



Informe especial

sobre el derecho a la movilidad
en el Distrito Federal

► 2011-2012

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

PRESIDENTE
Luis González Placencia

CONSEJO
Mercedes Barquet Montané †
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Caballero Ochoa
Miguel Carbonell Sánchez
Denise Dresser Guerra
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz
Patricia Galeana Herrera
Mónica González Contró
Nashieli Ramírez Hernández
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS GENERALES
Primera Mario Ernesto Patrón Sánchez
Segunda Rosalinda Salinas Durán
Tercera José Antonio Guevara Bermúdez
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez
Quinta Luis Jiménez Bueno

CONTRALORÍA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS
Ejecutiva Gabriela Gutiérrez Ruz
*Promoción de los Derechos Humanos
e Incidencia en Políticas Públicas* Gerardo Sauri Suárez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA
Fernando Francisco Coronado Franco

DIRECCIONES GENERALES
Quejas y Orientación Alfonso García Castillo*
Administración Irma Andrade Herrera
Comunicación por los Derechos Humanos Daniel Robles Vázquez
Educación por los Derechos Humanos José Luis Gutiérrez Espíndola

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO
Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS
Ricardo A. Ortega Soriano

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
María José Morales García

COORDINACIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN ESTRATÉGICA
Leonardo Mier Bueno

COORDINACIONES
Asesores María José Morales García*
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*
Servicio Profesional en Derechos Humanos Mónica Martínez de la Peña

* Encargado de despacho



Informe especial

sobre el derecho a la movilidad
en el Distrito Federal
► 2011-2012

DIRECCIÓN: Ricardo Alberto Ortega Soriano (CDHDF), José Antonio Guevara Bermúdez (CDHDF) y Bernardo Baranda Sepúlveda (ITDP).

COORDINACIÓN GENERAL DEL INFORME: Domitille Delaplace (CDHDF).

COORDINACIÓN POR LA CDHDF: Bárbara Torres Méndez.

COORDINACIÓN POR EL ITDP: Greta Lucero Ríos Téllez Sill (consultora).

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE LA CDHDF: Miguel Ignacio Rivas Bejarano, Marisol Aguilar Contreras y Myriam Nallely Ugalde Hernández.

APOYO A LA INVESTIGACIÓN: Jorge Enrique Ruiz López y Fernando Tolentino de la Mora.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL ITDP: Karina Licea Viñas, Alia Tatei Xtabai Padilla Rodríguez, Óscar Javier Garduño Arredondo, Xavier Treviño Theesz, Roberto Remes Tello de Meneses y Luis Felipe Paz Flores.

REVISIÓN: Carmen Jimena Veloz Rosas y Salvador Medina Ramírez.

DICTAMINACIÓN: Javier Hernández Hernández (UPIICSA-IPN); y José Luis Caballero Ochoa (Departamento de Derecho de la UIA campus Ciudad de México y consejero de la CDHDF).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Gabriela Anaya Almaguer. DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa. DISTRIBUCIÓN: Jacqueline Ortega Torres, María Elena Barro Fariás, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

FOTOGRAFÍAS: Alejandro Cuevas Romo, Antonio Vázquez Hernández, Ernesto Gómez/archivo de la CDHDF.

Primera edición, 2013

D. R. © 2013, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,

del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cdhdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso en México

Printed in Mexico

Contenido

Agradecimientos	7
Presentación	9
Introducción	11
I. Consideraciones preliminares sobre el fenómeno de la movilidad	17
A. Definiendo a la movilidad	19
1. El paradigma clásico del transporte	19
2. Un nuevo paradigma: del transporte a la movilidad	21
B. La movilidad como fenómeno social, cultural y ambiental	22
1. La movilidad como fenómeno social	22
2. La movilidad como fenómeno cultural	23
3. La movilidad como fenómeno ambiental	24
C. Los procesos de movilidad y su interacción con las ciudades	24
1. La movilidad y el desarrollo urbano	24
2. La movilidad y el espacio público	25
II. El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano	27
A. La movilidad desde una perspectiva de derechos humanos	29
1. Los derechos humanos como construcciones sociales	29
2. El derecho a la movilidad como un derecho humano en proceso de configuración	30
3. Dimensiones individuales y colectivas del derecho a la movilidad	32
B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo	34
1. ¿Qué es el derecho a la movilidad?	34
2. Relación del derecho a la movilidad con otros derechos humanos	35
3. Contenido esencial del derecho a la movilidad	36
C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad	39
1. Obligación de respetar el derecho a la movilidad	40
2. Obligación de proteger el derecho a la movilidad	40
3. Obligación de garantizar el derecho a la movilidad	41
4. Obligación de promover el derecho a la movilidad	44
5. Obligaciones de efecto inmediato	45
D. Identificación de buenas prácticas en materia de movilidad	46
1. La movilidad en Bogotá, Medellín y Curitiba: antecedentes	46
2. El reconocimiento del derecho a la movilidad en Bogotá, Medellín y Curitiba	47
3. Políticas públicas en materia de movilidad: identificación de buenas prácticas	50
4. Análisis de las buenas prácticas y de su impacto en el ejercicio del derecho a la movilidad	57

III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas	61
A. La movilidad en el Distrito Federal: antecedentes históricos	63
B. Marco normativo relacionado con el derecho a la movilidad en el Distrito Federal	66
1. Reconocimiento limitado del derecho a la movilidad en el Distrito Federal	66
2. Incorporación parcial de los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad en la normatividad aplicable	68
C. Políticas públicas y presupuesto relacionado con la movilidad en el Distrito Federal	76
1. Estrategias y configuración del sistema de movilidad	76
2. Presupuesto público en materia de movilidad	92
D. Reconocimiento de buenas prácticas en relación con el derecho a la movilidad.....	97
1. La peatonalización en el Centro Histórico	97
2. El uso de bicicletas y ciclovías	100
IV. Violaciones al derecho a la movilidad en el Distrito Federal: principales problemáticas en materia de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.....	103
A. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la disponibilidad	105
1. Un sistema de movilidad insuficiente	105
2. Transporte colectivo y movilidad no motorizada vs. automóvil. ¿Hacia un cambio de paradigma en el Distrito Federal?	108
3. Afectaciones por la construcción de infraestructura vial y de transporte	110
4. Desarrollo urbano y movilidad	112
5. Denuncias relacionadas con trámites realizados por transportistas ante la Setravi.....	113
B. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la accesibilidad	115
1. Movilidad y segregación territorial	115
2. Obstrucciones a la libre circulación de las personas.....	117
3. Accesibilidad económica (asequibilidad)	118
4. Personas con discapacidad y adultas mayores	119
5. Movilidad y comunidad LGBTTTI	121
6. Mujeres, violencia sexual y movilidad	122
C. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la calidad y la aceptabilidad	124
1. Percepción y preferencias de las y los usuarios	125
2. Principales denuncias relacionadas con la calidad y la aceptabilidad	127
3. Sustentabilidad	130
4. Accidentes en el transporte público	130
V. Consideraciones finales	135

VI. Propuestas. Hacia un nuevo modelo de movilidad: acciones para el pleno ejercicio del derecho a la movilidad en el Distrito Federal	141
A. En materia regulatoria	143
B. En materia de marco institucional	144
C. En materia de presupuestos	145
D. En materia de planeación	145
E. En materia de información, monitoreo y evaluación.....	146
F. En materia de aplicación y vigilancia de la ley.....	147
G. Estrategias y acciones en materia de disponibilidad.....	147
H. Estrategias y acciones en materia de accesibilidad	148
I. En materia de calidad y aceptabilidad.....	149
Siglas y acrónimos	151
Bibliografía	153



Agradecimientos

El presente *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal de 2011-2012* es resultado de un trabajo conjunto de titulares e investigadores del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) y la Tercera Visitaduría General, ambos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), y del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP México).

Para su realización, los equipos de trabajo contaron con información valiosa proporcionada por diversas dependencias involucradas en temáticas relacionadas con la movilidad –en particular, este organismo agradece las respuestas a sus solicitudes de información y las aportaciones de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco–, así como por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Salud del Distrito Federal y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

La CDHDF también quiere agradecer los aportes internos facilitados por la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos y por la Subdirección de Estadística del CIADH, quienes contribuyeron con insumos claves para llevar a cabo la investigación.

Asimismo, se agradece a Greta Lucero Ríos Téllez Sill por el acompañamiento y seguimiento de las actividades que se realizaron para la elaboración del presente informe; particularmente, junto con Juana Jurado Castellanos y Bárbara Torres Méndez, en la organización del Foro internacional sobre el Derecho a la Movilidad, que permitió abrir un espacio de reflexión e intercambio de experiencias en esta materia. Se reconoce también a Jorge Cordero Pérez, por el diseño y actualización del micrositio del Informe especial (disponible en <<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx/>>). De igual manera, se hace un gran reconocimiento al profesionalismo y empeño del equipo de la Dirección Editorial de la CDHDF, particularmente a Alberto Nava Cortez, Bárbara Lara Ramírez, María Eugenia Lucero Saviñón, Ana Lilia González Chávez y Haidé Méndez Barbosa, por su apoyo en la revisión editorial del presente documento y en la supervisión del trabajo de impresión.

Finalmente, la CDHDF y el ITDP México agradecen la dictaminación que aceptaron realizar Javier Hernández Hernández, jefe del Programa Académico de Ingeniería en Transporte de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN); y José Luis Caballero Ochoa, consejero de la CDHDF, quienes proporcionaron atinados comentarios que permitieron enriquecer este informe.



Presentación

En el contexto nacional, la ciudad de México aparece como un espacio privilegiado para el ejercicio de derechos, así como un modelo de construcción de ciudadanía y espacios comunes que las y los habitantes y transeúntes han impulsado para proteger y promover la pluralidad y complejidad que caracterizan a este núcleo urbano. El ambiente de sensibilidad democrática renovada hacia los derechos humanos en nuestra ciudad ha permitido que los temas referidos al espacio común, la apropiación diferenciada que hacen de éste los diversos grupos sociales, la seguridad y los derechos ambientales puedan ser visualizados de manera crítica desde lo que se ha dado en llamar el *derecho a la movilidad*.

Se trata de una construcción novedosa que –como ocurre con los conceptos jurídicos que se incorporan al lenguaje de los derechos para nombrar nuevas realidades e institucionalizarlas– busca contemplar a la movilidad en sus dimensiones física, legal, social y cultural, para denotar que moverse mediante un espacio urbano implica reconocerse como ciudadana o ciudadano y, en consecuencia, acceder a todos los espacios literales y simbólicos en los que ocurre una vida de calidad.

La perspectiva que inaugura el derecho a la movilidad intenta mostrar que la estancia y tránsito de una persona en cualquier espacio urbano se diferencia si ella es joven o adulta mayor, heterosexual o transgénero, indígena o extranjera; y también influye en el acceso a estos espacios que exista un contexto de inseguridad o impunidad generalizado o si la ciudadanía sabe que cualquier violación a sus derechos será atendida por instituciones justas y eficientes. Este informe trata de dar cuenta de la complejidad del derecho a la movilidad, las responsabilidades públicas que genera, la sensibilidad política que implica en las autoridades para hacerlo de efectivo disfrute, así como las modalidades de empoderamiento que tendría que experimentar la ciudadanía para que cualquier afectación a este derecho fuera combatida.

El disfrute o la cancelación del derecho a la movilidad implica una apropiación del espacio común como entramado de instituciones, prácticas, rituales y símbolos que permiten que las personas allí presentes se observen mutuamente como libres e iguales, y que construyan un sentido del autorrespeto con bases sociales.

Históricamente, la cultura autoritaria que define nuestro pasado reciente ha distanciado a la ciudadanía de los centros de tomas de decisiones, desde las ejecutivas hasta las legislativas, pasando por las judiciales. Esto ha tenido como consecuencia la construcción trunca de un sentido de lo público, de lo común, que atañe a todos, que debiera preservarse y que se manifiesta desde la existencia de espacios para la reunión y la manifestación política, hasta en la disposición del espacio urbano para que todas y todos puedan transitar por él sin obstáculos; es decir, en la disposición a ejercer un derecho a la movilidad sin restricciones ni discriminación.

Lo público se refiere a los temas que definen nuestra identidad política, pero también a la porosidad de las instituciones democráticas para procesar las demandas de inclusión y reconocimiento. En nuestra ciudad aún persiste la visión de que como el espacio público pertenece a todos y todas, entonces todos y todas podemos desentendernos de su cuidado, y entonces el derecho a la movilidad queda obstaculizado para su ejercicio por las rutinas que naturalizan la discriminación, la impunidad y la inseguridad.

No obstante, en el Distrito Federal hemos emprendido una ruta de renovación del sentido de lo público a través de legislación y políticas públicas que involucran a la sociedad civil en su diseño y evaluación, y además son una forma de facilitar la convivencia entre quienes somos diferentes pero estamos interrelacionados; entre los grupos que tienen distintas visiones sobre lo público, pero cuyos encuentros y desencuentros otorgan vitalidad al sistema democrático en su conjunto.

Esto es evidente por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad, cuya accesibilidad está ahora protegida por la normatividad que obliga a todas las nuevas construcciones a realizar los ajustes necesarios, y a las ya existentes a realizar las modificaciones pertinentes; también ocurre con las personas hablantes de una lengua indígena, quienes deben contar con traductores que les permitan el acceso a los ámbitos de la justicia y la cultura; o con las personas con preferencias sexuales e identidades de género no convencionales, quienes tienen garantizado el tránsito libre por la ciudad, sin discriminación frente a la expresión de sus identidades o estructuras familiares diversas; y, en el caso de las mujeres, el derecho a la movilidad significa que no existan zonas de impunidad o violencia institucionalizada en las que puedan ocurrir feminicidios.

Aun así, tenemos que reconocer que nuestra ciudad no es todavía un espacio público apropiable por todos los grupos discriminados, o un espacio apto para la expresión de la pluralidad social que resulta de la libertad para transitar por todos los ámbitos sociales. La ruta hacia ese objetivo tiene que pasar por la creación y aplicación de leyes y políticas públicas que no sólo tutelen derechos y libertades, sino que visibilicen la presencia de la pluralidad en la ciudad y creen espacios seguros para sus formas de expresión, se trate de la discapacidad, la diversidad sexual, la migración o la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

Una ciudad democrática no debe ser sólo un espacio plural por la inercia de quienes la ocupan, sino sobre todo por la forma en que sus ciudadanos y ciudadanas se observan a sí mismos como agentes autónomos y con derechos, que ejercen su derecho a la movilidad en un sentido amplio y que, además, se comprometen con el respeto de una legalidad que es inclusiva. Una ciudad democrática no es sólo aquella que elige a sus autoridades en procesos electorales que son observados en lo general como confiables; más bien, es aquel espacio donde la pluralidad se considera el afortunado resultado de la movilidad social sin restricciones, y también de las expresiones identitarias que florecen en contextos de no discriminación.

Una imagen como ésta es la que anima el trabajo que hacemos en el Distrito Federal a favor del derecho a la movilidad y que esperamos refleje este documento acerca de un derecho –si se le quiere ver de esa manera– *emergente*, pero cuyas afectaciones negativas son inmediatamente palpables. Una ciudad que no garantiza el derecho a la movilidad es un espacio donde se visibilizan las desigualdades, se materializa el temor a causa de la inseguridad y se vuelve palpable la desconfianza hacia las autoridades; todos estos elementos contribuyen a erosionar y debilitar el sentido democrático de lo público, que es el producto necesario de la transversalización del paradigma de los derechos humanos en todos los subsistemas sociales.

Este informe especial –tanto en lo que se refiere a sus indicadores sobre la vigencia del derecho a la movilidad en la ciudad como en las áreas de oportunidad que detecta– señala una ruta para construir una cultura política de valoración de la pluralidad y renovación del sentido de lo público, la cual pasa de manera necesaria por el empoderamiento de las personas, por su exigencia de derechos y libertades, incluida la de ocupar aquellos espacios urbanos que tradicionalmente se les han vedado. Aspiramos a que todas las personas se impliquen en la discusión de los asuntos públicos y generen sinergias con las y los actores políticos, con el propósito de dotar de un auténtico carácter democrático a la ciudad que compartimos, a través del ejercicio del derecho a la movilidad.

**Luis Armando González Placencia
Presidente de la CDHDF**

Introducción

El tiempo promedio de un desplazamiento en la zona metropolitana del Valle de México¹ es de una hora con 21 minutos.² De manera acumulada, se estima que las personas pierden en promedio 16 horas semanales en traslados a sus lugares de estudio o trabajo.³ Además del tiempo perdido, cada traslado suele implicar una serie de riesgos; por ejemplo, ocho de cada 10 personas usuarias de transporte público consideran que este servicio es inseguro,⁴ y siete de cada 10 mujeres afirman tener miedo de ser agredidas sexualmente al usarlo.⁵ Distintas fuentes hemerográficas han contabilizado que durante los últimos seis años, por lo menos 160 personas perdieron la vida en la ciudad de México en accidentes en donde estuvieron involucrados microbuses.⁶ Este tipo de transporte es el peor calificado en las encuestas de satisfacción a personas usuarias –77% se encuentra insatisfecho con este servicio–,⁷ sin embargo, es el que concentra la mayor cantidad de viajes –63.7 por ciento.⁸

La movilidad en el Distrito Federal es un tema fundamental que implica importantes retos, tanto en relación con la calidad y seguridad en los desplazamientos que realizan las personas que habitan y transitan en la ciudad como para el desarrollo de la sociedad capitalina en su conjunto. No se trata únicamente del tiempo de cada persona ni de su comodidad al abordar una unidad de transporte colectivo, sino también de la convivencia, pertenencia e integración social diaria en la tercera aglomeración de personas más grande del mundo.⁹

Con el objetivo de contribuir al análisis de la situación en que se encuentra el fenómeno de la movilidad en el Distrito Federal, y para aportar y difundir reflexiones desde una perspectiva de derechos humanos, el 11 de abril de 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP México) firmaron un Convenio

¹ De acuerdo con la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 22 de diciembre de 2005, la zona metropolitana del Valle de México está compuesta por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. Véase Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito federal y el gobernador del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005 en el marco de la Cuarta Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2006, p. 19, disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/enero06_23_10.pdf>, página consultada el 22 de abril de 2012.

² IGECEM, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, disponible en <<http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/ENCUESTADEORIGEN/EOD2007.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013; citada en Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de marzo de 2010, p. 45.

³ “Cuadro 2.2.3 Distribución porcentual de las horas a la semana que los integrantes del hogar de 12 y más años dedican a las actividades extrahogareñas, por grupo de edad, según tipo de actividad y sexo”, en INEGI, *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009. ENUT. Metodología y tabulados básicos*, Aguascalientes, INEGI, 2012, p. 135, disponible en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/esp/enu/2009/ENUT_2009_MTB.pdf>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

⁴ Imco, *Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo*, México, Imco, enero de 2012, p. 15, disponible en <http://imco.org.mx/images/pdf/Costos_congestión_en_ZMVM2_final_ABRIL.pdf>, página consultada el 29 de enero de 2013.

⁵ Conapred, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales*, México, Conapred, 2011, p. 117.

⁶ Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF, Dossier informativo núm. 7.5, El transporte en el Distrito Federal, 26 de junio de 2012.

⁷ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, *II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos. Resultados generales*, México, OCCM, 2009, p. 33, disponible en <<http://www.occm.mx/sites/default/files/Resultados.pdf>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

⁸ Imco, *doc. cit.*, p. 9.

⁹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, División de Población, “File 11a: The 30 Largest Urban Agglomerations Ranked by Population Size at each point in time, 1950-2025”, en *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, marzo de 2012, disponible en <<http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Agglomerations.htm>>, página consultada el 22 de abril de 2012.

Específico de Colaboración para la promoción, difusión e investigación del derecho a la movilidad en el Distrito Federal.

En el marco de dicha colaboración, la CDHDF y el ITDP México elaboraron una serie de insumos de investigación que abonan en un diagnóstico de la movilidad y del transporte público en el Distrito Federal. Con base en ellos y a las atribuciones legales de la CDHDF, en particular el artículo 146 *bis* de su Reglamento Interno, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), en coordinación con la Tercera Visitaduría General de la CDHDF y el ITDP México, integró el presente *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal* como un esfuerzo para visibilizar la problemática de la movilidad en la ciudad de México en términos de derechos humanos y como una prioridad para las autoridades y la sociedad.

A. Planteamiento del problema

Tradicionalmente, la movilidad ha sido concebida como el número de desplazamientos que realizan las personas, derivados del uso de suelo, en un espacio determinado, asimilándola a la relación viajes-persona-día;¹⁰ es decir, al conjunto de los viajes que realiza una población en un lapso de 24 horas en un medio de transporte. Esta visión ha contribuido a centrar el análisis de la movilidad casi de manera exclusiva en la configuración de los sistemas de transporte. No obstante, la movilidad implica mucho más; no se restringe a un proceso individual ni a los medios de transporte público; es un fenómeno complejo que guarda estrecha relación con un entorno determinado en donde viven las personas, con las alternativas que tienen para realizar sus desplazamientos y con la planeación de los asentamientos humanos, del desarrollo y el medio ambiente, entre otros aspectos.

En todas las sociedades, la movilidad tiene un papel vital debido a que permite la comunicación, integra los espacios y las actividades, e induce o guía las inversiones y el desarrollo urbano.¹¹ En este sentido, cuando la movilidad de la población se dificulta, la ciudad entera se ve afectada en su funcionamiento, productividad y en la calidad de vida de sus habitantes; por tanto, se puede afirmar que ella refleja las condiciones socioeconómicas y políticas de vida en las grandes aglomeraciones.¹²

La movilidad resulta imprescindible para que las personas puedan acceder a los bienes y servicios básicos que son indispensables para tener una vida digna. Desde esta perspectiva, se aprecia la cercana relación que guarda con el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales (DESC),¹³ en tanto que las distancias y exigencias de movimiento se hacen evidentes y necesarias para su realización. Por ejemplo, es indudable que las opciones de movilidad condicionan el acceso de las personas a las fuentes de trabajo o a las instituciones educativas y de salud; además, constituyen uno de los factores esenciales de una *vivienda adecuada* en términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).¹⁴ No obstante, ante la manera en que determina el modo de vida de las personas y su relación social, diversas personas estudiosas del

¹⁰ Víctor Islas Rivera, *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 528.

¹¹ “Equidad y transporte, una lección pendiente”, en *Movilidad amable*, núm. 4, México, cts México, septiembre de 2007, p. 35.

¹² Ricardo Montezuma, “Ciudad y transporte: la movilidad urbana”, en Marcello Balbo *et al.* (comps.), *La ciudad inclusiva*, Santiago, Cepal (Cuadernos de la Cepal, núm. 8), 2003, p. 189.

¹³ Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.

¹⁴ Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), aprobada en el 6º periodo de sesiones, 13 de diciembre de 1991, párr. 8, inciso f.

fenómeno han pugnado para que se configure un derecho autónomo en torno a él, al mismo nivel que la educación, la salud y recientemente el agua.¹⁵

El presente informe especial se inscribe en esta perspectiva: busca delimitar el contenido del derecho a la movilidad y las obligaciones del Estado que se desprenden de él con base en las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹⁶ y otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Posteriormente, se desarrollará un análisis de la situación en que se encuentra este derecho en el Distrito Federal para tener elementos con los cuales se puedan proponer estrategias integrales en favor de su realización por parte de todas las personas, en particular aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Plantear el análisis desde una perspectiva de derechos humanos permite hacer énfasis en la responsabilidad de los Estados relativa al respeto, protección y satisfacción de los derechos humanos, la cual han adquirido a través de la firma y adopción de instrumentos internacionales de protección. A diferencia de la perspectiva asistencialista, una política con enfoque de derechos humanos parte del empoderamiento de las personas y de la importancia de su participación.¹⁷

B. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de este informe es generar conocimiento especializado, actualizado y confiable respecto del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades en materia del derecho humano a la movilidad en el Distrito Federal; y construir propuestas de armonización legislativa y de política pública para mejorar la infraestructura urbana y los sistemas de transporte, de manera que garanticen los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la ciudad, particularmente su derecho a la movilidad.

Para tal efecto, se han definido los siguientes objetivos específicos:

- Visibilizar la problemática de la movilidad en el Distrito Federal desde una perspectiva de derechos humanos y como una prioridad para las autoridades y sociedad.
- Revisar los estándares internacionales relacionados con el derecho a la movilidad para delimitar el contenido y alcance de las obligaciones de las autoridades en esta materia.
- Analizar el marco jurídico aplicable al Distrito Federal desde la perspectiva del derecho a la movilidad.
- Estudiar la política pública (marco institucional, programas, acciones de gobierno, mecanismos de participación, sistemas de transporte, etc.) desde la perspectiva del derecho a la movilidad.
- Realizar un análisis de derecho y política pública comparados que permita identificar las mejores prácticas al respecto desde la perspectiva del derecho a la movilidad.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Georges Amar, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, Buenos Aires, La crujía, 2011; Ricardo Montezuma (ed.), *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, Bogotá, Veeduría Distrital/Injaviu/El tiempo, 2000; Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Bogotá, Fundación Ciudad Humana/Universidad del Rosario, 2010; y Fridole Ballén Duque, *Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.*, en *Prolegómenos: Derechos y Valores*, año x, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, p. 170.

¹⁶ Las 21 observaciones generales que ha adoptado el Comité DESC hasta la fecha están disponibles en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>, página consultada el 10 de octubre de 2012.

¹⁷ Para mayor información sobre la política pública con enfoque de derechos humanos, véase, por ejemplo, Luis Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, São Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.

- Observar la calidad en el servicio de transporte y su impacto en el derecho humano a la movilidad.
- Considerar el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)¹⁸ en esta materia.
- Generar propuestas de política pública, marco institucional, armonización legislativa o de otra índole tendientes a revertir los obstáculos identificados para el pleno ejercicio del derecho humano a la movilidad.

C. Metodología

La investigación que da sustento al presente informe especial inició con una revisión documental de la literatura existente sobre el tema de la movilidad y del derecho internacional en la materia, es decir, los tratados y declaraciones internacionales. Asimismo, se analizó la jurisprudencia emitida por los órganos de protección a los derechos humanos, principalmente de las Naciones Unidas, incluyendo informes, observaciones, recomendaciones y opiniones de los órganos de protección. Ello permitió construir el marco de referencia del estudio y delimitar tanto el contenido mínimo del derecho a la movilidad como las respectivas obligaciones del Estado. Además, se estudiaron experiencias relacionadas con la movilidad en otras ciudades del mundo –en particular, en Bogotá y Medellín, Colombia; y en Curitiba, Brasil– con la finalidad de identificar buenas prácticas en cuanto al derecho y la política pública.

Posteriormente, se revisó la normatividad en vigor en el Distrito Federal con el objetivo de presentar una valoración del grado de incorporación de los estándares internacionales de protección del derecho a la movilidad. Otro de los aspectos abordados para evaluar la respuesta institucional en torno al respeto, protección y satisfacción del derecho a la movilidad se relaciona con las políticas públicas implementadas y los programas y medidas que las conforman. En este sentido, se analizó el Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV), implementado entre 2010 y 2012 por el Gobierno del Distrito Federal. Además, se estudiaron instrumentos normativos y programáticos relacionados con el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito de la movilidad, así como con la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por su parte, la Tercera Visitaduría General de la CDHDF hizo las gestiones necesarias para solicitar información tanto a las dependencias relacionadas con la realización de este derecho como a las delegaciones políticas del Distrito Federal. A través de éstas se obtuvo respuesta de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF); del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (Invea-DF); de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal (SOS); del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF); de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús; de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), incluyendo al Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro), la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STE); y de las 16 delegaciones políticas.¹⁹ Esta información permitió hacer un mapeo de las opciones de movilidad existentes en la ciudad, con sus ventajas y limitaciones.

¹⁸ Véase *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.

¹⁹ Véase *infra*, “Oficios”, pp. 164 y 165, para consultar la lista completa de los oficios recibidos.

Para aportar elementos de diagnóstico sobre el estado que guarda la movilidad en el Distrito Federal, se realizó una revisión detallada de la información estadística disponible; de informes publicados por instituciones académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil; y de los registros de quejas y denuncias de diversas dependencias, en especial, la Setravi, el Inmujeres-DF, la PGJDF y la CDHDF.

En cuanto a los insumos institucionales de esta última, se realizó un profundo análisis cualitativo de las narraciones de hechos que se hallan en las quejas interpuestas ante este organismo entre enero de 2011 y mayo de 2012,²⁰ de las 15 recomendaciones emitidas de 1995 a 2012 relacionadas con el tema de la movilidad y de los boletines de prensa publicados entre 2010 y 2012. Finalmente, se llevó a cabo un seguimiento a medios de comunicación con la finalidad de identificar las problemáticas reportadas durante 2011. Este trabajo permitió verificar los temas de mayor preocupación y ofrecer elementos de convicción respecto de los principales problemas relacionados con la movilidad que enfrentan las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal.

Como fuente de información complementaria se tomaron en consideración las ponencias y discusiones que surgieron en la actividades de difusión organizadas de manera conjunta entre la CDHDF y el ITDP México a lo largo de 2012, en particular el panel de discusión Derechos humanos, movilidad y transporte público en el Distrito Federal, realizado el 11 de abril de 2012; y el Foro Internacional sobre el Derecho a la Movilidad, llevado a cabo los días 7 y 8 de agosto de 2012.²¹ Éstos permitieron contar con información sobre la situación del derecho a la movilidad en el Distrito Federal y conocer estrategias exitosas implementadas en otros países y ciudades que permiten enriquecer la reflexión sobre el modelo que actualmente está en vigor en la ciudad.

D. Estructura

El presente informe cuenta con seis capítulos. En el primero, denominado “Consideraciones preliminares sobre el fenómeno de la movilidad”, se busca definir a la movilidad como un fenómeno complejo, desde los ámbitos socioeconómico, cultural y ambiental; así como su impacto en el desarrollo de la comunidad.

En el capítulo II, titulado “El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano”, se identifican y analizan los elementos que conforman el derecho a la movilidad y las obligaciones del Estado. Además, se exponen los sistemas de movilidad en vigor en Bogotá, Medellín –en Colombia– y Curitiba –Brasil–, y se identifican buenas prácticas en relación con la normatividad y políticas públicas desde la perspectiva del derecho a la movilidad.

Posteriormente, en el tercer capítulo se analiza el marco normativo y la política pública relacionada con la movilidad en el Distrito Federal, y se desarrolla su valoración tomando como eje transversal el contenido del derecho a la movilidad y las obligaciones del Estado.

En el capítulo IV, “Violaciones al derecho a la movilidad en el Distrito Federal: principales problemáticas en materia de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad”, se identifican las principales problemáticas respecto de este derecho a partir de la revisión de distintas fuentes como quejas

²⁰ El presente informe especial hace referencia a narraciones de hechos que se encuentran en los expedientes de queja a partir de los cuales la CDHDF realiza las investigaciones. No obstante, en virtud de la normatividad existente en materia de protección de datos personales, se omitió la información relacionada con las personas agraviadas y con los números de expedientes.

²¹ Para mayor información, véase el micrositio del Foro Internacional sobre el Derecho a la Movilidad <<http://foromovilidaddh.cdhdf.org.mx/>>, página consultada el 30 de enero de 2013.

interpuestas ante la CDHDF, información proporcionada por diversas dependencias, datos estadísticos y fuentes hemerográficas.

Para finalizar, en el capítulo v se presentan los principales hallazgos de la investigación a manera de conclusiones finales; y se culmina el informe con un capítulo de propuestas de estrategias y líneas de acción que se orientan hacia la configuración de un nuevo modelo de movilidad cuya finalidad sea el ejercicio pleno del derecho a la movilidad de todas las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal.

I. Consideraciones preliminares sobre el fenómeno de la movilidad



A. Definiendo a la movilidad

La sociedad está integrada por personas con múltiples adscripciones, es decir, que se desenvuelven todos los días en campos sociales diferenciados.²² En la actualidad no existe ninguna actividad profesional, de recreación, de estudio, de vida familiar, amistosa, asociativa o cultural que pueda realizarse sin una necesidad relativamente importante de movimiento.²³ Casi todas las formas de vida social involucran indispensables combinaciones de proximidad y distancia que demandan diversas formas de movilidad.²⁴

Los primeros acercamientos al fenómeno de la movilidad han sido guiados por sociólogos, geógrafos y urbanistas,²⁵ quienes lo conciben como una práctica social de desplazamiento de todas las personas a través del tiempo y del espacio para acceder a distintos bienes, servicios y destinos de su interés y demanda.²⁶ En el centro del movimiento se encuentra la persona y su necesidad y deseo para moverse.²⁷

Desde esta perspectiva, el desplazamiento tiene un valor en sí mismo que debe ser visto como un atributo esencial del ser humano, lo que ha llevado a varios autores a caracterizarlo incluso como un *homo mobilis*.²⁸ Esta expresión, desarrollada por el urbanista francés Georges Amar, busca mostrar a las personas en su entorno socioeconómico y espacial, iniciando un nuevo paradigma en donde la persona es quien dispone y crea su riqueza al moverse.²⁹

El análisis de la movilidad requiere un enfoque multidisciplinario, ya que este complejo fenómeno está relacionado con diversos campos, entre los que se pueden señalar la planeación de asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el medio ambiente, los derechos humanos, las finanzas y la política.³⁰

1. El paradigma clásico del transporte

Durante mucho tiempo, la movilidad estuvo equiparada al término de transporte; y las preocupaciones se centraban en el movimiento de vehículos en las vías y en la gestión de flujos, tránsito, etc., lo que habla poco sobre las necesidades de las personas.³¹ Desde este enfoque, se colocó el acento principalmente en el descongestionamiento de los flujos, la velocidad, y la capacidad y amplitud de los vehículos.

Dicho paradigma clásico del transporte se identifica mediante la combinación de tres factores: el incremento de la velocidad (ganancia de tiempo), el alcance (kilometraje) y el despacho (el número

²² François Ascher, *Los nuevos principios de urbanismo*, Madrid, Alianza, 2004, p. 20.

²³ Georges Amar, *op. cit.*, p. 35.

²⁴ Para John Urry existen cuatro tipos de movilidad: física, objetiva, imaginativa y virtual. En el presente informe sólo se hará referencia a la primera de ellas. Véase John Urry, *Movilidad y proximidad*, disponible en <<https://docs.google.com/a/cdhdf.org.mx/document/pub?id=1LplcGb5fLYdmiaiDZGX9znaPDwMVl350pR8Kbmgayfl>>, página consultada el 30 de enero de 2013.

²⁵ Sobre el tema véanse los trabajos de Carme Miralles (geógrafa), Pablo Vega Centeno y John Urry (sociólogos), y Georges Amar y Jordi Borja (urbanistas), entre otros.

²⁶ Óscar Figueroa, “La movilidad del siglo XXI: ¿qué sigue, qué cambia?”, en Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, *op. cit.*, p. 29; y Paola Jirón M. et al., “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, en *Revista INVI*, vol. 25, núm. 68, Santiago, mayo de 2010, p. 46.

²⁷ Obra Social de Caja Madrid, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, Madrid, Obra Social de Caja Madrid, 2010, p. 7.

²⁸ En términos de Georges Amar, “la movilidad no es más un atributo accidental o circunstancial (soy a veces móvil y a veces no) [...] ¡Somos *homo mobilis*!”. Georges Amar, *op. cit.*, p. 39.

²⁹ *Ibidem*, p. 13.

³⁰ Véase Gaialde, “La movilidad como sistema complejo”, 2 de febrero de 2011, disponible en <<http://www.gaialde.org/?p=117>>, página consultada el 6 de octubre de 2012.

³¹ Óscar Figueroa, *op. cit.*, p. 29.

de pasajeros transportados por hora, día o año).³² Esto ha llevado a pensar que la movilidad puede ser expresada en términos de viajes-persona-día,³³ es decir, como una relación limitada de oferta-demanda abordada mecánicamente por la cantidad de infraestructura y medios de transporte en relación con el número de desplazamientos realizados por persona.³⁴

De hecho, la noción misma de transporte conduce a la relación implícita de transportista-transportado que asume una postura pasiva por parte de este último.³⁵ Y no sólo eso, sino que las personas quedan reducidas a un conjunto de partículas consideradas homogéneas –sin tomar en cuenta su condición, género, edad, etc.– al que intenta ponerse orden por medio de enfoques deductivos o modelos de comportamiento de carácter racional.³⁶

Los teóricos del transporte y urbanismo crearon un modelo básico de transporte y movilidad que parte del estudio de la interrelación existente entre las dimensiones *generación de viajes, distribución de viajes, elección modal y asignación de viajes*³⁷ con el fin de responder a las dimensiones individuales *por qué nos movemos, a dónde nos movemos, cómo nos movemos y por dónde nos movemos*, lo cual se expresa en los siguientes términos:³⁸

Cuadro I.1 Interrelación entre dimensiones individuales y dimensiones de transporte

Dimensión individual	Dimensiones de transporte
Por qué nos movemos	La generación de viajes se refiere al número específico de trasladados que se originan en un momento dado en una zona determinada, derivado de los usos de suelo. A partir de la propensión que existe para viajar en la zona, se determinarán las medidas de frecuencia de los viajes que sean necesarias para atender la demanda de movilidad de la zona en cuestión.
A dónde nos movemos	Se conoce como distribución de viajes, zona de destino o análisis de intercambio entre zonas, y describe los orígenes y destinos de los viajes que se realizan en una zona determinada. Con esta información se puede construir una tabla de viajes que permita saber cuáles son las rutas más demandadas y en qué horarios se genera tal demanda en dicha zona.
Cómo nos movemos	La elección modal se construye a partir de la interrelación de los dos elementos anteriores para determinar cuál es la forma más viable de viajar, dependiendo del destino y del motivo del traslado que se realizará. De esta manera se puede estimar la proporción de viajes que se harán por cada uno de los modos disponibles.
Por dónde nos movemos	La elección de ruta, también conocida como asignación de viaje, se refiere al análisis donde se interrelacionan las tres variables anteriores con el fin de ofrecer alternativas de rutas para llevar a cabo el viaje deseado.

Fuente: elaboración propia.

A través de estas definiciones, se considera al movimiento –es decir, a los conceptos de *desplazamiento* o *viaje*– como un medio para ir de un punto a otro, sin tomar en cuenta otras variables cualitativas que permitan explorar las dimensiones sociales, culturales, económicas, psicológicas y hasta antropológicas de la movilidad en una sociedad.³⁹

³² Georges Amar, *op. cit.*, p. 72. Estos indicadores se basan en hipótesis implícitas que son axiomas del paradigma clásico: que el tiempo de transporte es tiempo perdido, que los kilómetros recorridos tienen la misma utilidad positiva, y que las y los viajeros son lo suficientemente intercambiables como para ser sumados.

³³ Víctor Islas, *op. cit.*, p. 528.

³⁴ Ricardo Montezuma, “Ciudad y transporte: la movilidad urbana”, *op. cit.*, p. 175.

³⁵ Georges Amar, *op. cit.*, p. 33.

³⁶ Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

³⁷ Kenneth A. Small y Erik T. Verhoef. *The Economics of Urban Transportation*, Abingdon, Routledge, 2007, p. 4.

³⁸ Michael G. McNally, “The Four Step Model”, Irvine, 2007, p. 5, disponible en <<http://www.its.uci.edu/its/publications/papers/CASA/UCI-ITS-AS-WP-07-2.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2013.

³⁹ Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 27, 28 y 42.

2. Un nuevo paradigma: del transporte a la movilidad

Contrario a las definiciones clásicas, el nuevo paradigma de movilidad consiste en reivindicar y valorizar el carácter activo de las personas y de la sociedad en su conjunto como entes móviles.⁴⁰ A partir de este nuevo enfoque, la movilidad puede ser analizada desde tres aspectos: el de los usos y valores, el de los instrumentos y medios, y el de los actores.⁴¹

Al poner el acento en los usos y valores, se supera la definición tradicional de los desplazamientos y necesidad de movimiento, entendidos sólo como un punto de origen y un punto de destino, y se retoma la experiencia de movilidad en sí misma. Así, ésta adquiere un valor intrínseco en sus dimensiones sociales, culturales y hasta afectivas, en la medida en que se relaciona directamente con la satisfacción de necesidades y la creación de relaciones, oportunidades, encuentros y sinergias, y no sólo como un pasaje de distancias.⁴² Entonces, la movilidad será medida con base en la generación y el desahogo de necesidades para todas las personas. Desde este punto de vista, el tiempo y el espacio del traslado adquieren una relevancia determinante y deben dejar de ser considerados como *costos* necesarios que se tienen que asumir.⁴³

La transición del análisis de transporte a movilidad implica un cambio de percepción, al insistir en que las personas tienen una vida *móvil* y que el principal objetivo de los medios de transporte no sólo es la automatización de procesos sino también el empoderamiento de las personas. Incluso, los *lugares* y aspectos periféricos del transporte como estaciones, paradas, vías, accesibilidad, etc., se suman y se convierten en nuevos elementos de estudio.⁴⁴ No obstante, *transporte* y *movilidad* no son términos en completa oposición; únicamente se sugiere un cambio de perspectiva que tome como protagonistas a las personas y un exhaustivo conocimiento sobre sus dinámicas sociales.⁴⁵

Cuadro I.2 Comparativo entre los paradigmas de transporte y de movilidad

Transporte	Movilidad
Movimiento de vehículos.	Movimiento de personas.
Se expresa en términos de número de viajes, desplazamientos y pasajes.	Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades.
Se determina por la eficacia, rapidez y fluidez de los vehículos.	Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades de bienes, productos y servicios.
El movimiento como medio.	El movimiento tiene un valor en sí mismo.
Las personas son vistas como un grupo heterogéneo de moléculas que se desplazan.	Se hace mayor énfasis en la condición, género y edad de las personas.

Fuente: elaboración propia.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

⁴² Georges Amar, *op. cit.*, pp. 14 y 77. El autor define este aspecto como *religancia*; para él la movilidad es *religante* en el grado en que favorece la creación de lazos, reactiva y mantiene relaciones a las que se pertenece, y hace accesibles los territorios urbanos y los recursos y servicios que se necesitan, entre otros beneficios.

⁴³ *Ibidem*, p. 42. En el mismo sentido, véase Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁴ Georges Amar, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁵ Carme Miralles-Guasch y Ángel Cebollada, “Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 50, Madrid, mayo-agosto de 2009, p. 197, disponible en <<http://age.ieg.csic.es/boletin/50/08%20MIRALLES.pdf>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

B. La movilidad como fenómeno social, cultural y ambiental

1. La movilidad como fenómeno social

Como se vio anteriormente, la necesidad imperativa de movilidad puede constatarse en cada nivel de la sociedad, donde el encuentro y las diferentes formas de desplazamiento son indispensables para el pleno desarrollo de la vida social y exigen la combinación de distancias y presencias intermitentes en distintos lugares.⁴⁶

Diferentes investigaciones⁴⁷ han demostrado que las prácticas cotidianas de la movilidad son de naturaleza *híbrida*; es decir, que la mayoría de los viajes van cambiando con la experiencia y concentran más de un objetivo. Incluso las mujeres, niñas y niños, y personas adultas mayores y con discapacidad tienen un universo propio de demandas de movilidad mucho más amplias y diversas que las consideradas tradicionalmente como de hogar-trabajo.⁴⁸ De acuerdo con lo anterior, esta práctica social y la posibilidad que tiene cada persona para experimentar un determinado territorio van condicionando de modo notorio el estilo de vida dominante de una comunidad.⁴⁹

Por lo tanto la movilidad, además de constituir un fenómeno de naturaleza social, sirve para conocer y analizar las relaciones que en ella se presentan.⁵⁰ Debe ser asumida como un fenómeno de naturaleza compleja cuyo análisis tiene que descubrir la forma en que éste modifica las relaciones y facilita o promueve el acceso de todas las personas a los bienes, productos y servicios de mayor o menor necesidad.⁵¹

En este sentido, se puede afirmar que “la movilidad física de las personas y de la información participa [activamente] en la diferenciación social entre personas”,⁵² es decir, que al mismo tiempo es un instrumento y un resultado capaz de crear distinciones y afinidades. Así, las condiciones sociales de cada persona impactan de manera directa en la generación de diversas pautas de movilidad,⁵³ desde sus características individuales como el sexo, la edad o la condición física, hasta su pertenencia a un colectivo social y la estructura familiar y económica, las cuales incluso pueden llevar a constituir patrones de pobreza.⁵⁴ Por ejemplo, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades para realizar movimientos que les permitan construir espacios, acceder a lugares o incluso satisfacer necesidades básicas. Para algunas, “el milhojas de redes puede estar completamente aplastado: sus campos eco-

⁴⁶ Véase Alejandra Lazo Corvalán, “Transporte, movilidad y exclusión. El caso de Transantiago en Chile”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XII, núm. 270, Universidad de Barcelona, agosto de 2008, disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-45.htm>>, página consultada el 31 de enero de 2013.

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, Mimi Sheller, “Mobility”, en *Sociopedia.isa*, Madrid, ISA, 2011, pp. 1-5, disponible en <<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/Mobility.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2013; y Pablo Vega Centeno, “Movilidad y vida cotidiana de mujeres de sector popular de Lima. Un análisis del testimonio de la señora Eufemia”, en *Anthropologica*, vol. XXII, núm. 22, Lima, 2004, p. 31, disponible en <<http://www.scielo.org.pe/pdf/anthro/v22n22/a02v22n22.pdf>>, página consultada el 7 de noviembre de 2012.

⁴⁸ Pau Avellaneda García, *Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso en la ciudad de Lima*, tesis de doctorado, Barcelona, Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, febrero de 2007, p. 118.

⁴⁹ Georges Amar, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁰ Paola Jirón M. et al., *op. cit.*, p. 21.

⁵¹ *Ibidem*, p. 46.

⁵² François Ascher, *op. cit.*, p. 18.

⁵³ Carme Miralles-Guasch y Ángel Cebollada, *op. cit.*, p. 201.

⁵⁴ Cada vez hay más investigaciones que demuestran la estrecha relación que existe entre la movilidad, la accesibilidad y la pobreza. Estudios como los de Paola Jirón en Chile, Pau Avellaneda en Perú, y María Eugenia Negrete y Catherine Paquette Vassali en México son fundamentales para la comprensión de este vínculo.

nómicos, familiares, locales se superponen y la posibilidad de desplazamiento en una serie de campos se ve afectada”.⁵⁵ Lo anterior lleva a establecer que en donde la movilidad está fragmentada, la sociedad también lo está.⁵⁶

Para Óscar Figueroa, una de las razones de esta fragmentación es que la falta de integración en los diferentes medios de transportes hace que sea determinante la perspectiva de competencia, por encima de la de cooperación. Esto desemboca en la presencia de una movilidad cada vez más segmentada en donde los servicios de transporte se especializan en algunos sectores geográficos y socialmente diferenciados, lo que da como resultado circuitos escindidos con movilidades circunscritas según estratos y demarcaciones polarizadas.⁵⁷

Lo anterior implica que la movilidad debe valorarse no sólo por las oportunidades y satisfacciones en efecto genera, sino también por los movimientos que las personas no realizan. Una de las preocupaciones principales la constituye la de quienes no pueden movilizarse debido a motivos económicos, de infraestructura o de falta de adecuación de las vías o unidades; o a que, pudiendo hacerlo, desisten por distintos motivos.⁵⁸ Ello impacta de manera directa en su calidad de vida, al impedirles acceder a una vital red de comunidad a la que pertenecen.⁵⁹

Este asunto ha cobrado especial relevancia, al grado que diversos teóricos aseguran que las dificultades más significativas de la movilidad que deben superarse en América Latina son en realidad de orden social,⁶⁰ ya que conllevan problemas relacionados con temas de inequidad, segregación social y exclusión de gran parte de la población.

2. La movilidad como fenómeno cultural

Existen factores de la movilidad como los valores, el gusto mayor o menor por las salidas y las actitudes, entre otros, que necesariamente van modificando y dando diferentes matices al modo en que las personas se movilizan individual y colectivamente. Éstos, sumados a las condiciones de pertenencia a determinado grupo, edad o sexo, por ejemplo, terminan por cerrar el círculo que origina la perspectiva que tendrá cada persona de los desplazamientos, propios y de los demás.⁶¹

Sin duda, la movilidad constituye un fenómeno de tipo cultural, pues va más allá de los aspectos cuantificables y medibles para observar una gran variedad de prácticas relacionadas con ella en todo el mundo.⁶² Por ejemplo, no se tiene paciencia, impaciencia o prisa de la misma forma; y un *destino* puede parecer lejano o cercano, dependiendo del lugar donde se reside.⁶³

Finalmente, la movilidad contiene un elemento cultural respecto de la ciudad, no sólo por ser necesaria para acceder a ésta sino porque forma parte de la convivencia colectiva. Conceptos como *cultura vial*, *cultura peatonal* y *cultura del automóvil* reflejan esta característica del fenómeno.⁶⁴

⁵⁵ François Ascher, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁶ Óscar Figueroa, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Alejandra Lazo Corvalán, *op. cit.*

⁵⁹ John Urry, *op. cit.* Para este autor, las necesarias formas de sociabilización que surgen cuando uno participa en una interacción diaria describen un sentimiento de pertenencia o conexión con diversos otros, por lo que deben ser debidamente percibidas y sustentadas.

⁶⁰ Ricardo Montezuma, “París y el mejoramiento de su movilidad: la innovación y el desarrollo de un nuevo concepto de transporte”, en Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, *op. cit.*, p. 42.

⁶¹ Alejandra Lazo Corvalán, *op. cit.*

⁶² Georges Amar, *op. cit.*, p. 41.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Roberto Remes, *Andar en el siglo XXI*, México, IPN, 1997.

3. La movilidad como fenómeno ambiental

La dimensión más estudiada al hablar de la movilidad es quizá su relación con el medio ambiente, en un contexto donde a nivel global el crecimiento del transporte resulta cada vez menos sustentable.⁶⁵

Si bien los servicios de transporte en una ciudad influyen directa y positivamente en la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en ella, al facilitar el acceso a bienes y servicios y la satisfacción de necesidades básicas, la manera en que éstas se mueven también puede tener externalidades negativas, como las asociadas con los costos ambientales de los medios de transporte.⁶⁶ En este sentido, la incorporación de la perspectiva de protección ambiental en el estudio de la movilidad implica adoptar nuevos indicadores de análisis como la emisión de gases contaminantes, el uso de fuentes energéticas, los deseables que se producen durante el desplazamiento, el uso de suelo y la fragmentación del territorio causada por las infraestructuras de transporte.⁶⁷

Asimismo, el paradigma de movilidad trae consigo el reposicionamiento de dos de los transportes más antiguos y menos contaminantes: *la bicicleta y la caminata*.⁶⁸ El regreso a ellos se ha dado con fuerza en un panorama de crisis ambiental, para ubicarlos en el centro de la movilidad sustentable.⁶⁹ Es decir, lo que antes se expresaba en términos de modernidad como que fuese mínima la distancia que se debiera caminar, ahora se ha transformado radicalmente para posicionar a estos modos de transporte como las expresiones simbólicas que aportan mayores beneficios.⁷⁰ Así, la dimensión ambiental de la movilidad se expresa no sólo como el mayor respeto y protección del entorno y de la sostenibilidad, sino también en términos de salud pública.

C. Los procesos de movilidad y su interacción con las ciudades

1. La movilidad y el desarrollo urbano

Si en el pensamiento tradicional el *transporte* y la *organización urbana* se entienden como campos separados, el paradigma de movilidad los une de manera definitiva,⁷¹ pues en la actualidad las problemáticas para llegar y acceder a los diversos lugares están directamente relacionadas con la forma en que se vive y se planifican las urbes.⁷²

Así, las transformaciones urbanas se relacionan de modo estrecho con las distintas formas de movilidad y la apropiación del espacio.⁷³ Sin duda, este fenómeno se vuelve complejo en la medida en que las comunidades van creciendo paulatinamente hasta convertirse en grandes aglomeraciones o ciudades cuya estructura se compone de elementos como la vivienda, la industria, el comercio, las oficinas, los servicios, la vialidad y el equipamiento característico de éstas.⁷⁴

⁶⁵ Georges Amar, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁶⁶ ITDP, *Transformando la movilidad urbana en México. Hacia ciudades accesibles con menos uso del automóvil*, México, ITDP, 2012, p. 8.

⁶⁷ Carme Miralles-Guasch y Ángel Cebollada, *op. cit.*, p. 195.

⁶⁸ Georges Amar, *op. cit.*, p. 81.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 136.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 137.

⁷¹ *Ibidem*, p. 139.

⁷² Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

⁷³ Ricardo Montezuma, “Ciudad y transporte: la movilidad urbana”, *op. cit.*, p. 189.

⁷⁴ Jorge Ignacio Chavoya Gama *et al.*, “Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta”, conferencia dictada durante el 5º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Barcelona, 2 a 4 de junio de 2009, disponible en <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11342/1/01_PROCEEDINGS_M1_03_0006.pdf>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

Al respecto, resulta ilustrativo lo que relata Ángel Molinero sobre los momentos clave en que nace y crece una ciudad:

El primer periodo de crecimiento considera un asentamiento humano formado por una serie de casas habitacionales, alguna industria manufacturera de pequeña escala y otras construcciones a poca escala. Todas estas construcciones están conectadas [y los desplazamientos] son cortos y generalmente se realizan caminando [En una segunda etapa,] el asentamiento humano [...] continúa su crecimiento en extensión, en población y en vehículos, especialmente motorizados [...] apareciendo los primeros congestionamientos, especialmente en calles en donde se empieza a concentrar la actividad comercial.

[En el tercer periodo,] el pueblo continúa con su crecimiento y pasa a ser una ciudad en donde la saturación de sus calles y avenidas se vuelve a presentar con la consecuente reducción del nivel del servicio [de transporte] y con ello la consecuencia de que éstos [se] separen [Finalmente,] la ciudad de mediano tamaño continúa su desarrollo y pasa a ser una ciudad con grandes volúmenes de [desplazamientos] en muchos corredores; con una gran diversificación de actividades y un gran espacio territorial.⁷⁵

Como se puede observar, un rasgo propio de las urbes se asocia con su dinamismo;⁷⁶ en consecuencia, los desplazamientos se encuentran directamente vinculados con las posibilidades de interrelación social y con la distribución territorial de las actividades económicas que permitan a las personas satisfacer sus necesidades. En efecto, mientras estén más separados los espacios en donde se producen los intercambios necesarios, el crecimiento de la movilidad y el uso de nuevos medios de transporte serán mayores.⁷⁷

De esta manera, se puede decir que los procesos de urbanización generan una transformación de la vida en donde se pasa de “la proximidad física de las actividades [que permitían] organizar[r] lo cotidiano a un modelo donde las diferentes funciones vitales se hallan deslocalizadas a lo largo de una extensa trama urbana”, con lo cual se observa la existencia de grandes concentraciones humanas que dejan de satisfacer sus necesidades en un espacio delimitado y cercano para incorporan vastos desplazamientos en su cotidianidad.⁷⁸

2. La movilidad y el espacio público

En el paradigma de movilidad, un elemento que se suma a la comprensión de este fenómeno es el que plantea la existencia de una cercana relación de las personas con el espacio público, en la medida en que los diferentes medios de transporte no son los únicos que integran la posibilidad de movimiento, pues también las calles, plazas y banquetas comprenden lugares importantes de encuentro e interacción social.⁷⁹

En este sentido, todos los lugares públicos deben ser de fácil acceso para todas las personas sin distinción, con lo cual se puede establecer que el vínculo entre movilidad y espacio público sea medido

En términos de los autores, en las ciudades compactas estos elementos tienden a mezclarse, mientras que en las expandidas es muy probable que haya una separación clara de todos ellos mediante vialidades principales.

⁷⁵ El autor designa los momentos clave como *asentamiento humano, pueblo, ciudad media y metrópoli*. Para una descripción más profunda de las etapas ya descritas y de los medios de transporte típicos de cada una de ellas, véase Ángel R. Molinero Molinero y Luis Ignacio Sánchez Arellano, *Transporte público: planeación, diseño, operación y administración*, Toluca, UAEM, 1997, pp. 20-30.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁷⁷ Carme Miralles-Guasch y Ángel Cebollada, *op. cit.*, p. 196.

⁷⁸ Pablo Vega Centeno, “Movilidad (espacial) y vida cotidiana en contextos de *metropolización*. Reflexiones para comprender el fenómeno urbano contemporáneo”, en *Debates en Sociología*, núm. 28, Lima, 2003, pp. 22 y 28.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 27. En el mismo sentido véanse Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, p. 38; y Georges Amar, *op. cit.*, p. 14.

a través de su menor o mayor accesibilidad. Sobre el tema, pueden citarse los diversos obstáculos que ha identificado la urbanista chilena Paola Jirón al estudiar el aspecto de la accesibilidad y la exclusión social en la movilidad:

Por tal motivo, se sugiere observar el acceso a prácticas, relaciones y lugares según las barreras financieras, físicas, organizacionales, temporales, habilidades y tecnológicas. Las barreras financieras que afectan la movilidad pueden involucrar, por ejemplo, el costo de usar diferentes modos de transporte. Las dimensiones físicas pueden relacionarse a la distancia viajada pero también al aspecto físico y las condiciones de los espacios que se encuentran: caminos, veredas, paraderos, buses, plataformas de metro, senderos de bicicletas, o parques, entre otros.⁸⁰

Así, el fenómeno de la movilidad exige un estudio multidisciplinario que pueda responder de modo efectivo –y no sólo parcial– a los problemas sociales, culturales y ambientales; y que siempre se oriente a resolver las necesidades básicas de las personas y a mejorar constantemente su calidad de vida mediante la inclusión y convivencia armónica de todas y todos en sociedad.⁸¹

⁸⁰ Paola Jirón M. *et al.*, *op. cit.*, p. 45.

⁸¹ Ricardo Montezuma, “París y el mejoramiento de su movilidad: la innovación y el desarrollo de un nuevo concepto de transporte”, *op. cit.*, p. 43.

II. El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano



Con base en la planteamiento de que la movilidad constituye un elemento esencial para la vida digna y el desarrollo pleno y armónico de las personas y sociedades, a continuación se presentará una serie de argumentos que apuntan al reconocimiento de un auténtico derecho humano a la movilidad; se identificarán y analizarán el contenido y los elementos esenciales que lo conforman, y se precisarán las obligaciones que deberían asumir todos los Estados con la finalidad de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. Si bien la movilidad como derecho se encuentra en proceso de configuración, requiere una atención inmediata ante el escenario de crecimiento urbano y desarticulación existente de los sistemas de movilidad que predomina en gran parte de las ciudades y regiones del mundo.

A. La movilidad desde una perspectiva de derechos humanos

1. Los derechos humanos como construcciones sociales⁸²

En la actualidad existe un amplio consenso respecto a que los derechos humanos deben ser concebidos como procesos históricos, producto de contextos y circunstancias determinados, e incluso marcados muchos de ellos por las luchas sociales que lograron su reconocimiento.⁸³ En palabras de Norberto Bobbio, el proceso de reconocimiento de derechos se encuentra “todo menos concluido”.⁸⁴ Prueba de ello es la evolución que, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁸⁵ han tenido los diferentes instrumentos que los enuncian, los cuales se han ampliado en función de las necesidades, intereses, cambios sociales y transformaciones técnicas, entre otros factores.⁸⁶

Los derechos humanos se erigen como la expresión de necesidades básicas defendibles frente al poder y otorgan a las personas un papel emancipador frente al Estado,⁸⁷ al imponerle a éste dos grandes clases de obligaciones: las primeras de tipo negativo, que establecen una serie de prohibiciones de interferir en la vida privada de las personas; y las segundas que colocan a estas últimas frente a sus gobiernos, con la posibilidad de exigir un control positivo de ellos.⁸⁸

No obstante, frente a la posibilidad de reconocer nuevos derechos que protejan y satisfagan intereses y necesidades fundamentales para el ser humano, surge la duda de cómo identificar aquellas necesidades que tienen la particularidad de ser fundamentales para la vida de las personas. Para ello se considerará fundamental al interés o necesidad cuya violación o no satisfacción implique la muerte o padecimiento grave, o que toque el núcleo esencial de la autonomía de la persona⁸⁹ y de la dignidad humana.

En otras palabras, una necesidad es un estado de índole esencial e insoslayable que repercute directamente en la calidad de vida de las personas y que, una vez demostrada su existencia, es suficiente para la exigencia de su satisfacción.⁹⁰ Así, reconocer, ejercer y proteger un derecho humano expone la

⁸² Los derechos humanos pueden ser abordados desde varias perspectivas. En este apartado se presentan aquellos autores que los han estudiado desde su dinamismo, demostrando que es un campo en constante movimiento y consolidación.

⁸³ Corina de Yturbe, *Multiculturalismo y derechos*, México, IFE (Temas de la Democracia: Ensayos, núm. 4), 1998, p. 54.

⁸⁴ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos humanos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 71.

⁸⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

⁸⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁷ María José Añón Roig, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 263.

⁸⁸ Jack Donnelly, “La construcción social de los derechos humanos”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 17, Madrid, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, junio de 2011, p. 172.

⁸⁹ Robert Alexy, “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”, en *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año v, núm. 8, Madrid, 2000, p. 28.

⁹⁰ María José Añón Roig, *op. cit.*, pp. 266-268.

intención de satisfacer una serie de necesidades que, entendidas como exigencias válidas, se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna.⁹¹

2. El derecho a la movilidad como un derecho humano en proceso de configuración

Como se ha señalado, debido a su naturaleza dinámica, la protección y defensa de los derechos humanos no es rígida.⁹² Éstos no conforman un sistema cerrado y estático de principios absolutos alejados de la realidad social e histórica,⁹³ sino que su contenido se va perfeccionando, articulando, especificando y actualizando de manera continua.⁹⁴

De acuerdo con Norberto Bobbio, esta ampliación histórica de los derechos humanos responde en esencia a tres causas:

- El aumento en la cantidad de bienes que merecen ser tutelados por el derecho.
- La extensión de algunos derechos, reconocidos en un inicio sólo al hombre o a la mujer, hacia grupos con características específicas como personas migrantes o privadas de la libertad.
- Al considerar al hombre o a la mujer en sus distintos modos de interactuar en la sociedad, es decir, como personas menores de edad o adultas mayores, entre otros.⁹⁵

Si bien el propósito de este informe especial no hacer un análisis exhaustivo de cada una de estas causas, la tesis anterior sirve para identificar claramente el derecho a la movilidad con la primera de ellas, al reconocer el papel determinante que éste asume en la vida de las personas y en todas las sociedades.

Durante los últimos años, algunas personas que han estudiado dicho fenómeno han pugnado para que a su alrededor se configure un derecho social del nivel de la educación, la salud y recientemente el agua, por la forma en que determina el modo de vida de las personas y su relación social.⁹⁶ Uno de los primeros esfuerzos para definir este derecho lo ha desarrollado Fridole Ballén Duque, quien considera que la movilidad puede conceptualizarse como el derecho al “libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura”, cuya satisfacción permite que las personas alcancen múltiples fines que dan valor a la vida.⁹⁷

El reconocimiento de la movilidad como derecho humano también está vinculado de manera estrecha con las discusiones y movilizaciones de alcance mundial entorno al derecho a la ciudad, las cuales se han materializado en particular a través de la promulgación de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Aun cuando ese instrumento no tiene un carácter jurídico formal y, por lo tanto, no obliga a los Estados con la misma fuerza que los tratados y convenciones internacionales, contiene opiniones válidas y compartidas por actores de renombre a nivel internacional.⁹⁸

⁹¹ *Idem.*

⁹² Federico Mayor Zaragoza, “Una cuestión de voluntad”, en *Los derechos humanos en el siglo XXI: cincuenta ideas para su práctica*, París/Barcelona, UNESCO/Icaria, 1998.

⁹³ María José Añón Roig, *op. cit.*, p. 266.

⁹⁴ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 72.

⁹⁵ En palabras del autor, se resume como “más bienes, más sujetos, más estatus del único individuo”. *Ibidem*, p. 114.

⁹⁶ Véanse, por ejemplo, Georges Amar, *op. cit.*; Ricardo Montezuma (ed.), *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, *op. cit.*; y Fridole Ballén Duque, *op. cit.*

⁹⁷ Fridole Ballén Duque, *op. cit.*, p. 170.

⁹⁸ Para mayor información, véase Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona-Quito, octubre de 2004, disponible en <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>, página consultada el 30 de mayo de 2012.

A nivel local, el 13 de julio de 2010, el jefe de Gobierno del Distrito Federal firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, con lo que se obligó públicamente al cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en ella.⁹⁹

Estos instrumentos reivindican la construcción de un modelo sustentable de sociedad y vida urbana basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social; y fundamentando en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Además, evidencian el carácter colectivo del derecho a la ciudad, que no se limita a promover el ejercicio y la satisfacción individualizada de los derechos humanos sino que también propone avanzar hacia la construcción de un derecho que reconozca la identidad colectiva de quienes habitan y transitan en la ciudad para mejorar sus condiciones de convivencia y disfrute, en especial a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

En cuanto a la movilidad, ambos instrumentos la consideran como un elemento esencial del derecho a la ciudad.¹⁰⁰ La referencia más precisa se encuentra en el artículo XIII de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, que estipula:

Las ciudades [deben garantizar] el derecho de movilidad y circulación en la ciudad a través de un sistema de transportes públicos accesibles a todas las personas según un plan de desplazamiento urbano e interurbano y con base en medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales (de género, edad y discapacidad).¹⁰¹

Aquí se mencionan elementos imprescindibles para la realización de este derecho; sin embargo, presenta varios problemas. En primer lugar, porque lo limita al derecho a la ciudad. Si bien la movilidad se incrementa y dificulta en un contexto urbano, constituye una necesidad básica inherente a todo ser humano y un elemento esencial para la cohesión de toda sociedad, independientemente del lugar donde se vive. Por otro lado, tiende a equiparar este derecho con el transporte, haciendo a un lado elementos como el medio ambiente, la seguridad, el espacio público, la infraestructura vial, la movilidad peatonal y el uso de la bicicleta, que intervienen de manera imprescindible en su ejercicio.

En este aspecto, vale la pena destacar lo señalado por Ricardo Montezuma al hablar sobre este derecho:

La exclusión de ciertas infraestructuras de la noción de espacio público ha traído resultados nefastos, puesto que ha polarizado la acción y reflexión en la materia en disciplinas aisladas. Por un lado, se ha dejado a la arquitectura lo concerniente al espacio peatonal, y por otro lado el espacio vehicular ha quedado como dominio de la ingeniería vial y de transporte. No obstante, se debería considerar que el espacio público urbano es uno solo, que requiere un equilibrio y sobre todo que se le debería dar la prioridad al ser humano. La complejidad y pluralidad del espacio público urbano exige una visión integral. En efecto, el campo de acción y reflexión en la materia debería ser, como todo lo relacionado con lo urbano, multidimensional e interdisciplinario.

⁹⁹ *Proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, México, Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, septiembre de 2009.*

¹⁰⁰ Véanse Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1; y apartado 3.2.1, en *Proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, op. cit.*

¹⁰¹ Véase Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1.

Por lo cual, el modo de transporte utilizado en diferentes espacios no debería ser un criterio para excluir ciertas infraestructuras de la noción de espacio público, ya que las calzadas de las calles, avenidas y autopistas urbanas, son tan espacio público para la movilidad como los andenes, las alamedas, los paseos urbanos, etcétera.¹⁰²

En 2007, México fue sede para la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE),¹⁰³ inspirada en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales y regionales,¹⁰⁴ como resultado de una serie de foros organizados por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC)¹⁰⁵ entre la sociedad civil internacional. En ella se reconoce expresamente el derecho a la movilidad al señalar que:

[T]oda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada [sic] tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.¹⁰⁶

Si bien las definiciones proporcionadas hasta ahora han identificado elementos importantes para la construcción de este derecho, ninguna de ellas engloba todas las necesidades de protección de lo que implica la movilidad como fenómeno amplio, estudiado en este documento.¹⁰⁷ No obstante, su desarrollo permite observar que el esfuerzo para su reconocimiento tiene un impulso no sólo de tipo doctrinario sino también desde el trabajo de la sociedad civil organizada, que exige la incorporación de otros derechos al catálogo de los ya reconocidos y que éstos puedan tener repercusiones en la toma de decisiones políticas, económicas, culturales y, desde luego, jurídicas.¹⁰⁸

3. Dimensiones individuales y colectivas del derecho a la movilidad

Para superar la visión individualista de los derechos humanos, impresa por la filosofía política liberal del siglo XIX y propia de los derechos civiles y políticos,¹⁰⁹ es necesario aclarar que la plena protección

¹⁰² Ricardo Montezuma (ed.), *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, op. cit., p. 19. Para una mejor comprensión, se intercambió el orden de los párrafos.

¹⁰³ De acuerdo con la Declaración, los derechos humanos emergentes son aquellos derechos que responden al dinamismo de la sociedad internacional contemporánea y del derecho internacional, de tal manera que puedan dar respuesta a los nuevos retos y necesidades que ellos enfrentan. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en el marco del segundo Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007, Monterrey, noviembre de 2007.

¹⁰⁴ IDHC, *Declaració Universal de Drets Humans Emergents/Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*, Barcelona, IDHC, 2009, p. 39, disponible en <<http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>>, página consultada el 1 de febrero de 2013.

¹⁰⁵ El primero de ellos fue el Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004, en donde se presentó el proyecto de la DUDHE con el objetivo de debatir el texto y conseguir su aprobación en el Plenario del Diálogo. Una vez aprobado, se abrió un periodo de consultas con la sociedad civil para discutir y enriquecer la Declaración con diferentes perspectivas. Finalmente, el texto definitivo fue aprobado durante el segundo Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007. Para obtener más información véase IDHC, “Derechos humanos emergentes”, disponible en <http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp#origenes>, página consultada el 1 de febrero de 2013.

¹⁰⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. El derecho a la movilidad local y a la accesibilidad. Hasta el momento, los derechos contenidos en la DUDHE no han sido reconocidos por ningún instrumento internacional vinculante, pues éstos han sido impulsados desde la agenda de la sociedad civil participativa.

¹⁰⁷ *Vide supra*, “I. Consideraciones preliminares sobre el fenómeno de la movilidad”, pp. 17-26.

¹⁰⁸ María José Añón Roig, op. cit., p. 262.

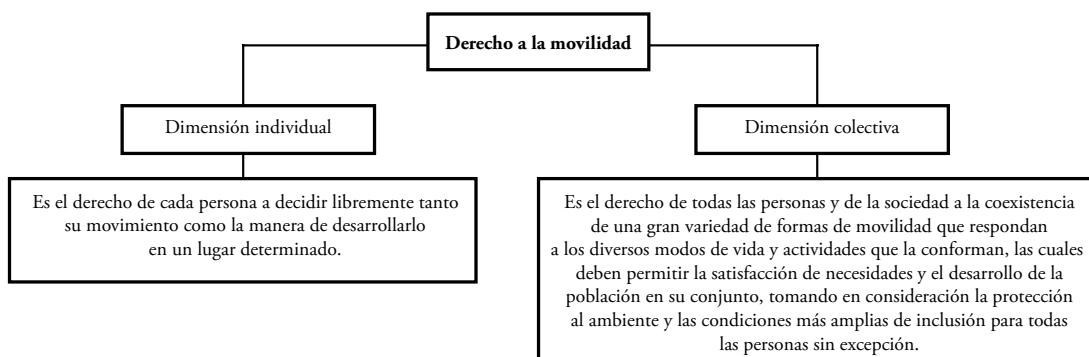
¹⁰⁹ Wilmer Yesid Leguizamón Arias, “El derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social: el caso del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja”, ponencia dictada durante el IV Seminario Internacional para el Estudio de la Fraternidad, Santiago, 19 de octubre de 2011, p. 11, disponible en <http://www.ruef.net.br/uploads/biblioteca/4ec5184cca114d0a9798113949eb_a8e.pdf>, página consultada el 1 de febrero de 2013.

de los derechos no sólo abarca la dimensión subjetiva y particular de la persona, ya que éstos deben ser interpretados también en su dimensión social o colectiva, la cual comprende una concepción del ser humano en sociedad y en su relación con los demás.¹¹⁰

Con base en dicha premisa, la protección efectiva de cualquier derecho fundamental se alcanzará cuando se protejan ambas dimensiones,¹¹¹ teniendo como punto de partida las necesidades de las personas y de los colectivos.¹¹² En este sentido, el derecho a la movilidad presenta una dimensión individual en la medida en que cada persona debe tener la capacidad de decidir libremente su movimiento¹¹³ y el modo de traslado entre el *cocktail de movilidad* existente –según la expresión quebequense–,¹¹⁴ en función de sus necesidades, condiciones físicas y cognitivas, y de los servicios disponibles.

Por otro lado, este derecho representa un atributo de las sociedades adherido a su tejido social, cultural y económico,¹¹⁵ que, exponiendo la relación existente entre espacio y ciudadanía, visibiliza el derecho de todas las personas de pertenecer a ella.¹¹⁶ Desde el ámbito colectivo, la movilidad debe permitir y fomentar la coexistencia de una gran variedad de formas de movilidad que respondan a la diversificación de los estilos de vida y actividades que constituyen a la sociedad;¹¹⁷ y que permitan la satisfacción de necesidades y el desarrollo de la población en su conjunto.¹¹⁸ En virtud de su alcance, la dimensión colectiva debe prevalecer siempre sobre la individual.

Esquema II.1 Dimensiones individual y colectiva del derecho a la movilidad



Fuente: elaboración del CIADH.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ Wilmer Yesid Leguizamón Arias, *op. cit.*, p. 12.

¹¹² Teresa del Valle, “El derecho a la movilidad libre y segura”, en Virginia Maqueira (ed.), *Mujeres, globalización y derechos humanos*, Madrid, Cátedra/Universidad de Valencia (serie Feminismos), 2006, p. 246.

¹¹³ Georges Amar, *op. cit.*, p. 37. Como señala el autor, en vez de considerar que somos fundamentalmente sedentarios, *residentes*, que de cuando en cuando nos desplazamos, sería más exacto vernos como seres en movimiento, en quienes la movilidad es el estado natural.

¹¹⁴ *Idem*. De acuerdo con el autor, la expresión *cocktailtransport* fue acuñada en los años noventa por Michel Labrecque, presidente de la Sociedad de Transportes de Montreal.

¹¹⁵ Véase Georges Amar, “Movilidad, un cambio de paradigma”, en Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, *op. cit.*, pp. 14-20.

¹¹⁶ Teresa del Valle, *op. cit.*, p. 245.

¹¹⁷ Georges Amar, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, *op. cit.*, p. 84.

¹¹⁸ Fondo Nacional de Infraestructura, “Una nueva estrategia para el transporte público de pasajeros”, en *Movilidad amable*, núm. 5, México, cts México, octubre de 2009, p. 55.

B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo

1. ¿Qué es el derecho a la movilidad?

La apuesta por reconocer un derecho humano a la movilidad implica para la teoría jurídica la identificación del contenido normativo de este derecho, con el fin de poder exponer con posterioridad las obligaciones que el Estado tiene frente a él. Es importante precisar que este primer esfuerzo busca ser sólo un punto de partida para el incipiente desarrollo que con seguridad tendrá tal derecho en un futuro. Por ello, más que exhaustivo, su contenido será enunciativo pero no limitativo.

Dicho lo anterior y con base en el derecho internacional de los derechos humanos –particularmente las observaciones generales emitidas por el Comité DESC¹¹⁹– y en las distintas posturas de quienes han aportado elementos para la construcción de este derecho,¹²⁰ se propone definir el derecho a la movilidad como *el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.*

A su vez, por sistema integral de movilidad deberá entenderse *el conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio.*

De esta manera, la movilidad se sitúa en el punto donde convergen las distintas formas de transporte –incluyendo la caminata–, la infraestructura vial y de apoyo, y el espacio público. Por un lado, depende de la existencia de un sistema integrado e interconectado de diversos modos de transporte utilizados para la realización de los movimientos en el espacio.¹²¹ Por otro, requiere de una infraestructura vial y de apoyo accesible y sin ningún tipo de discriminación que asegure sus funciones de acceso y enlace, como estaciones, paradas de espera y centros de intercambio modal. Finalmente, implica la existencia de un espacio público adecuado que permita a las personas apropiarse de él mediante su uso y disfrute cotidiano.¹²²

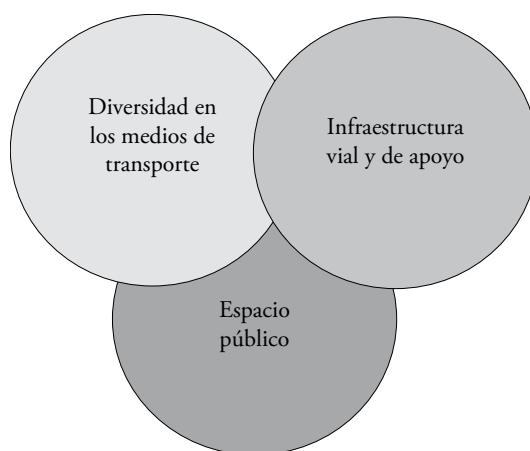
¹¹⁹ Véase n. 16.

¹²⁰ Véase en particular las obras ya referidas de Ricardo Montezuma, Georges Amar, Paola Jirón y Fridole Ballén Duque, entre otros.

¹²¹ Véase Georges Amar, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, op. cit., p. 83. Para el autor, “la idea según la cual un solo tipo de transporte o un pequeño número de modos de transporte, bastan para asegurar la movilidad armoniosa de una ciudad será firmemente rechazada”, pues considera que “la diversidad modal es al ecosistema urbano lo que la biodiversidad a los ecosistemas naturales”. Entre las y los expertos en materia de transporte, esta concepción es conocida como *multimodalidad*.

¹²² Con base en Jordi Borja, “Ciudad y planificación: la urbanística para las ciudades de América Latina”, en Marcello Balbo *et al.*, (comps.), op. cit., p. 93; y Georges Amar, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, op. cit., p. 165.

Esquema II.2 Elementos clave para el ejercicio del derecho a la movilidad



Fuente: elaboración del CIADH.

2. Relación del derecho a la movilidad con otros derechos humanos

En primer lugar, la movilidad corresponde plenamente al conjunto de derechos vinculados con la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 11.1 del PIDESC.¹²³ De hecho, el Comité DESC ha señalado que la frase “incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados” usada en el Pacto es indicativa, no exhaustiva.¹²⁴ Así, el derecho a la movilidad deberá formar parte de aquellos que son indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, al ser considerado prerequisito y necesidad del ser humano.

Además, constituye un derecho fundamental para la erradicación de la pobreza y la realización de los principios de igualdad y no discriminación, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹²⁵ A su vez, tiene una relación estrecha y complementaria con el derecho de libre circulación, pues mientras éste –identificado como un derecho civil de autonomía– cubre una parte esencial del derecho a la movilidad, al impedir que existan interferencias sin justificación en los movimientos de las personas,¹²⁶ aquél –identificado como un derecho de carácter social– actúa garantizando las condiciones de igualdad y prestacionales necesarias para que ambos sean efectivos.¹²⁷

Por otra parte, la realización del derecho a la movilidad representa una condicionante para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo, el desarrollo, la alimentación, la vivienda y la cultura,¹²⁸ debido a que las distancias, tiempo y exigencia de movimiento se hacen evidentes y necesarios para su ejecución. En este sentido, el Comité DESC menciona como ejemplo que una característica imprescindible de la educación es la accesibilidad física de las escuelas, ya que deben ubicarse a una distancia geográfica razonable para todas las personas.¹²⁹

¹²³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1.

¹²⁴ Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 29º periodo de sesiones, noviembre de 2002, párr. 3.

¹²⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 1º y 2º.

¹²⁶ *Ibidem*, artículo 13.

¹²⁷ Wilmer Yesid Leguizamón Arias, *op. cit.*, pp. 9-12.

¹²⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6º, 12, 13 y 15.

¹²⁹ Comité DESC, Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), aprobada en el 21º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1999, párr. 18.

Asimismo, el derecho a la movilidad se relaciona de diversas maneras con la salud.¹³⁰ En primer lugar, porque éste forma parte de todos aquellos medios y condiciones que aseguran a las personas la asistencia y los servicios médicos en caso de enfermedad. En segundo término, cuando se realiza un ejercicio pleno del derecho a la movilidad respetando el medio ambiente, se está protegiendo el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud. Al mismo tiempo, ambos derechos se conectan a partir de los niveles de accidentabilidad, ya que éstos representan un problema de salud pública. A su vez, optimizar los tiempos de traslado tiene un impacto directo tanto en la salud física y mental de las personas como en el disfrute de otros derechos, como el descanso y tiempo libre,¹³¹ aspectos que permiten trazar una armonía entre la vida laboral y la vida familiar.

De modo similar, el derecho a la movilidad se vincula con el derecho al trabajo, toda vez que es un medio de acceso y una condición necesaria para el disfrute y la libre elección del trabajo, elementos que el Comité DESC ha identificado como esenciales para el desarrollo personal y la integración social y económica de todas las personas.¹³²

Por otro lado, el derecho a la movilidad se encuentra unido estrechamente con el derecho a la vivienda, ya que constituye uno de los factores esenciales que configuran una *vivienda adecuada* en los términos del PIDESC.¹³³

Finalmente, el ejercicio del derecho a la movilidad resulta fundamental para garantizar el derecho al desarrollo,¹³⁴ debido a que los trasladados y acceso a lugares nunca deberán ser un impedimento para la participación de todas las personas en los ámbitos económico, social, cultural y político.¹³⁵

No obstante, cabe subrayar que, si bien el derecho a la movilidad se encuentra asociado estrechamente con otros derechos humanos en tanto que contribuye de manera importante a su realización, su ejercicio pleno no se logra con la suma de éstos. Por su complejidad y el papel determinante que tiene en la vida de las personas y en todas las sociedades, la movilidad debe ser configurada como un derecho autónomo que requiere atención especial y que exige el cumplimiento de obligaciones específicas por parte de los Estados en los distintos niveles y órdenes de gobierno.

3. Contenido esencial del derecho a la movilidad

El derecho a la movilidad engloba tanto libertades individuales como derechos de naturaleza supra-individual.¹³⁶ Dentro de las primeras se encuentran los derechos a decidir el momento de los propios movimientos y el modo de transporte más conveniente para cada recorrido,¹³⁷ y a planificar libre-

¹³⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.1.

¹³¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 24; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7º, inciso d.

¹³² Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 35º periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005, párr. 4.

¹³³ Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 8, inciso f.

¹³⁴ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, artículo 3.3.

¹³⁵ *Ibidem*, artículo 1º.

¹³⁶ Se utilizan indistintamente los sustantivos *derechos* o *intereses* al calificarlos con los siguientes adjetivos: colectivos, difusos, sociales, de grupo, de clase, de serie, de sector, de categoría, de incidencia colectiva, dispersos, propagados, difundidos, profesionales, fragmentarios, sin estructura, sin dueño, anónimos, transpersonales, supraindividuales, metaindividuales, transindividuales, etc. Eduardo Ferrer Mac- Gregor, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2004, p. 11.

¹³⁷ Al respecto, es importante considerar que la elección no está en función de los gustos y subjetivación de esta decisión. En palabras de Fridole Ballén Duque, “hay quienes creen que el derecho a la movilidad está vinculado a tener un vehículo motorizado, como el automóvil [...] lo cual está lejos del escenario ideal que supone la provisión y utilización de sistemas de transporte colectivo y masivo de buena calidad, en condiciones de seguridad y más amigables con el medio ambiente”.

mente los desplazamientos de acuerdo con las propias necesidades y deseos. A su vez, los derechos de naturaleza supraindividual comprenden la posibilidad de contar con distintos medios de transporte integrados e interconectados, infraestructura vial y de apoyo y un espacio público adecuado.

Al ser identificado como un derecho humano, la movilidad abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados entre sí.¹³⁸

- *Disponibilidad.* Es la existencia, en cantidad suficiente para todas las personas, de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se ejecuta un derecho.¹³⁹ En cuanto al derecho a la movilidad, implica que haya a disposición de todas las personas una diversidad de modalidades de transporte, de infraestructura vial y de apoyo, y de espacios públicos, para una efectiva realización de movimientos en el territorio que permitan la satisfacción de necesidades básicas de acceso al trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, entre otras. En particular, las personas deben contar con sistemas de transporte público diseñados de acuerdo con un plan de desplazamiento urbano e interurbano; con modos alternativos para desplazarse, por ejemplo, a través de vehículos no contaminantes; y con áreas reservadas a las y los peatones.¹⁴⁰
- *Accesibilidad.* El sistema de movilidad debe estar al alcance de todas las personas, sin discriminación alguna. En este sentido, la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad establece que los sistemas de transporte público deben ser accesibles para todas las personas, al haber medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales –de género, edad y discapacidad, entre otros– y a un precio justo, apropiado a sus ingresos.¹⁴¹ El aspecto de la accesibilidad tiene tres dimensiones:
 - *Accesibilidad física.* El sistema de movilidad debe estar al alcance físico de todas las personas, es decir, a una distancia geográfica razonable para la satisfacción de sus necesidades básicas.
 - *Accesibilidad económica (asequibilidad).* Significa una protección ante la eventual carga desproporcionada que podría implicar la realización de algún derecho.¹⁴² En este caso, los costos y cargos directos e indirectos asociados con el ejercicio del derecho a la movilidad no deberán comprometer ni poner en riesgo el ejercicio de otros derechos.
 - *No discriminación.* El acceso al sistema de movilidad no debe basarse en motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹⁴³ Al contrario, los distintos medios de transporte deben acondicionarse a las múltiples necesidades sociales.¹⁴⁴ Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) reconoce que las mujeres deben acceder a condiciones de vida adecuadas,

¹³⁸ Estos elementos o características fundamentales los mencionó por primera vez la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/1999/49, 13 de enero de 1999.

¹³⁹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, CDHDF (col. Cuadernos de Capacitación, 2011, p. 48).

¹⁴⁰ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 49.

¹⁴³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2.

¹⁴⁴ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1.

especialmente en la esfera del transporte.¹⁴⁵ De igual manera, las personas con discapacidad deben gozar de movilidad personal con la mayor independencia posible, en particular teniendo acceso a los edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;¹⁴⁶ y las personas adultas mayores también deben poder acceder a un entorno apropiado y a la movilidad a través del suministro de medios de transporte adecuados.¹⁴⁷

- *Acceso a la información, a la participación y la exigibilidad.* Consiste en la posibilidad de solicitar, recibir y difundir información respecto al derecho a la movilidad.¹⁴⁸ También supone la participación ciudadana en las políticas públicas de movilidad y el acceso a formas de exigibilidad administrativa y/o judicial, mediante acciones individuales o colectivas, ante la vulneración de este derecho.¹⁴⁹ Estos elementos son parte de los principios transversales de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, es decir, son principios medulares que los y las tomadores de decisiones deben observar en la elaboración e implementación de todos los programas y acciones de gobierno.¹⁵⁰
- *Calidad.* Tiene como finalidad asegurar que los medios y contenidos por los que se alcanza la realización de un derecho tengan los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función.¹⁵¹ Así, los diversos medios de transporte –vehículos o unidades utilizados–, la infraestructura vial y de apoyo –calles, vías, paradas, puntos de intercambio modal, etc.– y el espacio público deben ser adecuados; diseñados para permitir la movilidad en condiciones de igualdad y sin discriminación a todas las personas; producir el menor daño ambiental; ofrecer un espacio apropiado para las personas; y encontrarse en buen estado, con condiciones higiénicas y de seguridad, en mantenimiento regular. Por último, las y los operadores del sistema de transporte deben otorgar un trato idóneo a las personas usuarias y el servicio que prestan debe ser incluyente y respetuoso.¹⁵² En este sentido, la DUDHE reconoce el derecho de toda persona a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente,¹⁵³ y la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad establece que los medios de transporte deben ser acondicionados y respetuosos de las necesidades ambientales.¹⁵⁴
- *Aceptabilidad.* Todos los elementos del sistema de movilidad deberán estar calificados, es decir, ser pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de la diferentes culturas de quienes lo utilizan, y sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de vida, para permitir el sano y armónico movimiento de todas las personas.

¹⁴⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor internacionalmente y en México el 3 de septiembre de 1981, artículo 14, inciso *b*.

¹⁴⁶ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/106 del 13 de diciembre de 2006, artículo 20.

¹⁴⁷ Comité DESC, Observación general núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1995, párr. 33.

¹⁴⁸ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁹ PUEC-UNAM, *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, México, Evalúa DF/PUEC-UNAM, 2011 p. 12.

¹⁵⁰ Luis Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*, pp. 44-50.

¹⁵¹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵² Este aspecto fue ampliamente abordado por la profesora e investigadora venezolana Joheni Urdaneta en *Políticas y calidad de servicio del transporte público urbano en el municipio Maracaibo*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guayaquil, 2006, 17 pp., disponible en <<http://www.voxlocalis.net/revistas/num14/doc/docviii1.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

¹⁵³ Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8.

¹⁵⁴ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1.

Cuadro II.1 Elementos esenciales del derecho a la movilidad y su referencia en instrumentos internacionales

Elementos	Instrumentos internacionales
Reconocimiento explícito del derecho a la movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. • Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.2. • Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8.
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. • Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.3.
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. • Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. • Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 4º, 9º y 20. • Observaciones generales del Comité DESC, núm. 5 y 6. • Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14, inciso b.
Calidad y aceptabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. • Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. • Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 4º, inciso c. • Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículos 2.1 y 10. • Programa 21.

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos internacionales mencionados.

El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano

C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que todas las personas deben gozar de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales.¹⁵⁵ Además, estipula que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con base en las observaciones generales del Comité DESC –en particular, las relativas a los derechos a la salud y al agua¹⁵⁶ y otros instrumentos internacionales de referencia, a continuación se precisará la naturaleza de estas obligaciones y en cada una de ellas se propondrán ejemplos concretos e ilustrativos de las medidas que deben adoptar las autoridades para garantizar la pleno ejercicio del derecho a la movilidad, específicamente en el Distrito Federal.

Asimismo, se harán algunas referencias a estrategias y líneas de acción contempladas en el PDHDF, donde se aborda la problemática de la movilidad a nivel local¹⁵⁷ ya que, de conformidad con la ley del Programa, éste es de observancia general en la ciudad de México.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012, artículo 1º.

¹⁵⁶ Véase Comité DESC, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 22º periodo de sesiones, 11 de mayo de 2000; y Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

¹⁵⁷ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit.*

¹⁵⁸ Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.

1. Obligación de respetar el derecho a la movilidad

Esta obligación exige a los Estados abstenerse de interferir directa e indirectamente en el ejercicio del derecho a la movilidad. En especial, las autoridades deben contenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al derecho a la movilidad en igualdad de condiciones.

En materia de transporte, y con relación a la accesibilidad, esta obligación implica, por ejemplo, que las autoridades de todos los niveles y órdenes de gobierno se abstengan de obstaculizar, restringir y negar el acceso a los servicios e instalaciones de transporte público a personas o grupos de población específicos.

Respecto de la calidad de los servicios, las y los servidores públicos que laboran en el sector del transporte u otros ámbitos vinculados con la movilidad siempre deben actuar conforme a derecho y tratar a las personas usuarias de manera respetuosa y sin discriminación, para brindar un servicio público de calidad.

La obligación de respetar también implica que el Estado se abstenga de tomar medidas regresivas en materia de movilidad. Por ejemplo, en cuanto a disponibilidad y asequibilidad, respectivamente, no debe restringir las opciones de transporte sin justificación alguna o elevar las tarifas de los servicios de forma irracional.

2. Obligación de proteger el derecho a la movilidad

Los Estados están obligados a impedir que terceras personas –particulares, grupos, empresas y otras entidades– o aquellas que actúen en su nombre menoscaben de algún modo el disfrute del derecho a la movilidad, en específico, mediante la adopción de medidas legislativas.

Por ejemplo, sobre la accesibilidad, se debe vigilar que los automóviles particulares no se estacionen en las banquetas e impidan así el paso de las personas. En relación con la *calidad*, esta obligación comprende la responsabilidad de las autoridades de implementar acciones para prevenir y erradicar actos violentos –robos, asaltos, y acoso o abuso sexual, entre otros– que limiten el ejercicio de este derecho, tanto en las instalaciones de transporte como en espacios públicos; y actuar con la debida diligencia en caso de la comisión de un delito con el fin de investigar los hechos, sancionar a las y los responsables y, en su caso, garantizar una reparación integral del daño causado a las víctimas. Para ello, también deben existir mecanismos de denuncia que sean de fácil acceso para la población y campañas de información para darlos a conocer.

La obligación de proteger reviste una importancia especial cuando un servicio público vinculado con la realización de un DESC se encuentra privatizado o concesionado, como es el caso del servicio público de transporte de la ciudad de México. El tema ha sido abordado en diversas observaciones generales del Comité DESC; por ejemplo, en la Observación General sobre el derecho a la salud estipula:

Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras, las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios realizados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud [...] y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Comité DESC, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 35.

De igual manera, en la Observación General relativa al derecho al agua contempla lo siguiente:

Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema normativo eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación General, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.¹⁶⁰

Al relacionar este aspecto con la movilidad, y particularmente en el caso capitalino, la obligación de proteger comprende la responsabilidad del Estado de vigilar, a través de un sistema normativo adecuado, que las y los operadores no obstaculicen o restrinjan el acceso a sus instalaciones y servicios, por ejemplo, a personas con discapacidad (accesibilidad); no eleven de forma injusta los precios del transporte (asequibilidad); no operen con unidades en condiciones precarias o insalubres, y no infrinjan la normatividad ambiental (calidad). Además, para asegurar el cumplimiento de esta obligación se sugiere la creación de un mecanismo de supervisión independiente, una auténtica participación ciudadana, la imposición efectiva de multas e incluso la suspensión de los contratos de concesión en caso de anomalías.

En el mismo sentido, existe jurisprudencia donde se estipula que, en el caso de los servicios públicos que se encuentran privatizados y en virtud del interés colectivo, serán justificables la restricción a la autonomía de la voluntad privada y la intervención del Estado. Una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia prevé, por ejemplo:

por cuanto los servicios públicos son una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales, la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin es particularmente intensa, y su prestación se somete a especial regulación y control.¹⁶¹

3. Obligación de garantizar el derecho a la movilidad

En las observaciones generales del Comité DESC se menciona también que la obligación de garantizar obliga a los Estados a reconocer de manera apropiada los derechos, en este caso la movilidad, en sus sistemas políticos mediante la adopción de una estrategia nacional. Se recomienda acompañarla con un plan de acción detallado para el ejercicio del derecho, y adoptar todas las medidas a su alcance con el fin de generar las condiciones necesarias para que las personas puedan ejercerlo. En aquellos casos en que, por razones ajenas a su voluntad, las personas no estén en condiciones de ejercerlo por sí mismas con los medios a su disposición, será tarea del Estado el hacerlo efectivo.

En materia de disponibilidad, esta obligación implica que el Estado asuma un papel rector en la planeación y regulación del sistema de movilidad con el objetivo de asegurar la existencia, integración e interconexión de los diversos medios de transporte, de la infraestructura vial y de apoyo, y del espacio

¹⁶⁰ Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 24.

¹⁶¹ “6. El principio de Estado social de derecho, la intervención del Estado en la economía y el alcance de las libertades económicas en materia de servicios públicos”, en Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-186/11. Restricción de la autonomía de la voluntad privada respecto de acuerdos suscritos entre particulares para acudir a la justicia arbitral-es constitucionalmente legítima, Bogotá. D. C., 16 de marzo de 2011.

público en toda la ciudad. El fomento del transporte público colectivo, el uso de vehículos amables con el medio ambiente y de tecnologías eficientes, y el establecimiento de áreas reservadas para las y los peatones deben ser estimulados.¹⁶² En especial, se propone incentivar en los centros urbanos y suburbanos el uso de transporte no motorizado, a través de vías para ciclistas y para peatones que sean seguras.¹⁶³

Asimismo, el PDHDF exhorta a la administración pública del Distrito Federal a que desarrolle un mayor número de rutas de transporte público no contaminante, de alta capacidad, eficaz y suficiente para desincentivar el uso del automóvil particular.¹⁶⁴ El Programa también advierte sobre la importancia de fortalecer los instrumentos de gestión y planeación para que incluyan, entre las consideraciones básicas, la disponibilidad y el acceso a zonas verdes y a servicios de transporte adecuados.¹⁶⁵

En relación con la accesibilidad, el Estado debe garantizar la cercanía de los medios a través de los cuales las personas ejercen su derecho a la movilidad¹⁶⁶ y que éstas puedan tener fácil acceso a instituciones educativas, lugares de trabajo y otros bienes y servicios; por ejemplo, asegurando que los nuevos conjuntos habitacionales que se construyan contemplen la dimensión de la movilidad en su diseño y planeación. Además, se debe garantizar una distribución igualitaria de los recursos entre los diferentes medios de movilidad,¹⁶⁷ incluidos los desplazamientos a pie, considerando el beneficio del sector más amplio posible de la población y con una especial atención hacia las personas con discapacidad, mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores y aquellas que se encuentran en condiciones económicas más precarias.

Por ejemplo, en virtud del artículo 9º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁶⁸ los Estados Parte deben adoptar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico y al transporte. Esto implica no sólo llevar a cabo una serie de modificaciones al diseño de los vehículos de transporte y demás infraestructura vial y de apoyo, sino también poner en marcha otros dispositivos como la señalización táctil de dirección, vados peatonales, señales auditivas, entradas accesibles, ascensores y salvaescaleras en todas las estaciones donde sea necesario, asientos de uso prioritario y aseguramiento de sillas de ruedas, entre otros.¹⁶⁹

En este sentido, la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad insiste en que las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas; la implementación de equipamientos necesarios en los sistemas de movilidad y circulación; y la adaptación de todos los edificios públicos o de uso público, los locales de trabajo y de esparcimiento para garantizar la accesibilidad universal de las personas.¹⁷⁰

El PDHDF contempla diversas estrategias y líneas de acción tendientes a asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad y adultas mayores.¹⁷¹ Las mujeres embarazadas también deberán ser sujetas de una especial atención por parte de las autoridades.

En materia de asequibilidad, el Estado debe garantizar que el sistema de cobro sea razonable y no afecte la realización de otros derechos. Aunado a ello, se encuentra obligado a asegurar el ejercicio del

¹⁶² Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1.

¹⁶³ Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, numeral 7.52, disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spoc.htm>>, página consultada el 7 de noviembre de 2012.

¹⁶⁴ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, línea de acción 589.

¹⁶⁵ *Ibidem*, línea de acción 923.

¹⁶⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 49.

¹⁶⁷ PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9º.

¹⁶⁹ Tom Rickert, "La accesibilidad y los sistemas integrados de transporte masivo BRT. Un diseño universal que beneficia a todos, en *Movilidad amable*, núm. 4, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷⁰ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.2.

¹⁷¹ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, líneas de acción 2130, 2131, 2167 y 2170-2175.

derecho a la movilidad a aquel sector de la población que no cuenta con las posibilidades económicas suficientes para sufragar los costos.¹⁷² Esto lo puede hacer a través del establecimiento de subsidios, cuidando que éstos siempre sean eficientes y bien destinados;¹⁷³ o de otros esquemas basados en el principio de solidaridad. Respecto del cobro, puede adoptar medidas destinadas a incorporar las tarifas en un mismo sistema de cobro o mediante la efectiva integración e interconexión del sistema de movilidad, para que su uso no implique el pago de distintas tarifas.¹⁷⁴

La accesibilidad implica también la creación de un sistema de información eficiente y de mecanismos de difusión para la adecuada movilidad de todas las personas usuarias, sin discriminación. Además, los Estados deben adquirir compromisos democráticos que garanticen el acceso, participación e inclusión de todas las personas en el ejercicio de este derecho, por ejemplo, en la definición, seguimiento y evaluación de la política y planes de acción de movilidad. Por otro lado, las autoridades están obligadas a hacer efectivo que cualquier persona tenga la posibilidad de interponer un recurso, ya sea mediante acciones individuales o colectivas, para la defensa y protección de cualquier violación al ejercicio de este derecho.¹⁷⁵

En cuanto a las dimensiones de calidad y aceptabilidad de la movilidad, éstas deben ser garantizadas en todos los bienes, servicios e infraestructura vial y de apoyo. Para ello, resultan imprescindibles el mantenimiento regular de las unidades e infraestructura de las diferentes modalidades del sistema de transporte y la supervisión constante. Éstos deben incluir las vías por donde transitan el transporte público, y las y los ciclistas y peatones, que deben estar en buen estado de asfaltado, señalización y tránsito; y las paradas, que deben encontrarse en buenas condiciones físicas. Sobre esta dimensión, el PDHDF establece en sus líneas de acción la necesidad de implementar y garantizar espacios públicos seguros, con espacial énfasis en los parques, transporte público y paradas de autobuses.¹⁷⁶

Otro aspecto esencial es que el trato que brinden las y los operadores debe ser profesional, respetuoso y no excluyente, en especial hacia las personas que viven con alguna discapacidad, esto se puede lograr a través de su capacitación constante y de la evaluación de su desempeño. De igual forma, corresponde al Estado promover una cultura vial¹⁷⁷ y la prevención de los accidentes a través de actividades de sensibilización que involucren a personas usuarias, conductoras y operadoras del servicio de transporte.

La sostenibilidad ambiental constituye otro elemento fundamental relacionado con la calidad del sistema de movilidad. En este sentido, se recomienda al Estado fomentar tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenicas de gases de efecto invernadero (GEI) no controlados¹⁷⁸ y de otros contaminantes en el sector del transporte. De conformidad con las Naciones Unidas, la promoción de redes de transporte urbano eficientes y ecológicamente racionales en todos los países debe constituir el criterio general para la planificación y gestión del transporte urbano, en particular, a través de la limitación, reducción y control, según sea el caso, de las emisiones perjudiciales en la atmósfera y otros efectos ambientales adversos relacionados con el sector del

¹⁷² PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷³ “Equidad y transporte, una lección pendiente”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷⁴ *Idem*.

¹⁷⁵ PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁶ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, línea de acción 1757.

¹⁷⁷ PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada y abierta a la firma en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Nueva York, 9 de mayo de 1992; entrada en vigor el 21 de marzo de 1994, artículo 4º, inciso c; y Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997; entrado en vigor el 16 de febrero de 2005, artículos 2.1 y 10.

transporte.¹⁷⁹ A este respecto, y con la intención de reducir y mitigar los efectos nocivos del transporte motorizado sobre el medio ambiente, el Programa 21 de las Naciones Unidas sugiere lo siguiente:

- Reducir la demanda de transporte.
- Fomentar el uso del transporte público colectivo.
- Incentivar el uso de transporte no motorizado, al facilitar en los centros urbanos y suburbanos vías peatonales y para ciclistas que sean seguras.
- Realizar una revisión de los patrones actuales de producción y consumo, para reducir el uso de la energía y de los recursos nacionales.¹⁸⁰

Por su parte, el PDHDF contempla la necesidad de perfeccionar e impulsar los mecanismos y acciones para vigilar y sancionar las emisiones de contaminantes y de GEI por parte del transporte colectivo, de carga e individual mediante el incremento de los recursos económicos y humanos destinados a engrosar las acciones de inspección y vigilancia.¹⁸¹ Asimismo, se recomienda prohibir y eliminar los vehículos que no cuenten con sistemas de combustión para control de emisiones, al definir una estrategia para su reciclaje o desmantelamiento¹⁸² y fomentar la adquisición de tecnologías avanzadas, como vehículos híbridos, con incentivos fiscales.¹⁸³

Además, para garantizar que todos los elementos del sistema de movilidad sean aceptables, el Estado debe garantizar que el diseño de las unidades y el servicio sean pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de las diferentes culturas de quienes los utilizan, y sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de vida, para permitir el sano y armónico movimiento de todas las personas. Sobre esto, resulta imprescindible el diseño y la implementación de programas y acciones tendientes a garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres usuarias de los servicios de transporte y en los espacios públicos.

4. Obligación de promover el derecho a la movilidad

Los Estados tienen la obligación de promover el derecho a la movilidad; la educación, investigación y difusión de información son elementos clave para lograr el conocimiento y pleno ejercicio de este derecho.

Se recomienda la generación y el suministro de información apropiada y de fácil entendimiento acerca de este derecho y, en especial, sobre las diferentes opciones de movilidad y sus impactos en términos de la salud de las personas y del cuidado del medio ambiente. Para ello, se pueden llevar a cabo campañas de sensibilización en las escuelas e instituciones públicas o en medios de comunicación, entre otras actividades. Al respecto, el PDHDF insta, entre otros temas, a la realización de un estudio integral sobre cambio climático en el Distrito Federal. Éste debe elaborarse en coordinación con instancias gubernamentales federales y locales, académicas y de la sociedad civil; e incluir el análisis y la difusión de una evaluación del impacto de la emisión de contaminantes y GEI causada por el transporte y la industria.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Programa 21, numeral 7.52.

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit.*, líneas de acción 586 y 593.

¹⁸² *Ibidem*, líneas de acción 594 y 595.

¹⁸³ *Ibidem*, línea de acción 592.

¹⁸⁴ *Ibidem*, línea de acción 596.

Como ya se ha mencionado, el fomento de una cultura vial constituye otro eje fundamental de la promoción del derecho a la movilidad, pues permite la reducción de los índices de mortalidad por accidentes y una convivencia social más armónica. Sobre ello, el PDHDF exhorta a la administración pública del Distrito Federal a fomentar una cultura del uso de bicicletas y de respeto a las y los ciclistas.¹⁸⁵

5. Obligaciones de efecto inmediato

En diversas observaciones generales, el Comité DESC admite que los Estados pueden enfrentarse a una limitación de los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos, y reconoce que la plena efectividad de los DESC no puede ser alcanzada a corto plazo.¹⁸⁶ Sin embargo, con base en el PIDESC, reitera que los Estados Parte tienen una serie de obligaciones de efecto inmediato, como garantizar el ejercicio de los DESC sin discriminación alguna, adoptar medidas deliberadas y concretas y hasta el máximo de sus recursos disponibles, y no adoptar medidas regresivas.¹⁸⁷ Sobre esta última se precisa que, de hacerlo de manera deliberada, el Estado debe demostrar que ello ha ocurrido después de un cuidadoso examen de todas las alternativas posibles.

Es más, el Comité DESC afirma que los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar, como mínimo, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. En cuanto al derecho a la movilidad y si se considera lo anterior, algunas obligaciones básicas de efecto inmediato podrían ser:

1. Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción integrales sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal. Éstos deberán ser elaborados y periódicamente revisados con base en un proceso participativo y transparente; prever métodos, como el establecimiento de indicadores, y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; y prestar especial atención a todos los grupos en situación de vulnerabilidad o marginación.
2. Garantizar el acceso de todas las personas al sistema de movilidad, que les permitan satisfacer sus necesidades de trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, entre otras.
3. Vigilar el grado de realización o no realización del derecho a la movilidad.
4. Asegurar el acceso a las instalaciones y servicios que hacen efectivo el derecho a la movilidad, sobre una base incluyente y no discriminatoria, en especial respecto de grupos en situación de vulnerabilidad y marginación.
5. Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios disponibles que tengan como fin hacer efectivo el derecho a la movilidad urbana.
6. Adoptar programas de movilidad orientados a objetivos concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados.
7. Velar por que no se vea amenazada la seguridad de las personas cuando hagan efectivo su derecho a la movilidad.
8. Garantizar el mantenimiento de la infraestructura y servicios relacionados con el derecho a la movilidad.

¹⁸⁵ *Ibidem*, línea de acción 591.

¹⁸⁶ Comité DESC, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990, párr. 10.

¹⁸⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 1º y 2º; e *ibidem*.

D. Identificación de buenas prácticas en materia de movilidad

El presente apartado presenta los sistemas de movilidad de las ciudades de Bogotá y Medellín, en Colombia; y de Curitiba, en Brasil, que han servido como ejemplo de planificación urbana. El análisis se enfoca en el concepto de movilidad y en la visión que sustenta la normatividad y las políticas públicas en estas ciudades; se revisa el grado de reconocimiento del derecho a la movilidad en las leyes y reglamentos involucrados; y se estudian las políticas públicas y programas implementados, con el fin de identificar aquellas buenas prácticas que se han adoptado para garantizar a las personas este derecho.

En el contexto del presente informe, se define como *buenas prácticas* a la acción orientada a satisfacer el derecho a la movilidad de las personas, es decir, que responde a uno o más de los elementos que componen este derecho y que tiende a cumplir las obligaciones del Estado en la materia.¹⁸⁸ Toda buena práctica debe implicar mejoras sustanciales de las condiciones que permiten a las personas un ejercicio idóneo de su derecho a la movilidad.

1. La movilidad en Bogotá, Medellín y Curitiba: antecedentes

Bogotá, Medellín y Curitiba son ciudades con realidades geográficas, socioeconómicas y políticas muy distintas; no obstante, en cada una de ellas los gobiernos en turno han fomentado la conformación de novedosos sistemas de movilidad para responder a los desafíos que implica el crecimiento poblacional y urbano.

La ciudad de Bogotá, cuya población rebasa los siete millones de habitantes y que cuenta con una densidad de 4 146 hab./km², impulsó un cambio de paradigma, al centrar la movilidad en formas alternativas de transporte mediante la adopción del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, en 2006, en el cual se plasmó una visión innovadora de la movilidad como un derecho humano vinculado con la calidad de vida de las personas.¹⁸⁹ De la misma forma en Medellín, que cuenta con 2 393 011 habitantes y una densidad poblacional de 6 925 hab./km²,¹⁹⁰ se promovió una perspectiva de la movilidad como un aspecto estrechamente vinculado con la calidad de vida de las personas,¹⁹¹ en un contexto de aumento de la densidad de población y del crecimiento conurbado.

Por su parte, la ciudad de Curitiba, que tiene una población aproximada de 1 764 540 habitantes y una densidad de 4 056 hab./km²,¹⁹² experimentó importantes cambios en materia de urbanización desde la década de los cincuenta. En este contexto, el concepto de movilidad empezó a relacionarse con

¹⁸⁸ *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

¹⁸⁹ Decreto 319, por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones, publicado en el *Registro Distrital*, núm. 3596, 18 de agosto de 2006, artículo 7º, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=21066>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

¹⁹⁰ Alcaldía de Medellín, “Proyecciones de población municipio de Medellín por comunas y corregimientos”, disponible en <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/Resumen_Proyecciones/01%20Proyecciones%20Población%20Medell%C3%ADn%20por%20a%C3%B1o%202005-2015.pdf>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

¹⁹¹ Fredy López *et al.*, “Relaciones entre el concepto de movilidad y la ocupación territorial de Medellín”, en *Revista EIA*, núm. 13, Antioquia, julio de 2010, p. 27.

¹⁹² Ipardes, *Caderno Estatístico. Município de Curitiba*, Curitiba, Ipardes, diciembre de 2012, disponible en <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=80000&cboOk=ok>>, página consultada el 1 de agosto de 2012.

el transporte público, el uso de suelo y el ordenamiento territorial; se impulsó como objetivo principal volver peatonal a la ciudad y proponer alternativas de circulación rápida con la planificación de un sistema de transporte eficiente.

2. *El reconocimiento del derecho a la movilidad en Bogotá, Medellín y Curitiba*

a) CASOS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN, COLOMBIA

El derecho a la movilidad no está reconocido de manera literal en la Constitución Política de Colombia; no obstante, algunos artículos constitucionales se encuentran relacionados con él, por ejemplo, aquellos sobre la libre circulación,¹⁹³ la planeación,¹⁹⁴ la autonomía territorial,¹⁹⁵ la finalidad social del Estado¹⁹⁶ y los servicios públicos.¹⁹⁷

A nivel nacional, existen otras leyes que incluyen referencias a ciertos componentes del derecho a la movilidad. La Ley 769, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, regula lo establecido en el artículo 24 constitucional; prevé disposiciones relativas a la circulación de las y los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos; y a la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.¹⁹⁸ Estipula que los principios rectores del Código Nacional de Tránsito son la seguridad de las y los usuarios; y la calidad, oportunidad, libertad de acceso, libre circulación y educación, entre otros.¹⁹⁹ Asimismo, en ella se define a la accesibilidad como una condición esencial de los servicios públicos que permite su fácil disfrute por parte de toda la población en cualquier espacio o ambiente exterior o interior.²⁰⁰

Por su parte, la Ley 872, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, encomienda al sistema de gestión de la calidad de las entidades del Estado la dirección y evaluación del desempeño institucional sobre la calidad y satisfacción en la prestación de servicios públicos a cargo de las entidades y agentes obligados²⁰¹ en materia de transporte público.

¹⁹³ Constitución Política de Colombia, publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 116, 20 de julio de 1991, artículo 24: “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciar en Colombia”.

¹⁹⁴ *Ibidem*, artículo 300: “Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas: [...] 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, y el desarrollo de sus zonas de frontera”.

¹⁹⁵ *Ibidem*, artículo 306: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

¹⁹⁶ *Ibidem*, artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹⁹⁷ *Ibidem*, artículo 150: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

¹⁹⁸ Ley 769, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 44.893, 7 de agosto de 2002; y núm. 44.932, 13 de septiembre de 2002, artículo 1º, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

¹⁹⁹ *Idem*.

²⁰⁰ Ley 769, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, artículo 2º.

²⁰¹ Ley 872, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 45418, 2 de enero de 2004, artículo 1º, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11232>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

Finalmente, la Ley 1083, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones,²⁰² publicada en 2006, establece las normas sobre planeación urbana sostenible que dan pie a la instauración de políticas de movilidad urbana. En ella se encuentran disposiciones que instan al gobierno a dar prioridad sobre alternativas de transporte diferentes del automóvil, es decir, al desplazamiento peatonal, bicicletas, medios de transporte no contaminantes y sistemas de transporte público con combustibles limpios.²⁰³ Además, en ella se menciona la obligación que tienen los distritos y municipios de adoptar planes de movilidad.²⁰⁴

En el mismo sentido, el Decreto 798, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006, establece los estándares urbanísticos básicos para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos; y reconoce la importancia de articular e integrar los sistemas de transporte, la red peatonal y las ciclorutas con los equipamientos y los espacios públicos.²⁰⁵ El término ciclorutas es propio de Bogotá y se refiere a la infraestructura ciclista sobre las banquetas.

Por otro lado, el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital define a la movilidad sostenible como “el derecho de las personas que debe contribuir a mejorar su calidad de vida”.²⁰⁶ Así, se crea un vínculo directo y explícito entre la movilidad y los derechos humanos; no obstante, no se reconoce de manera literal un derecho a la movilidad ni se define adecuadamente el término. Al respecto, el Pacto por la Movilidad de Bogotá con los Gremios de la Ciudad, firmado en 2007, establece de forma explícita este derecho y lo define como “el derecho de ciudadanas y ciudadanos a desplazarse de manera eficiente por la ciudad, como un factor de competitividad y productividad de los agentes económicos y sociales para la circulación y el intercambio de bienes y servicios y, fundamentalmente, como un elemento que contribuye a la calidad de vida”.²⁰⁷

En el caso de Medellín, el Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011 no contempla el reconocimiento de este derecho de manera textual; sin embargo, toma en cuenta los elementos constitutivos o esenciales de éste, en particular, al darle prioridad a las y los peatones sobre el vehículo.²⁰⁸ De igual modo lo hace el Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá, que considera tanto a Medellín como a su zona metropolitana, y que reconoce que

²⁰² Ley 1083, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 46.346, 31 de julio de 2006, disponible en <http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1083_2006.html>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

²⁰³ *Ibidem*, artículo 1º.

²⁰⁴ *Idem*.

²⁰⁵ Decreto 798, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006, publicado en el *Diario Oficial*, núm. 47.648, 11 de marzo de 2010, artículo 1º, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=39179>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

²⁰⁶ Decreto 319, por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones, artículo 7º.

²⁰⁷ Pacto por la Movilidad de Bogotá con los Gremios de la Ciudad, suscrito en Bogotá el 17 de enero de 2007, Marco conceptual, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=29794>>, página consultada el 11 de octubre de 2012.

²⁰⁸ Alcaldía de Medellín, Boletín de prensa núm. 340, Medellín ya tiene su Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011, 28 de marzo de 2008, disponible en <<http://www.medellin.gov.co/transito/archivos/boletin-prensa-2008/marzo/Marzo%202028%20%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20MOVILIDAD.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013. En documentos de divulgación de la Alcaldía de Medellín se posiciona a la movilidad como un derecho de las personas. Véase, por ejemplo, Alcaldía de Medellín, *Movida Urbana. Separata especial del Plan Maestro de Movilidad de Medellín 2008-2011*, abril-mayo de 2008, p. 3, disponible en <<http://www.reddebibliotecas.org.co/Cultura/MovidaUrbana/Documentos/Periodico%20Movida%20Urbana.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

la movilidad no motorizada asociada a peatones y bicicletas es pieza fundamental dentro del sistema de movilidad para todos, por cuanto garantiza la accesibilidad y conexión dentro de las centralidades y los tejidos residenciales, la cual debe realizarse a través de un subsistema, estructurado y articulado física y funcionalmente con el subsistema vial.²⁰⁹

b) CASO DE CURITIBA, BRASIL

Desde hace casi tres décadas, el gobierno de Brasil comenzó a desarrollar una política urbana a nivel nacional que emprendió con la reforma de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988; en ella se añadió el capítulo II del título VII, relativo a la política urbanística.²¹⁰ Esta disposición menciona la obligatoriedad de implementar un plan director en todas las ciudades de más de 20 mil habitantes; delega a los municipios tanto la responsabilidad de la planeación y estrategia urbanística como la facultad de diseñar y otorgar –directamente o por concesión o permiso– los servicios públicos de interés local, incluido el transporte público al que se le presta el carácter de esencial.²¹¹

La Constitución de Brasil no hace un reconocimiento explícito del derecho a la movilidad. Sin embargo, la Ley Federal 10.257, llamada también Estatuto de la Ciudad, reconoce el “derecho a contar con ciudades sustentables”, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras”;²¹² también, reconoce la importancia de tomar en cuenta la participación de las y los ciudadanos para garantizar una gestión democrática de la ciudad.²¹³ Además, mediante disposiciones que reglamentan la planeación de la ciudad, la regularización del uso de suelo y la creación de nuevas instituciones, esta ley crea el espacio ideal para la toma de decisiones y la implementación de nuevas políticas públicas en torno al transporte público y la movilidad urbana.

Al respecto, conviene señalar que la Ley Federal 12.587, promulgada en 2012, fija las directrices de la política nacional de movilidad urbana y da prioridad al transporte público colectivo sobre el individual motorizado.²¹⁴ A su vez, a nivel local existen dos instrumentos normativos que regulan ciertos aspectos importantes relacionados con la movilidad de las y los habitantes: la Ley 12.597, sobre la organización del transporte colectivo en Curitiba; y el Decreto 1.356, que reglamenta los servicios de transporte colectivo de pasajeros.²¹⁵

²⁰⁹ Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Consorcio de Movilidad Regional, *Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá*, Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, diciembre de 2009, p. 15, disponible en <<http://www.areadigital.gov.co/AreaMovimiento/DocumentosAreaMovimiento/Plan%20Maestro%20de%20Movilidad%202006.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

²¹⁰ Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, título VII, capítulo II. De la política urbanística.

²¹¹ *Ibidem*, artículo 30, fracción V.

²¹² Ley 10.257, promulgada el 10 de julio de 2001, artículo 2º.

²¹³ *Ibidem*, artículos 43-45.

²¹⁴ Ley 12.587, promulgada el 3 de enero de 2012.

²¹⁵ URBS-Urbanização de Curitiba S/A, *Sistema de Transporte Colectivo de Curitiba*, Curitiba, URBS, 12 de marzo de 2012, p. 3, disponible en <<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MZKT2DfYLu0%3D&tcbid=1482>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

Cuadro II.2 Reconocimiento del derecho a la movilidad y/o de sus elementos esenciales

Ciudad	Constitución	Leyes nacionales	Leyes locales	Instrumentos programáticos locales
Bogotá	Artículos 1º, 24, 106, 300 y 306.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 769. • Ley 872. • Ley 1083. • Decreto 798. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital. • Pacto por la Movilidad de Bogotá con los Gremios de la Ciudad.
Medellín			-	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011. • Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
Curitiba	Capítulo II, título VII.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 10.257. • Ley 12.587. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 12.597. • Decreto 1.356. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director de Curitiba.

Fuente: elaboración propia.

3. Políticas públicas en materia de movilidad: identificación de buenas prácticas

A continuación se revisa el contenido de los planes de acción en materia de movilidad que han sido implementados en las ciudades estudiadas. En ellos se destacan los elementos relacionados con la perspectiva del derecho a la movilidad ya referidos.²¹⁶ Para facilitar el análisis, se identificó una serie de indicadores que se plasman e ilustran en sus respectivos cuadros.

a) PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, COLOMBIA

Como se mencionó, el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital²¹⁷ no reconoce de forma explícita el derecho a la movilidad; sin embargo, retoma en cierta medida los elementos interrelacionados que conforman este derecho. Incluso, en dicho instrumento se establece que el sistema de transporte integrado deberá llevarse a cabo “siempre cumpliendo con la garantía de los derechos al medio ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la libre circulación por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para la ciudad de Bogotá”.²¹⁸

El cuadro que se presenta a continuación permite ilustrar una cierta relación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital con los principales estándares internacionales relacionados con el derecho a la movilidad. En lo particular, permite evidenciar elementos positivos e indispensables en materia de disponibilidad, calidad y accesibilidad.

Desde la perspectiva de la disponibilidad, por ejemplo, reconoce la prioridad de las y los peatones en el sistema de movilidad²¹⁹ e incluye estrategias relativas a la sustentabilidad del medio ambiente, la promoción del sistema no motorizado –como es el caso de peatones y ciclistas–, y la implementación de estacionamientos para vehículos en los intercambiadores modales y de estacionamientos especiales para bicicletas.²²⁰ Por su parte, en el artículo 15 del decreto que creó el Plan Maestro se estipula que

²¹⁶ *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

²¹⁷ Decreto 319, por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones.

²¹⁸ *Ibidem*, artículo 13.

²¹⁹ *Ibidem*, artículo 7º.

²²⁰ *Ibidem*, artículo 29.

el sistema integrado de transporte público debe constituirse a partir de un proceso de unificación operacional, tarifaria e institucional, y buscar garantizar a las y los usuarios el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia.²²¹

Sin embargo, también se advierte una serie de limitaciones, especialmente en relación con la ausencia de programas o medidas encaminados a dar facilidades de acceso y traslado a personas con discapacidad, adultas mayores y mujeres embarazadas y niñas. Asimismo, se identifica la ausencia de mecanismos de quejas para que las y los usuarios puedan interponer denuncias en caso de violaciones a su derecho a la movilidad.

Cuadro II.3 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Bogotá

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
Existe un plan o programa de movilidad para la ciudad que permite articular y dar seguimiento a la política en esta materia.	<input checked="" type="checkbox"/>			Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital.
El plan o programa está coordinado por un órgano colegiado o una institución especializada en la materia.	<input checked="" type="checkbox"/>			Se menciona como autoridad responsable a la Secretaría de Tránsito y Transporte, y se contempla la figura del Comité Sectorial de Movilidad.
El plan o programa hace referencia de forma explícita al derecho a la movilidad.	<input checked="" type="checkbox"/>			No se reconoce el derecho a la movilidad como tal; sin embargo, en el artículo 7.1 se estipula lo siguiente: "Movilidad sostenible: La movilidad es un derecho de las personas que debe contribuir a mejorar su calidad de vida". Además, en el artículo 13 se reconoce como objetivo del plan garantizar los derechos de las y los ciudadanos al medio ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio.
El plan o programa privilegia el ejercicio de la movilidad por la o el peatón; reconoce la importancia de contar con una diversidad de medios de transporte que estén a disposición de todas las personas y de que el servicio se preste de forma continua, regular, uniforme, permanente, ininterrumpida y suficiente.	<input checked="" type="checkbox"/>			<p>En el artículo 7.3 se reconoce la prioridad de la o el peatón en el sistema de movilidad: "El peatón debe tener el primer nivel de prevalencia dentro del sistema de movilidad".</p> <p>Asimismo, se contemplan las siguientes opciones de movilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de transporte público. • Transporte individual en vehículos tipo taxi. • Transporte no motorizado. • Intercambiadores modales. • Estrategias de ordenamiento de estacionamientos. • Ferrocarril, tren de cercanías y Metro.

²²¹ *Ibidem*, artículo 15.

Cuadro II.3 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Bogotá (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
El plan o programa contempla la importancia de la accesibilidad física y la asequibilidad a la infraestructura vial y de apoyo, y a los medios de transporte.	X		<p>En el artículo 8º se considera mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad con las distintas centralidades y el centro de la ciudad.</p>
			<p>En el artículo 13 se contempla la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible.</p>
			<p>Por su parte, el artículo 15 establece que el sistema integrado de transporte público se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional que buscará garantizar a las y los usuarios el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia.</p>
El plan o programa contempla disposiciones sobre la calidad de los servicios brindados y respecto de la infraestructura vial y de apoyo, incluyendo aspectos sobre seguridad y trato adecuado.	X		<p>El artículo 15 establece que el sistema integrado de transporte público se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional acorde que buscará garantizar a las y los usuarios el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia. Además, se enfatiza el aspecto de la seguridad vial.</p>
El plan o programa hace referencia explícita a la importancia de la sustentabilidad ambiental en la política de movilidad.	X		<p>En el artículo 87 se prevén estrategias para obtener mejoras en la calidad del aire y el ambiente asociadas con la movilidad, por ejemplo:</p>
			<ul style="list-style-type: none"> • Mejores y más efectivos métodos de detección, control y sanción a quien infrinja las normas ambientales. • Introducción del concepto ambiental en la infraestructura. • Responsabilizar a los actores causantes de los impactos ambientales y proceder a su mitigación mediante medidas correctivas. • Desarrollar e implementar sistemas de alerta para la comunidad respecto de condiciones ambientales críticas. • Incentivar prácticas ambientales saludables en materia de sincronización vehicular mediante subsidios y preferencias tributarias a esas actividades. • Estimular a los vehículos de bajo consumo energético a través de subsidios y preferencias tributarias. • Regular y controlar la disposición de carburantes y lubricantes en el espacio público, e incentivar el reciclaje de subproductos de transporte. • Mitigar el impacto ambiental de la nueva infraestructura vial a través del mantenimiento de la calidad del césped y de árboles, e incrementando éstos en áreas con mayor déficit.

Cuadro II.3 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Bogotá (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
El plan o programa contempla subprogramas o medidas encaminados a dar facilidades de acceso y traslado a personas con discapacidad o con movilidad reducida, a mujeres embarazadas o a otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad.	X			En el artículo 3º se menciona a las personas con discapacidad; sin embargo, no se describen medidas ni programas para la atención específica de su derecho a la movilidad. Tampoco se considera la situación particular de las mujeres embarazadas ni de otros grupos de población.
El plan o programa contempla procedimientos para que las y los usuarios puedan interponer querellas en caso de violaciones al derecho a la movilidad y recursos en caso de negativa, con el fin de que éstos sean revisados por una o un superior jerárquico.			X	No se encontró información al respecto.
Existen y funcionan mecanismos de participación ciudadana que permitan la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del derecho a la movilidad.	X			En el artículo 107, titulado Mecanismos de participación ciudadana, se prevé que las entidades distritales garanticen la participación ciudadana por medio de las diversas instancias y mecanismos legales a partir de una adecuada y completa divulgación del Plan Maestro de Movilidad que facilite la intervención de la comunidad.
El plan o programa contempla evaluaciones de la política implementada.	X			Dentro del capítulo iv del Libro III, sobre mecanismos de evaluación, control y seguimiento del Plan, se contempla la creación de un sistema de indicadores de gestión y de mecanismos para difundir los resultados del ejercicio de control de las metas del Plan. El Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Urbana y Regional (SIMUR) es un elemento clave de este proceso para la generación de información.

Fuente: elaboración propia.

b) PLAN ESTRÁTÉGICO DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Al igual que el plan de movilidad vigente en Bogotá, en Medellín, el Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011 hace referencia a los principales elementos constitutivos del derecho a la movilidad. Por un lado, se da prioridad a las y los peatones sobre los vehículos;²²² también contempla acciones en torno al mejoramiento del servicio de transporte público y su articulación en un sistema integrado, propone nuevas vías para conectar a la ciudad, implementa la modernización en el ejercicio del control de tránsito y apunta a mejorar la calidad del medio ambiente en la ciudad.²²³

El Plan Estratégico de Movilidad de Medellín articula los siguientes cinco componentes para desarrollar las estrategias de movilidad: transporte, vialidad, tránsito, medio ambiente y cultura ciudadana. En cuanto al transporte, busca integrar los medios de transporte público como el Metro, el Metrobús y las rutas alimentadoras en el Valle de Aburrá, con el objetivo de ser un transporte ágil, cómodo, eficiente, económico y seguro. Sobre la vialidad, su finalidad es conectar la accesibilidad urbana, regional y peatonal. Respecto del tránsito, contempla una mejor eficacia vial a través de la creación de

²²² Alcaldía de Medellín, Boletín de prensa núm. 340, *doc. cit.*, p. 1.

²²³ Alcaldía de Medellín, *Movida Urbana. Separata especial del Plan Maestro de Movilidad de Medellín 2008-2011*, *op. cit.*, p. 2.

un centro de monitoreo y control de la operación del sistema vial. Con relación al medio ambiente, propone mejorar la calidad del aire en la ciudad al implementar acciones de monitoreo y control, y ejecutar acciones de sensibilización para dar a conocer a la población otras formas de movilidad no motorizada. Finalmente, en materia de cultura ciudadana, la administración busca transformar los valores, las actitudes y los comportamientos de las personas en torno a la movilidad para así fomentar una conciencia de la responsabilidad colectiva.²²⁴

Las limitaciones de este plan radican en que considera pocas acciones en favor de las personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad y en relación con la existencia de mecanismos de justiciabilidad en caso de violaciones al derecho a la movilidad.

Cuadro II.4 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Medellín

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
Existe un plan o programa de movilidad para la ciudad que permite articular y dar seguimiento a la política en esta materia.	X			Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011.
El plan o programa está coordinado por un órgano colegiado o institución especializada en la materia.			X	No se encontró información al respecto.
El plan o programa hace referencia de forma explícita al derecho a la movilidad.			X	No se hace un reconocimiento explícito del derecho a la movilidad.
El plan o programa privilegia el ejercicio de la movilidad por la o el peatón; reconoce la importancia de contar con una diversidad de medios de transporte que estén a disposición de todas las personas y de que el servicio se preste de forma continua, regular, uniforme, permanente, ininterrumpida y suficiente.	X			Se toma en cuenta a las y los peatones por encima del vehículo. Asimismo, se contemplan acciones en torno al mejoramiento de la articulación del sistema de transporte y al fomento de nuevas vías para conectar la ciudad.
El plan o programa contempla la importancia de la accesibilidad física y la asequibilidad a la infraestructura vial y de apoyo, y a los medios de transporte.	X			El primer componente del Plan –transporte– está enfocado al mejoramiento de la accesibilidad de las personas con movilidad reducida. El segundo componente –vialidad– busca fortalecer las condiciones de accesibilidad urbana, regional y peatonal de la ciudadanía en general.
El plan o programa contempla disposiciones sobre la calidad de los servicios brindados y respecto de la infraestructura vial y de apoyo, incluyendo aspectos sobre seguridad y trato adecuado.	X			El Plan aspira a fortalecer un sistema integrado que permita un transporte ágil, cómodo, eficiente, económico y seguro.
El plan o programa hace referencia explícita a la importancia de la sustentabilidad ambiental en la política de movilidad.	X			Respecto del componente ambiental, el Plan busca mejorar la calidad del aire a través del cambio tecnológico en el sistema de transporte público y privado, y del mejoramiento en la calidad de los combustibles. Además, contempla la implementación de tareas de monitoreo y control de la calidad del aire, y la ejecución de acciones de sensibilización sobre otras formas de movilidad no motorizada.

²²⁴ Alcaldía de Medellín, Boletín de prensa núm. 340, *doc. cit.*, pp. 2 y 3.

Cuadro II.4 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Medellín (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
El plan o programa contempla subprogramas o medidas encaminados a dar facilidades de acceso y traslado a personas con discapacidad o con movilidad reducida, a mujeres embarazadas o a otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad.		X		El diseño arquitectónico de las banquetas prevé rampas destinadas para personas con discapacidad.
El plan o programa contempla procedimientos para que las y los usuarios puedan interponer querellas en caso de violaciones al derecho a la movilidad y recursos en caso de negativa, con el fin de que éstos sean revisados por una o un superior jerárquico.		X		El único mecanismo que se refuerza con este plan es el de control y sanción de las y los infractores.
Existen y funcionan mecanismos de participación ciudadana que permitan la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del derecho a la movilidad.			X	No se encontró información al respecto.
El plan o programa contempla evaluaciones de la política implementada.		X		El tercer componente –tránsito– incluye la creación de un centro de monitoreo y control de la operación del sistema vial, la consolidación de un laboratorio de movilidad, el fortalecimiento de la estructura de control de la Secretaría de Trasportes y Tránsito, y la evaluación y ordenación del trazo vial de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano

c) PLAN DIRECTOR DE CURITIBA, BRASIL

En los años sesenta se creó el Plan Director de Curitiba, que incluía modificaciones estratégicas en la ciudad para mejorar la movilidad urbana, y la creación de leyes e instituciones especiales,²²⁵ dentro de las cuales destaca el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IPUC, por sus siglas en portugués), que ha funcionado como ejemplo de planeación para muchas ciudades del mundo.²²⁶ Junto con el Plan Director se comenzaron a establecer directrices y normas para ordenar el crecimiento de la ciudad, con énfasis en el tráfico, la densidad de las áreas centrales y la zonificación especializada de las funciones urbanas. Dentro de la Red Integrada de Transporte (RIT) se creó un sistema de autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés)²²⁷ en carriles confinados que, a través de una plataforma en estaciones, aseguraban plena accesibilidad y comodidad a las y los usuarios del transporte público. Este sistema ha resultado ser una solución asequible, integradora e innovadora.

²²⁵ Portal da Prefeitura de Curitiba, “La ciudad integrada”, disponible en <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/espanhol/cidadeintegrada>>, página consultada el 1 de agosto de 2012.

²²⁶ Iuri Fukuda Hayakawa, “Planeación urbana en Curitiba”, en *Quivera*, vol. 12, núm. 1, UAEM, enero-junio de 2010, pp. 52-69.

²²⁷ Annie Weinstock *et al.*, *Recapturing Global Leadership in Bus Rapid Transit. A Survey of Select U. S. Cities*, Nueva York, ITDP, mayo de 2011, 79 pp.

Asimismo, el Plan Director prevé:

- El crecimiento lineal y ordenado de la ciudad en ejes de circulación rápida que van del centro hacia la periferia.
- La creación de un anillo vial alrededor del centro de la ciudad para descongestionar el área central.
- La remodelación de las calles del centro para integrar a las y los peatones a la movilidad urbana.
- La creación de una estructura vial que especifique la función de cada vía, como el uso de carriles exclusivos para el transporte público.
- La generación de condiciones para proteger el medio ambiente y dotar de derechos a la ciudadanía.²²⁸

Aunado a estos aspectos relacionados con la disponibilidad, el Plan tiene como uno de sus objetivos facilitar el desplazamiento en el municipio a través de una red integrada de ciclovías y calles exclusivas para peatones, las cuales sean seguras, independientes y cómodas. Asimismo, prevé medidas para facilitar el acceso a los servicios de transporte a las personas con discapacidad, con lo que busca alcanzar la excelencia en la movilidad urbana.²²⁹ Como se ilustra en el siguiente cuadro, los aspectos faltantes se relacionan con los mecanismos de participación ciudadana y justiciabilidad.

Cuadro II.5 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Curitiba

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
Existe un plan o programa de movilidad para la ciudad que permite articular y dar seguimiento a la política en esta materia.	X			Plan Director de Curitiba.
El plan o programa está coordinado por un órgano colegiado o una institución especializada en la materia.	X			El Ministerio de Transporte y la Secretaría Municipal de Urbanismo.
El plan o programa hace referencia de forma explícita al derecho a la movilidad.		X		No se menciona este derecho.
El plan o programa privilegia el ejercicio de la movilidad por la o el peatón; reconoce la importancia de contar con una diversidad de medios de transporte que estén a disposición de todas las personas y de que el servicio se preste de forma continua, regular, uniforme, permanente, ininterrumpida y suficiente.	X			En el lineamiento general 4 del capítulo 2 se contempla “promover la accesibilidad, facilitando el desplazamiento en el municipio, a través de una red integrada de ciclovías y calles exclusivas para peatones, con seguridad, independencia y comodidad, especialmente aquellos con movilidad limitada”.
El plan o programa contempla la importancia de la accesibilidad física y la asequibilidad a la infraestructura vial y de apoyo, y a los medios de transporte.		X		En el lineamiento general 4 del capítulo 2 se establece “promover la accesibilidad, facilitando el desplazamiento en el municipio, a través de una red integrada de ciclovías y calles exclusivas para peatones, con seguridad, independencia y comodidad, especialmente aquellos con movilidad limitada”.

²²⁸ Liana Vallicelli, “iv. Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba (Brasil)”, en Cepal, *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*, Santiago, ONU (serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 48), abril de 2012, p. 72.

²²⁹ Unión Iberoamericana de Municipalistas, *Sistematización de la experiencia. Plan de Movilidad Urbana-Curitiba, Brasil*, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, agosto de 2011, p. 27.

Cuadro II.5 El derecho a la movilidad en la política pública, el caso de Curitiba (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
El plan o programa contempla disposiciones sobre la calidad de los servicios brindados y respecto de la infraestructura vial y de apoyo, incluyendo aspectos sobre seguridad y trato adecuado.	X		Además de lo estipulado en el lineamiento general 4 del capítulo 2, en el lineamiento general 5 se plantea alcanzar la excelencia en la movilidad urbana.
El plan o programa hace referencia explícita a la importancia de la sustentabilidad ambiental en la política de movilidad.	X		Se busca generar condiciones para la protección del medio ambiente.
El plan o programa contempla subprogramas o medidas encaminados a dar facilidades de acceso y traslado a personas con discapacidad o con movilidad reducida, a mujeres embarazadas o a otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad.	X		Se prevén medidas para facilitar el acceso a los servicios de transporte a las personas con movilidad reducida.
El plan o programa contempla procedimientos para que las y los usuarios puedan interponer querellas en caso de violaciones al derecho a la movilidad y recursos en caso de negativa, con el fin de que éstos sean revisados por una o un superior jerárquico.		X	No se encontró información al respecto.
Existen y funcionan mecanismos de participación ciudadana que permitan la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del derecho a la movilidad.		X	No se encontró información al respecto.
El plan o programa contempla evaluaciones de la política implementada.	X		El Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba monitorea la implementación del Plan.

Fuente: elaboración propia.

4. Análisis de las buenas prácticas y de su impacto en el ejercicio del derecho a la movilidad

a) BUENAS PRÁCTICAS EN BOGOTÁ

A partir de la adopción del Plan Maestro de Movilidad, en Bogotá se desarrolló una serie de buenas prácticas relacionadas con el incremento de la disponibilidad de los servicios e instalaciones, lo cual redundó en un mejor ejercicio del derecho a la movilidad de las personas que habitan y transitan en dicha ciudad.

En particular, destaca la construcción y operación del Transmilenio, un sistema de BRT. Esta iniciativa se considera como buena práctica, ya que permitió reducir los tiempos de traslado, abaratar los costos de infraestructura y operación, e incluir el sector tradicional de transportadores privados. Dichos factores marcaron la diferencia y consolidaron al Transmilenio como una sólida opción al sistema de autobuses y a las autopistas urbanas; incluso se convirtió en un modelo replicado en muchas ciudades alrededor del mundo.²³⁰

²³⁰ Ricardo Montezuma, “Alternativas en movilidad urbana”, en *Perspectiva*, núm. 15, 2007, p. 68, disponible en <<http://www.revista.perspectiva.com/archivos/revista/No%202015/montezuma.pdf>>, página consultada el 5 de noviembre de 2012; y ITDP y EMBARQ, *Vida*

Lo anterior se complementó con otras acciones tendientes a facilitar la disponibilidad de medios de transporte y, sobre todo, su interconexión, entre las que se encuentran la creación de estacionamientos integrados a un sistema de intercambio modal y de sitios estratégicos para los taxis, y la instalación de intercambiadores modales en la periferia de la ciudad con el fin de que las y los usuarios de los vehículos particulares cuenten con facilidades para dejar sus vehículos y continuar su traslado en transporte público. Adicionalmente, se implementaron diversas redes peatonales para favorecer el uso de esta alternativa al transporte motorizado.

Finalmente, se trabajó en la modernización del sistema colectivo de transporte para permitir una mejor calidad del servicio; y en materia de asequibilidad, se estableció el pago de una sola tarifa.²³¹

b) BUENAS PRÁCTICAS EN MEDELLÍN

El fomento a la cultura ciudadana en relación con la movilidad fue uno de los ejes centrales del Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011. Este aspecto se considera una buena práctica debido a que contribuye a incrementar los niveles de seguridad en las vías y a prevenir accidentes de tránsito,²³² los cuales son elementos fundamentales del componente de calidad. En este sentido, se puso en marcha una intervención integral hacia diferentes actores como medios de comunicación, empresas privadas y motociclistas; particularmente, se realizaron campañas mediáticas para acentuar la importancia de una mejor movilidad y de una mayor seguridad vial en Medellín,²³³ entre las que destacan *Te lo repetimos porque te queremos vivo* e *Inteligencia Vial*.²³⁴

Por otro lado, se dio capacitación al magisterio sobre educación y seguridad vial, se realizaron diversos diagnósticos para adecuar los proyectos de capacitación y sensibilización y las instituciones educativas crearon programas para capacitar a las madres y padres de familia sobre el tema. Además, se implementaron cátedras de educación vial en las universidades y con organizaciones ciudadanas, entre otras.²³⁵

c) BUENAS PRÁCTICAS EN CURITIBA

Uno de los resultados más significativos de la implementación del Plan Director de Curitiba fue el ofrecer a las personas el acceso a opciones de transporte a una distancia de hasta 500 metros de sus hogares, con lo que pudieran llegar a cualquier punto de la ciudad a través del pago de una tarifa única.²³⁶ Así, tras el éxito obtenido con la integración del servicio de transporte público, éste se ha ido extendiendo a las ciudades aledañas a Curitiba.²³⁷

²³¹ *y muerte de las autopistas urbanas*, México, ITDP/EMBARQ, marzo de 2012, 39 pp., disponible en <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Vida-y-muerte-de-las-autopistas-urbanas.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

²³² Decreto 319, por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones, artículo 106.

²³³ Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, *Movilidad, derecho ciudadano: educación vial*, Medellín, Alcaldía de Medellín, 2011, p. 9.

²³⁴ *Ibidem*, p. 14.

²³⁵ Alcaldía de Medellín, *Te lo repetimos porque te queremos vivo*, campaña mediática, disponible en <<http://alcaldiamedellin.codigoe-marketing.com/movilidad09/index.php?idenvio=env09dic14&email=catalina.trujillo@medellin.gov.co>>, página consultada el 15 de octubre de 2012; y Campaña Inteligencia Vial, disponible en <<http://www.inteligenciamvial.com>>, página consultada el 15 de octubre de 2012.

²³⁶ Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, *op. cit.*, p. 9.

²³⁷ Unión Iberoamericana de Municipalistas, *op. cit.*, p. 37.

Dicho servicio de pago único permite múltiples cambios de medios de transporte por el costo de un solo viaje. El argumento que fundamenta esta medida es que las rutas más largas están subvencionadas por las rutas más cortas, pues se aprovecha que las personas con mayores ingresos viven en las zonas cercanas al centro mientras que las de menores ingresos lo hacen en las zonas periféricas.²³⁸

Otro aprendizaje de esta experiencia es que la participación de las y los ciudadanos se volvió pieza clave en la creación de nuevas propuestas en beneficio de la ciudad. Se reconoció que en la medida en que las personas conocen mejor sus derechos pueden involucrarse más en la toma de decisiones del municipio, no sólo en temas de movilidad sino en cualquier otro.²³⁹

Finalmente, como resultado de las políticas públicas, se observaron cambios en las prácticas de movilidad: los viajes motorizados largos e innecesarios empezaron a reducirse y se incrementó el uso del transporte público; además, se siguen implementando políticas en cuanto a la creación de nuevas rutas de transporte público en la ciudad y de mejoramiento en la gestión y control del tráfico.²⁴⁰

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Unión Iberoamericana de Municipalistas, *op. cit.*, p. 40.

²⁴⁰ “Tabla 7. Ejemplos de buenas prácticas en transporte sostenible en América Latina”, en Darío Hidalgo, *Transporte sostenible para América Latina: situación actual y perspectivas*, documento de respaldo del Foro de Transporte Sostenible de América Latina 2011, Washington, D. C., EMBARQ, 19 de junio de 2011, p. 26, disponible en <[http://www.unccrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20\(EMBARQ\).pdf](http://www.unccrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20(EMBARQ).pdf)>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas



Garantizar el derecho a la movilidad de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal constituye un gran reto. La zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) se encuentra conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. Abarca un área de 4 715.3 km², de los cuales 1 486 km² corresponden al Distrito Federal,²⁴¹ cuya densidad de población es de 5 920 hab./km².²⁴² En la ciudad de México, las personas realizan poco más de 11 millones de desplazamientos al día.²⁴³ Si se considera la ZMVM en su totalidad, la cantidad de desplazamiento aumenta a casi 22 millones, de los cuales 83.5% se realiza al interior del Distrito Federal y 16.5% proviene del Estado de México, principalmente de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan.²⁴⁴

Para facilitar dichos trasladados, se han adoptado leyes y normas, creado instituciones, impulsado programas y acciones públicas, fortalecido diversos medios de transporte de distinta naturaleza y alcances, e impulsado recientemente estrategias novedosas en materia de movilidad peatonal y transporte alternativo como la bicicleta. En este capítulo se analizará el sistema de movilidad que se ha configurado en el Distrito Federal desde la perspectiva del derecho a la movilidad ya definido.²⁴⁵

A. La movilidad en el Distrito Federal: antecedentes históricos

El transporte urbano de la ciudad de México ha sido tan fundamental para la historia de la nación y la experiencia de sus residentes que surge de continuo en el idioma popular y en obras literarias como una metáfora del cambio político y como una fuente de autocomprendión colectiva.²⁴⁶

A lo largo de su historia, en la ciudad de México se han utilizado diversos sistemas de transporte: desde las canoas que se empleaban en la época prehispánica para transportar bienes y personas a través de los canales hasta llegar al actual sistema, compuesto por una combinación de transportes subterráneos, de superficie, de combustión interna y eléctricos. Para entender las políticas actuales en materia de movilidad, resulta ilustrativo remontarse al pasado.

Con dicho propósito, en esta sección se abordarán algunos de los sucesos más importantes relacionados con los sistemas de transporte público en el Distrito Federal. En 1967 se creó el organismo público descentralizado llamado Sistema de Transporte Colectivo,²⁴⁷ el cual surgió como respuesta a una serie de huelgas y problemas de desorganización que se habían venido presentando en relación con el funcionamiento del sistema de tranvías que operaba en la ciudad en ese entonces.²⁴⁸ Hasta finales de los años sesenta, los viajes en el Distrito Federal se realizaban en tranvías, que para ese momento ya eran vehículos viejos, y en autobuses de propiedad privada.²⁴⁹

²⁴¹ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 24.

²⁴² INEGI, "Méjico en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Distrito Federal", disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.

²⁴³ "Viajes por lugar de origen", en IGECEM, "Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados", *doc. cit.*, p. 2.

²⁴⁴ *Idem*.

²⁴⁵ *Vide supra*, "B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo", pp. 34-39.

²⁴⁶ Diane E. Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999, p. 35.

²⁴⁷ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1967.

²⁴⁸ Óscar Figueroa, "La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1990, p. 221.

²⁴⁹ *Idem*.

No obstante, en un contexto de importante crecimiento poblacional, la oferta de transporte público resultaba insuficiente, por lo que empezó a incrementarse de manera considerable el parque vehicular.²⁵⁰ En otras palabras, la dinámica de privilegiar el transporte privado individual surgió en esta época, justo a partir de la carencia de opciones de transporte público competitivo. Ello se evidencia en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro III.1 Parque vehicular y autobuses, comparativo 1950, 1960 y 1970

Año	Población (miles)	Vehículos	Autobuses	Habitantes por vehículo	Habitantes por autobús
1950	3 050	74 327	4 280	41	712.6
1960	4 870	248 048	6 910	19.6	704.8
1970	6 967	717 692	9 890	9.7	704.4

Fuente: “Cuadro 1. México, D. F.: Población y vehículos, 1950, 1960, 1970”, en Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1990, p. 222.

Con la finalidad de crear nuevos espacios para que el tráfico fluyera, en 1962 se inauguró el primer tramo del Anillo Periférico. A partir de 1967 comenzó la planeación y construcción de un nuevo sistema de transporte subterráneo masivo, lo cual culminó en 1969 con la inauguración de la primera línea del STC Metro, que también funcionaba como un organismo público descentralizado.²⁵¹ Hacia 1970 el STC Metro ya contaba con 36 kilómetros de vías y tres líneas en operación.²⁵²

A raíz del surgimiento de este sistema de transporte, las y los operadores de autobuses entraron en un proceso de renovación de sus unidades, con el fin de poder captar la demanda restante y brindarle al STC Metro conectividad con zonas de la ciudad un poco más alejadas. Por tal motivo, en 1975 se introdujeron los primeros camiones para transporte de pasajeros de alta capacidad denominados *delfines*, los cuales podían trasladar a 70 personas al mismo tiempo. Éstos funcionaban con diésel, a diferencia de los anteriores que usaban gasolina.²⁵³

Sin embargo, factores como el subsidio al costo del viaje en el STC Metro y la prohibición que tenían las y los operadores privados de circular por los ejes viales exclusivos para explotación del STE generaron tensiones entre éstos y el gobierno.²⁵⁴ Ello originó que en 1981 se revocaran todas las concesiones individuales para la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros en autobuses. A partir de entonces se creó un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, denominado Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100, con el objetivo de brindar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal y zonas conurbadas que antes prestaban las y los operadores privados.²⁵⁵

Ante ello, y con el afán de tener un organismo que coordinara a los diversos actores involucrados en la materia, en 1984 inició funciones la Coordinación General de Transporte,²⁵⁶ cuyos propósitos

²⁵⁰ Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, *op. cit.*, p. 222.

²⁵¹ Setravi, “Cronología del transporte en la ciudad de México”, disponible en <http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cronologia_del_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/73?page=1>, página consultada el 29 de octubre de 2012.

²⁵² Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, *op. cit.*, p. 223.

²⁵³ *Idem*.

²⁵⁴ Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, *op. cit.*, pp. 224-226.

²⁵⁵ Setravi, *loc. cit.*

²⁵⁶ *Idem*.

eran integrar las políticas, coordinar las acciones de los organismos públicos y regular el funcionamiento de las entidades privadas.²⁵⁷

En 1986 comenzó a operar el Tren Ligero en el sur de la ciudad, el cual fue construido con partes de los antiguos tranvías.²⁵⁸ Para ese momento, la mayor cantidad de los viajes en la ciudad se realizaba a través de los autobuses de la Ruta 100 y el STC Metro, como se muestra a continuación:

Cuadro III.2 Número de viajes diarios (millones) por sistema de transporte público, comparativo 1984-1987

Sistema de transporte	1984	1985	1986	1987
SCT Metro	3.93	4.11	4.2	4.6
STE	0.61	0.6	0.7	0.8
Ruta 100	5.9	6.1	6.4	6.7

Fuente: “Cuadro 4. México, D. F: Evolución de la demanda diaria de viajes en las empresas públicas de transporte colectivo, 1984-1987 (en millones de pasajeros por día hábil), en Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, *op. cit.*, p. 231.

Sin embargo, la Ruta 100 tenía problemas estructurales. Una lucha gremial interna y el papel fundamental que tenía entonces dicho servicio para la movilidad en la ciudad de México llevaron a que en 1989 suspendiera sus actividades,²⁵⁹ lo que generó un complicado problema laboral, abordado en la Recomendación 3/2011 de la CDHDF.²⁶⁰ Frente a tal situación, el gobierno de la ciudad tuvo que crear estrategias emergentes de operación de las rutas, que paulatinamente fueron absorbidas por los comúnmente denominados *peseros*.

En 1994 se creó la actual Secretaría de Transportes y Vialidad,²⁶¹ y hacia 1995 la Ruta 100 se declaró en quiebra, proceso que concluyó en 1997. Ese año se publicó la declaratoria de necesidad para la expedición de 3 640 concesiones a organizaciones para operar las rutas de transporte público de pasajeros en las modalidades individual y colectiva en el Distrito Federal y el Estado de México.²⁶² Además, en 2000 se creó la RTP como un organismo público descentralizado, con el objetivo de brindar servicio radial de transporte público de pasajeros, de preferencia en zonas periféricas de escasos recursos del Distrito Federal.²⁶³ La finalidad era dar un servicio de transporte efectivo que conectara la red del STC Metro con zonas alejadas que anteriormente eran cubiertas por la Ruta 100.

La desaparición de la Ruta 100 marca un hito en la historia del transporte público en la ciudad de México cuyas consecuencias aún siguen presentes. En palabras de Daniel Rodríguez Velázquez:

Cuando se piensan soluciones para el grave problema del deficiente transporte público, desde las oficinas gubernamentales y empresariales, se olvida reconstruir el modelo de Ruta 100, sistema de transporte de pasajeros creado en 1981, con la finalidad de que todo el sistema de autobuses urbanos que operaba en el DF, concesionado a particulares, operara bajo la conducción de un organismo público desconcentrado; con su desaparición en 1995, previa declaratoria de quiebra por el entonces Departamento del Distrito

²⁵⁷ Óscar Figueroa, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la Ciudad de México entre 1965 y 1988”, *op. cit.*, p. 229.

²⁵⁸ Setravi, *loc. cit.*

²⁵⁹ Bernardo Navarro Benítez y Lidia Cadena Pérez-Campos, “Planeación del transporte y conflicto social”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 3, julio-septiembre de 1990, p. 4.

²⁶⁰ Véase CDHDF, Recomendación 3/2011.

²⁶¹ Bernardo Navarro Benítez y Lidia Cadena Pérez-Campos, *op. cit.*, p. 4.

²⁶² *Idem*.

²⁶³ Decreto por el que se crea la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de enero de 2000.

Federal, se dio paso al auge de la expansión de combis y microbuses, servicio concesionado que implicó la reprivatización del transporte público de superficie; la creación de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) no solventó el problema.²⁶⁴

El primer Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV) fue publicado en 2002 y contemplaba acciones hasta 2006 con el fin de “garantizar la movilidad de las personas y los bienes a las regiones de la ciudad de México y facilitar la accesibilidad a su entorno urbano”.²⁶⁵ En 2003 se instaló el Cuerpo Colegiado Interinstitucional²⁶⁶ que da seguimiento a dicho programa.

B. Marco normativo relacionado con el derecho a la movilidad en el Distrito Federal

1. Reconocimiento limitado del derecho a la movilidad en el Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, norma fundamental que regula la organización y funcionamiento del gobierno de la ciudad de México,²⁶⁷ hace algunas referencias al transporte público; en lo particular, destaca su importancia para el desarrollo y bienestar social de la ciudad²⁶⁸ y recalca la pertinencia de la coordinación metropolitana para la planeación y ejecución de acciones en este ámbito.²⁶⁹ Sin embargo, es importante destacar que éste no menciona el concepto de movilidad como tal ni reconoce el derecho a la movilidad. Tampoco lo hace la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, aunque ésta sí reconoce las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de las y los habitantes del Distrito Federal, especialmente en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.²⁷⁰

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en 2010,²⁷¹ tampoco reconoce de forma explícita el derecho a la movilidad, pero introduce en su artículo 2º el criterio de sustentabilidad, al establecer que el desarrollo urbano debe planearse de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la ciudad. Asimismo, aborda derechos vinculados con la movilidad cuando reconoce textualmente “el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo, a la vivienda, a la calidad de vida, *a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos*, al patrimonio cultural urbano, *al espacio público*, al espaciamiento y a la imagen urbana”.²⁷² También reconoce la importancia de “establecer y actualizar el sistema de planificación urbana que se adapte a *la movilidad de la*

²⁶⁴ Daniel Rodríguez Velázquez, “Políticas urbanas y cambio climático en México”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, México, CEIICH-UNAM/Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM (col. Alternativas), 2012, p. 172.

²⁶⁵ Acuerdo por el que se ordena la publicación del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de noviembre de 2002.

²⁶⁶ Integrado por las dependencias del gabinete de desarrollo sustentable, el Consejo de Asesores, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (cjsl), los organismos de transporte del Gobierno del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal (cgdf).

²⁶⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 7 de enero de 2013, artículo 1º.

²⁶⁸ *Ibidem*, artículo 118.

²⁶⁹ *Ibidem*, artículo 69.

²⁷⁰ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de mayo de 2000; última reforma publicada el 13 de septiembre de 2011, artículo 1º, fracción II.

²⁷¹ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010.

²⁷² *Ibidem*, artículo 2º, fracción I (las cursivas son nuestras).

población del Distrito Federal y a las necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la ciudad de México, así como a su conformación geopolítica".²⁷³

En la capital del país no existe una ley que regule la movilidad como tal y en su integralidad. La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal,²⁷⁴ ordenamiento de referencia en la materia de inspiración técnico-transportista,²⁷⁵ no reconoce a la movilidad como derecho humano, con lo cual entrañaría una serie de obligaciones para la autoridad que serían exigibles por las personas debido a que no sólo son usuarias sino, y sobre todo, sujetos de derechos. Al contrario, en ella se le concibe como un servicio público de carácter más bien prestacional, cuya satisfacción queda a merced de la voluntad y recursos de la autoridad.²⁷⁶

Otro punto cuestionable desde una perspectiva de derechos humanos es la falta de una disposición que reivindique la centralidad de la persona en el sistema de movilidad y transporte. Ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ni la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal ni el Reglamento de Transporte del Distrito Federal dan prioridad a las y los peatones y menos aún los colocan en el centro del sistema de movilidad. Sólo el Reglamento de Tránsito Metropolitano establece la prioridad de éstos en el uso del espacio público a partir del esquema jerárquico siguiente: peatones, ciclistas, usuarios y conductores de transporte público, automóviles privados y transporte de carga.²⁷⁷

Así, se puede afirmar que la normatividad vigente en el Distrito Federal responde al paradigma tradicional que coloca al transporte antes que a las y los peatones y ciclistas,²⁷⁸ lo que se evidencia al considerar que la ley de referencia en la materia hace énfasis exclusivamente en el transporte y la vialidad. Esta ley tampoco estima disposiciones respecto del derecho a la participación de las personas en la toma de decisiones, y sólo prevé mecanismos de queja de carácter administrativo,²⁷⁹ mas no de carácter judicial. Como se mencionó anteriormente, la participación y la justiciabilidad resultan imprescindibles desde una perspectiva de derechos.

Finalmente, en virtud de la normatividad, la Setravi asume un papel central en la configuración del sistema de transporte debido a que es responsable de fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público en el Distrito Federal;²⁸⁰ además, tiene por obligación elaborar y someter el PITV a la aprobación del jefe de Gobierno,²⁸¹ al cual deben adecuarse todos los servicios de transporte que operen en el Distrito Federal. Sin embargo, la Setravi no es la única instancia especializada que interviene en el diseño y la implementación de la política de movilidad. También desempeñan un rol fundamental otras dependencias como la SMADF, que tiene atribuciones al respecto en relación con la promoción del transporte público alternativo²⁸² dentro del que se encuentra la bicicleta.

²⁷³ *Ibidem*, artículo 2º, fracción v (las cursivas son nuestras).

²⁷⁴ Véase Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de diciembre de 2002; última reforma publicada el 4 de febrero de 2011.

²⁷⁵ PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 73.

²⁷⁶ *Ibidem*, pp. 71 y 72.

²⁷⁷ Reglamento de Tránsito Metropolitano, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de junio de 2007; última reforma publicada el 6 de agosto de 2010, artículo 1º.

²⁷⁸ *Vide supra*, "B. La movilidad como fenómeno social, cultural y ambiental", pp. 22-24.

²⁷⁹ PUEC-UNAM, *op. cit.*, p. 103.

²⁸⁰ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 7º, fracción 1.

²⁸¹ *Ibidem*, artículo 7º, fracción v.

²⁸² Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000; última reforma publicada el 25 de julio de 2012, artículo 133, fracción xviii.

2. Incorporación parcial de los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad en la normatividad aplicable

Si bien el derecho a la movilidad no se encuentra reconocido explícitamente en las leyes vigentes en el Distrito Federal, en la normatividad existen –aunque de forma dispersa– disposiciones relacionadas con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, elementos que componen este derecho. Ejemplos de ello son la propia Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, el Reglamento de Transporte del Distrito Federal, el Reglamento de Tránsito Metropolitano, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal; así como las leyes reglamentarias de estos instrumentos jurídicos, entre otros.

A continuación se analizarán las disposiciones más relevantes que aparecen en estas leyes, las cuales intervienen positiva o negativamente en la realización del derecho a la movilidad de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal.

a) DISPONIBILIDAD

En primer lugar, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal establece que la administración pública del Distrito Federal en su conjunto es responsable de asegurar, controlar, promover y vigilar los servicios de transporte de pasajeros y de carga en la ciudad de México;²⁸³ y que tiene la facultad de proporcionar los servicios públicos de transporte, ya sea a través de empresas de participación estatal o de organismos descentralizados, o por conducto de personas físicas o morales que gocen de una concesión.²⁸⁴

En virtud de esta norma, los servicios de transporte público local que proporciona el gobierno están conformados por cuatro organismos descentralizados: el STC Metro,²⁸⁵ el STE (que incluye los servicios de Trolebús y Tren Ligero),²⁸⁶ la RTP²⁸⁷ y el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús.²⁸⁸

Las concesiones en esta materia son otorgadas por la Setravi, a través de una licitación pública de manera general, bajo invitación restringida cuando se trata de casos no previstos en la ley, por adjudicación directa o por resolución de autoridad competente.²⁸⁹ Dicha concesión podrá tener una duración de hasta 20 años y puede ser prorrogada por un periodo igual.²⁹⁰ Como se describirá más adelante, en la actualidad se cuenta con servicios concesionados de tipo colectivo en las rutas cubiertas por vagoneetas tipo combi, microbuses y autobuses; y de tipo individual por medio del servicio de taxis.²⁹¹

²⁸³ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 1º.

²⁸⁴ *Ibidem*, artículo 3º.

²⁸⁵ *Ibidem*, artículo 20, fracción I.

²⁸⁶ *Ibidem*, artículo 20, fracción II.

²⁸⁷ *Ibidem*, artículo 20, fracción III.

²⁸⁸ *Ibidem*, artículo 20, fracción IV.

²⁸⁹ *Ibidem*, artículo 26; y Reglamento de Transporte del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003, artículo 18.

²⁹⁰ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículos 34 y 35.

²⁹¹ *Vide infra*, “C. Políticas públicas y presupuesto relacionado con la movilidad en el Distrito Federal”, pp. 76-97.

Además, esta ley otorga a la Setravi la facultad de determinar una concesión como extinta, caduca o revocada por diversas causales como no contar con póliza vigente de seguro contra daños a usuarios o terceros; no prestar el servicio de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida; modificar las tarifas autorizadas, recorridos, bases, lanzaderas, horarios y lugares de encierro; y portar documentación apócrifa, entre otras.²⁹² Esta disposición es importante en relación con el cumplimiento de la obligación de proteger a las personas usuarias contra acciones u omisiones de terceras personas que tienen a su cargo la prestación de un servicio de transporte.²⁹³

b) ACCESIBILIDAD

➤ Accesibilidad física

La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal establece una complementariedad entre el transporte concesionado y el público en favor de la accesibilidad de todas las personas a los medios de transporte. En este sentido, en su artículo 21 establece que, en donde el servicio proporcionado por las y los concesionarios sea insuficiente, se establecerán los mecanismos necesarios para implementar el servicio público de transporte proporcionado por el Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de garantizar el acceso a todos los sectores de la población, sobre todo en las zonas populares.²⁹⁴

➤ Asequibilidad

En cuanto a las tarifas que se cobran por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, éstas son determinadas por el jefe de Gobierno, a propuesta de la Setravi; y son obligatorias para todas y todos los concesionarios y prestadores del servicio.²⁹⁵ Dichas tarifas están sujetas a revisión durante el tercer trimestre de cada año, con base en las respectivas solicitudes de las y los concesionarios,²⁹⁶ y la alteración de las tarifas será causal de cancelación de la concesión para prestar el servicio de transporte público de pasajeros.²⁹⁷ Esta disposición resulta fundamental en relación con la obligación del Estado de respetar y proteger la asequibilidad del transporte, ya sea público o concesionado.²⁹⁸

En el mismo sentido, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal contemplan tarifas preferenciales o exenciones de pago en el servicio público de transporte.²⁹⁹ También resulta importante el artículo 16 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal, pues establece que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad están exentas de pago en los servicios de transporte público de pasajeros a cargo de la administración pública del Distrito Federal; sin embargo, ello no ocurre en los servicios concesionados, que podrán suscribir acuerdos especiales para este fin.³⁰⁰

²⁹² Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículos 45-47.

²⁹³ *Vide supra*, “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

²⁹⁴ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 21.

²⁹⁵ Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículo 90.

²⁹⁶ *Ibidem*, artículo 95.

²⁹⁷ *Ibidem*, artículo 100.

²⁹⁸ *Vide supra*, “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

²⁹⁹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000; última reforma publicada el 5 de diciembre de 2008, artículos 37-39.

³⁰⁰ Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículo 16.

➤ Accesibilidad y personas con discapacidad

Respecto de la accesibilidad para las personas con discapacidad, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal establece que 20% de las unidades destinadas a la prestación del servicio deberán estar adaptadas para que permitan a las personas con discapacidad temporal o permanente y adultas mayores hacer uso del servicio público de transporte en igualdad de condiciones, lo que implica garantizar su accesibilidad, seguridad y comodidad.³⁰¹ Sin embargo, el PDHDF cuestiona esta disposición³⁰² e insta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a:

Reformar la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal para que la demanda de acondicionamiento de los vehículos de transporte concesionado, que actualmente sólo es de 20%, se incremente progresivamente para llegar a la totalidad, así como para que se incluya la obligación de adaptar la totalidad de las estaciones del transporte público a manera de garantizar la accesibilidad para personas con todo tipo de discapacidad.³⁰³

El PDHDF también cuestiona el Reglamento de Tránsito Metropolitano, porque contiene una serie de expresiones inadecuadas, restricciones y faltas de precisión; y debido a la ausencia de sanciones cuando se contravienen reglas que afectan los derechos de las personas con discapacidad.³⁰⁴

Por su parte, en materia de accesibilidad y no discriminación en el uso del transporte público de pasajeros, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal contienen otros elementos relevantes. En la primera se incluye la obligación del gobierno de brindar *accesibilidad universal* a todas las personas con discapacidad, entendiendo ésta como la “combinación de elementos construidos y operativos que permiten a cualquier persona con discapacidad, entrar, desplazarse, salir, orientarse y comunicarse con el uso seguro, autónomo y cómodo en los espacios construidos, el mobiliario y equipo, el transporte, la información y las comunicaciones”.³⁰⁵

Esta ley contiene una sección dedicada al transporte público en donde se explica que la Setravi debe contar con un programa permanente de adecuación y accesibilidad universal de las unidades de transporte público, para lo cual previamente deberá elaborar un manual de equipamiento básico que contenga las medidas y el equipo con que deben contar las unidades de transporte público para garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad. Esta dependencia también tiene como atribución verificar que las unidades cuenten con las características establecidas en dicho manual; y está obligada a capacitar y sensibilizar a las personas que laboran tanto en la red de transporte público como en la misma secretaría sobre la accesibilidad universal.³⁰⁶

Asimismo, la ley contiene disposiciones especiales dirigidas al STC Metro, entre las que se incluyen contar con un programa permanente de accesibilidad universal en las estaciones y vagones del sistema, así como con programas para sensibilizar a su personal respecto de la accesibilidad universal.³⁰⁷ Además, dispone que las y los prestadores del servicio público concesionado de transporte de pasajeros deben garantizar la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, a través de acciones como

³⁰¹ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 42, fracción XIII.

³⁰² *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 890.

³⁰³ *Ibidem*, párr. 2173, inciso d.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 890.

³⁰⁵ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2010, artículo 4º.

³⁰⁶ *Ibidem*, artículo 33.

³⁰⁷ *Ibidem*, artículo 34.

la adquisición de unidades nuevas con las condiciones necesarias y características mínimas de accesibilidad, la adaptación sus unidades anteriores para que cumplan con éstas y contar con programas de sensibilización de sus operadoras y operadores en materia de accesibilidad universal.³⁰⁸

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal establece que la administración pública en su conjunto deberá procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general a las personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas.³⁰⁹ En especial, establece que los entes públicos en su conjunto deberán

vigilar, gestionar e impulsar que las personas con discapacidad no sean sujetos de discriminación en el ejercicio de sus derechos de libertad de tránsito y libre desplazamiento, por no contarse el porcentaje de unidades accesibles para las personas con discapacidad en los diferentes medios de transporte que circulan en la ciudad de México.³¹⁰

➤ Mujeres víctimas de violencia

Con relación a la situación particular de las mujeres en el transporte público de pasajeros, en el artículo 23 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal se da respuesta a esta problemática, pues señala que el sistema de transporte público del Distrito Federal deberá generar mecanismos para prevenir, detectar y atender a las mujeres víctimas de violencia; elaborar estudios para la elaboración de políticas públicas que prevengan la violencia contra las mujeres, y realizar campañas de prevención.³¹¹ Para cumplir esta disposición, se puso en marcha el Programa Viajemos Seguras, que se abordará más adelante.

c) CALIDAD Y ACEPTABILIDAD

En la normatividad vigente en el Distrito Federal existe un conjunto de disposiciones relacionadas con la calidad y aceptabilidad, las cuales se apegan a los estándares internacionales que se abordaron en el capítulo anterior.³¹²

➤ Calidad en el servicio de transporte público

En cuanto al transporte público, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y su Reglamento reconocen el derecho de las y los usuarios a que el servicio público de transporte se preste de forma regular, continua, uniforme, permanente e ininterrumpida y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia.³¹³ Para ello, la Setravi es responsable de expedir manuales y normas técnicas en materia de diseño, seguridad y comodidad de las unidades destinadas a la prestación del

³⁰⁸ *Ibidem*, artículo 35.

³⁰⁹ Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011, artículo 13, fracción xv.

³¹⁰ *Ibidem*, artículo 27, fracción iv.

³¹¹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 14 de enero de 2011, artículo 23.

³¹² *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

³¹³ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 101; y Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículo 6º.

servicio de transporte público.³¹⁴ Los criterios de calidad también incluyen a las bases,³¹⁵ lanzaderas,³¹⁶ centros de transferencia modal³¹⁷ y demás lugares destinados a la prestación del servicio.³¹⁸

El Reglamento de Transporte del Distrito Federal precisa las obligaciones de las y los concesionarios en materia de calidad, entre las cuales se encuentran:

- Contar con una cobertura de seguro vigente de responsabilidad civil por daños y perjuicios a usuarios o terceros.
- Mostrar en el interior del vehículo las tarifas autorizadas, la matrícula, los números telefónicos de atención a usuarios y la licencia de conducir de la o el operador.
- Operar únicamente en los recorridos, sitios y bases de servicio autorizados; mantener frecuencias de paso; y respetar paradas de ascenso y descenso, vialidades y carriles autorizados.
- Tratar con amabilidad y respeto a las y los usuarios.
- No llevar acompañantes en las escaleras de ascenso y descenso ni escuchar música a un nivel de volumen que pueda molestar a las y los pasajeros.
- Mantener la unidad libre de adornos que distraigan, dificulten o impidan la visibilidad de la o el conductor y pasajeros; y no portar leyendas o calcomanías en el interior de la unidad, salvo aquellas relacionadas con la prestación del servicio.
- No sobrepasar la capacidad del vehículo, circular con las puertas cerradas y respetar los límites de velocidad.
- Respetar los derechos de las personas usuarias y no hostigarlas sexualmente.³¹⁹

La normatividad establece la obligación de las y los concesionarios de recibir capacitación para desempeñar sus funciones,³²⁰ aspecto que resulta fundamental para garantizar que el servicio sea proporcionado con calidad y trato adecuado. El Reglamento de Transporte del Distrito Federal dedica una sección al tema de la capacitación de todas las personas involucradas directa e indirectamente en la prestación del servicio de transporte público.³²¹ En este sentido, es facultad de la Setravi crear un centro de estudios y capacitación para el transporte y vialidad, e instrumentar las acciones tendientes a hacer efectivos los programas y cursos de capacitación y actualización que se impartan en él.³²² Con base en esta disposición, en marzo de 2008 fue creado el Centro para el Fomento de la Educación y la Salud de los Operarios del Transporte Público de la Ciudad de México (Cenfes), A. C., con el objetivo de impulsar la capacitación, formación, evaluación médica, promoción de la salud y las pruebas de manejo y pericia.³²³

³¹⁴ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 17.

³¹⁵ Las bases de servicio “son los espacios físicos permissionados a los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, para el ascenso, descenso, transferencia de los usuarios, carga y descarga de mercancía y en su caso contratación del servicio”. *Ibidem*, artículo 2º.

³¹⁶ Las lanzaderas son los espacios físicos permissionados por la Setravi “donde permanecen momentáneamente estacionados los vehículos, mientras se desocupan las posiciones de ascenso y descenso al inicio del servicio y cuyo propósito es evitar la saturación de las bahías en los centros de transferencia modal o bases”. *Idem*.

³¹⁷ Los centros de transferencia modal son los “espacio[s] físico[s] con infraestructura y equipamiento auxiliar de transporte, que sirve[n] como conexión de los usuarios entre dos o más rutas o modos de transporte”. *Idem*.

³¹⁸ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 42, fracción xix.

³¹⁹ Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículos 33 y 34; y Reglamento de Tránsito Metropolitano, artículo 22, fracciones I-VII.

³²⁰ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 33 bis 6, fracción iii; y 42, fracción viii. También Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículo 34, fracción xiv.

³²¹ Véase Reglamento de Transporte del Distrito Federal, artículos 35-38.

³²² Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 84.

³²³ Para mayor información sobre el Cenfes, véase <<http://www.cenfesac.org.mx/>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

➤ Reglas de tránsito y cultura vial

La normatividad contempla el diseño y la instrumentación de programas permanentes de seguridad, educación vial y prevención de accidentes que tengan como propósito fundamental generar en las y los habitantes del Distrito Federal conciencia, hábitos y cultura de respeto a los ordenamientos legales en materia de transporte, tránsito y vialidad.³²⁴ Es importante señalar que el elemento de calidad está estrechamente vinculado con las reglas de tránsito y la cultura vial.

En la normatividad vigente en la ciudad de México que reglamenta las relaciones entre peatones, ciclistas y conductores de vehículos automotores se estipula que serán acreedores de sanciones económicas y, en su caso, la remisión de sus vehículos al depósito las y los conductores que al estacionarse invadan los pasos peatonales marcados con rayas y las intersecciones de las vías;³²⁵ los que circulen en ciclovías o ciclocarriles;³²⁶ los que detengan sus vehículos motorizados sobre un área de espera ciclista;³²⁷ los que no respeten las zonas de cruce peatonales durante los altos ni las áreas de espera ciclistas,³²⁸ y los que no respeten el derecho de preferencia de las y los peatones y ciclistas.³²⁹ A las y los peatones les corresponde cruzar las calles y avenidas haciendo uso de los espacios designados para ello, los puentes peatonales, los pasos a desnivel y las rampas para cruzar. En caso de no hacerlo, podrán ser amonestados verbalmente por las y los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

Cabe destacar que el Reglamento de Tránsito Metropolitano incluye en su artículo 10 una disposición referente a la accesibilidad, el disfrute de la ciudad y el transporte de todas las personas, que estipula:

Las autoridades correspondientes tomarán las medidas que procedan para garantizar la integridad física y el tránsito seguro de los peatones por la banqueta, en particular, de las personas con discapacidad. Asimismo, realizarán las acciones necesarias para garantizar que las banquetas y rampas especiales se encuentren libres de obstáculos que impidan al tránsito peatonal y el desplazamiento de personas con discapacidad.³³⁰

Algunas consideraciones importantes para las y los ciclistas y conductores de motocicletas incluyen el respeto a las señales de tránsito y las indicaciones de las y los agentes, la obligación de circular en el sentido de la vía que están utilizando, la prohibición de llevar a bordo a más personas de las que caben en los asientos del vehículo, la obligación de circular por un solo carril, el usar bandas reflejantes al circular por la noche, y el indicar con los brazos cuando se vaya a realizar un giro o cambio de carril. Asimismo, se estipula que “el ciclista deberá compartir de manera responsable con los vehículos y el transporte público la circulación en carriles de la extrema derecha”, y que en las zonas donde exista una ciclovía será obligación de las y los ciclistas circular por ella; además, éstas y éstos tienen prohibido circular por los carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros, circular sobre las banquetas y las áreas peatonales y asirse de vehículos motorizados, entre otros.³³¹

³²⁴ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 83.

³²⁵ Reglamento de Tránsito Metropolitano, artículo 6º, fracción III.

³²⁶ *Ibidem*, artículo 6º, fracción XVI.

³²⁷ *Ibidem*, artículo 6º, fracción XVII.

³²⁸ *Ibidem*, artículo 8º, fracción II.

³²⁹ *Ibidem*, artículos 9º, fracciones I-VII; y 11, fracciones I-V.

³³⁰ *Ibidem*, artículo 10.

³³¹ *Ibidem*, artículo 30.

➤ Sustentabilidad

Otro aspecto fundamental de la calidad es la sustentabilidad. La Ley Ambiental del Distrito Federal contempla algunas disposiciones importantes en relación con el derecho a la movilidad debido a que ésta reglamenta las emisiones contaminantes que generan los diferentes sistemas de transporte. Por ejemplo, estipula que es atribución de la SMADF “promover el uso de fuentes de energías alternas, de igual forma que sistemas y equipos para prevenir o minimizar las emisiones contaminantes en los vehículos en los que se preste el servicio público local de transporte de pasajeros o carga en el Distrito Federal, así como fomentar su uso en los demás automotores”.³³² Además, le confiere a esta Secretaría la atribución de promocionar el transporte público alternativo como una medida para controlar las emisiones producidas principalmente por automóviles privados.³³³ Entre otras cosas, establece que la SMADF podrá realizar acciones tendientes a limitar el número de vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal³³⁴ y retirar de circulación a aquellos que no cumplan con los niveles permitidos de emisiones;³³⁵ y que será obligación de los conductores de vehículos automotores someter a éstos a verificaciones periódicas de emisiones.³³⁶

Asimismo, esta ley establece que la SMADF deberá coordinarse con la Setravi para determinar las especificaciones relativas a fuentes de energía, sistemas y equipos con que deberán contar los vehículos que presten el servicio público de transporte de pasajeros o carga en el Distrito Federal, con el fin de prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes;³³⁷ y que “promoverá ante las autoridades competentes, programas de ordenamiento vial y de agilización del tránsito vehicular” para prevenir y reducir la emisión de contaminantes en la atmósfera.³³⁸

Cuadro III.3 El derecho a la movilidad en la normatividad, el caso del Distrito Federal

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí, pero no es suficiente			Descripción
	Sí	no es suficiente	No	
La normatividad reconoce de forma explícita el derecho a la movilidad.		X		Ni la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal reconocen el derecho a la movilidad; sin embargo, esta última sí menciona este concepto y algunos derechos humanos relacionados con él, como al transporte público, al espacio público y a la infraestructura social, entre otros.
La normatividad prevé la existencia de un órgano colegiado o una institución especializada que coordine toda la estrategia en materia de movilidad.	X			La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal asigna a la Setravi un papel central en la configuración del sistema de transporte, aunque no es la única. Por ejemplo, la Ley Ambiental del Distrito Federal otorga facultades a la SMADF en cuanto a la promoción del transporte público alternativo.

³³² Ley Ambiental del Distrito Federal, artículo 9º, fracción XL.

³³³ *Ibidem*, artículo 133, fracción xv.

³³⁴ *Ibidem*, artículo 139.

³³⁵ *Ibidem*, artículo 143.

³³⁶ *Ibidem*, artículo 140.

³³⁷ *Ibidem*, artículo 147.

³³⁸ *Ibidem*, artículo 149.

Cuadro III.3 El derecho a la movilidad en la normatividad, el caso del Distrito Federal (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí no es suficiente	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
La normatividad privilegia el ejercicio de la movilidad por la o el peatón; reconoce la importancia de contar con una diversidad de medios de transporte que estén a disposición de todas las personas y que el servicio se preste de forma continua, regular, uniforme, permanente, ininterrumpida y suficiente.	X	No se cuenta con disposiciones normativas que reivindiquen la centralidad de la persona en el sistema de movilidad; sin embargo, la normatividad sí contempla una diversidad de medios de transporte, ya sean públicos o concesionados. Además, existen disposiciones que dan sustento legal al impulso de medios de transporte alternativos como la bicicleta.		
La normatividad contempla la importancia de la accesibilidad física y la asequibilidad a la infraestructura vial y de apoyo, y a los medios de transporte.	X	La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal contiene disposiciones para el acceso de todos los sectores de la población al servicio de transporte. En términos de asequibilidad, el artículo 16 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal establece que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad están exentas de pago por los servicios de transporte público de pasajeros, pero ello no ocurre en el caso de los servicios concesionados. La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no se inscribe en una perspectiva de protección integral de la accesibilidad de las personas con discapacidad ni de las mujeres embarazadas. Sin embargo, las leyes específicas relacionadas con ambos grupos de población sí lo hacen, al reconocer respectivamente la importancia de la accesibilidad universal y la protección de las mujeres contra cualquier forma de violencia en el transporte.		
La normatividad contempla disposiciones sobre la calidad de los servicios brindados y respecto de la infraestructura vial y de apoyo, incluyendo aspecto sobre seguridad y trato adecuado.	X	En la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal se menciona ampliamente la calidad del servicio, tanto para el transporte público como para el concesionado. También se hace referencia al buen trato que deben brindar las y los operadores y a la importancia de su capacitación para el desempeño de sus funciones. Además, se establecen reglas de tránsito y de cultura vial.		
La normatividad hace referencia explícita a la importancia de la sustentabilidad ambiental en la política de movilidad.	X	La Ley Ambiental del Distrito Federal hace consideraciones importantes en cuanto a la regulación de las emisiones contaminantes generadas por los diferentes sistemas de transporte y el fomento del transporte público alternativo.		
La normatividad contempla figuras de participación ciudadana que permitan la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del derecho a la movilidad.	X	La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no contiene disposiciones sobre el derecho a la participación de las y los usuarios y/o habitantes de la ciudad de México en la toma de decisiones relacionadas con la política de movilidad. No obstante, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla diversos instrumentos de participación que podrían aplicarse en esta materia.		
La normatividad contempla procedimientos para que las y los usuarios puedan interponer querellas en caso de violaciones al derecho a la movilidad y recursos en caso de negativa, con el fin de que éstos sean revisados por una o un superior jerárquico.	X	La normatividad vigente en el Distrito Federal en materia de movilidad sólo prevé mecanismos de querella de tipo administrativo, mas no de carácter judicial. Sin embargo, al existir éstos se abre la puerta para acudir a mecanismos jurisdiccionales como el contencioso administrativo o el juicio de amparo.		

Cuadro III.3 El derecho a la movilidad en la normatividad, el caso del Distrito Federal (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
La normatividad estima un presupuesto mínimo garantizado para la movilidad.		X		En la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no se contemplan aspectos presupuestarios.
Existen normas y/o lineamientos puntuales que especifiquen los principios y valores que deben observarse en las relaciones entre las y los peatones, ciclistas, ciudadanos, operadores y usuarios.	X			La normatividad contempla el diseño e instrumentación de programas permanentes de seguridad, educación vial y prevención de accidentes que tengan como propósito fundamental generar en las y los habitantes del Distrito Federal conciencia, hábitos y cultura de respeto a los ordenamientos legales en materia de transporte, tránsito y vialidad. No obstante, estas disposiciones aún resultan limitadas en cuanto al fomento de una verdadera cultura vial en la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

C. Políticas públicas y presupuesto relacionado con la movilidad en el Distrito Federal

1. Estrategias y configuración del sistema de movilidad

a) DISPONIBILIDAD Y CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

Además del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC) y del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (Metrobús), la red de transporte que opera en la ciudad de México se compone del Sistema de Transportes Eléctricos (Tren Ligero y Trolebús) así como de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP). Asimismo existen servicios colectivos que son prestados por concesionarios haciendo uso de camiones, vagonetas, combis y microbuses; así como el Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros (taxi). Recientemente se creó el Sistema de Transporte Individual (Ecobici). A continuación, se describe cada uno de éstos.

➤ Sistema de Transporte Colectivo (Metro)

El Sistema de Transporte Colectivo (Metro) fue creado mediante el decreto presidencial del 29 de abril de 1967.³³⁹ Desde su creación fue concebido como un organismo público descentralizado, con el objetivo de construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo para el transporte público en el Distrito Federal. La primera línea del Metro fue inaugurada el 4 de septiembre de 1969.

A partir del 30 de octubre de 2012, fecha de inauguración de la Línea 12, que corre de Mixcoac a Tláhuac, cubriendo alrededor de 25 kilómetros de recorrido,³⁴⁰ el Sistema Metro cuenta con 226 kilómetros de vías dobles, 195 estaciones, siete talleres de mantenimiento, más de 14 mil trabajadores y transporta un estimado de 4.2 millones de personas al día.³⁴¹ El Metro es un transporte que no comparte derecho de vía con ningún otro vehículo, contando con sus propias vías confinadas. La mayoría de ellas son subterráneas, aunque hay unas cuantas a nivel de calle y unas más elevadas.

³³⁹ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo”, para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal.

³⁴⁰ STC Metro, “Sabías que... Línea 12. Línea dorada, la línea del Bicentenario”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/sabias/linea12.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁴¹ STC Metro, “Organismo. En la actualidad”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/organismo/pendon4.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

➤ Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal

El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado,³⁴² de acuerdo con lo estipulado en la Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal”, publicada el 4 de enero de 1956. Su objeto es administrar y operar los sistemas de transporte eléctrico con que cuenta el Distrito Federal, así como otros sistemas de transporte que funcionen de manera auxiliar a los eléctricos. Está a cargo también de la realización de estudios, proyección, construcción y operación de nuevas líneas de transportes eléctricos en el Distrito Federal.³⁴³

La red de servicio del Sistema de Transporte Eléctrico cuenta actualmente con 10 rutas de trolebuses, con una longitud de casi 260 kilómetros, atendidas por 289 unidades, que transportan alrededor de 210 mil pasajeros diariamente.³⁴⁴ Por su parte, el Tren Ligero cuenta con 16 estaciones y transporta aproximadamente 65 mil personas por día, en una vía doble que cubre 13 kilómetros de longitud.³⁴⁵

➤ Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal

La Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal se creó el 7 de enero de 2000, como un organismo público descentralizado, mediante la publicación de un decreto en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Empezó a operar en marzo del mismo año, teniendo por objeto prestar el servicio radial de transporte público de pasajeros, dando preferencia a zonas periféricas de escasos recursos en el Distrito Federal.³⁴⁶

La Red funciona bajo los principios de tarifas accesibles para todas las personas usuarias; y conectividad entre zonas periféricas y sistemas de transporte masivo, como el Metro y el Sistema de Transporte Eléctrico.³⁴⁷ La Red cuenta con 91 rutas, cubriendo principalmente zonas periféricas del Distrito Federal. En 2005, transportó alrededor de 205 millones de personas por año, con alrededor de mil unidades activas.³⁴⁸

➤ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús

Dentro de los eventos más recientes, destaca la creación, en septiembre de 2004, del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús,³⁴⁹ estableciéndose su Línea 1 en la Avenida de los Insurgentes. Como consecuencia, las y los concesionarios que operaban en Avenida de los Insurgentes se constituyeron en una empresa llamada “Corredor Insurgentes, S. A. de C. V.” para poder explotar el servicio de transporte de pasajeros a través del Sistema Metrobús.

El Sistema Metrobús opera mediante un organismo público descentralizado,³⁵⁰ actuando en conjunto con empresas privadas que brindan el servicio de transporte y empresas de recaudo.³⁵¹ De

³⁴² Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1956, artículo 1º.

³⁴³ *Ibidem*, artículo 2º.

³⁴⁴ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 50.

³⁴⁵ Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, “Antecedentes. Historia del tren ligero”, disponible en <<http://www.ste.df.gob.mx/antecedentes/trenligero2.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁴⁶ Decreto por el que se crea la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, artículo 2º.

³⁴⁷ RTP, “¿Quiénes somos?”, disponible en <http://www.rtp.gob.mx/quienes_somos.html>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁴⁸ RTP, “Estadística del servicio”, disponible en <<http://www.rtp.gob.mx/estadistica.htm>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁴⁹ Véanse Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de transporte público denominado “Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de septiembre de 2004; y Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Metrobús, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de marzo de 2005.

³⁵⁰ *Idem*.

³⁵¹ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Organización”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/organizacion.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

esta manera, mientras que el organismo público descentralizado se encarga de administrar, planear y controlar el sistema de corredores de transporte, los otros actores intervienen en el sistema de la siguiente manera:

- Empresas transportistas: compran, operan y dan mantenimiento a los autobuses.
- Fideicomisos privados: concentran y administran los recursos que se generan por el pago de las tarifas. Por ejemplo, podemos mencionar a las empresas ADO Metropolitano, Corredor Periférico (Copesa) y Circuito Periférico (Cipesa).
- Empresas de recaudo: instalan, operan y dan mantenimiento a los sistemas de recaudo (máquinas expendedoras de tarjetas, lectores de tarjetas, etcétera).

Metrobús opera a través de una forma conocida como BRT (*Bus Rapid Transit*), que implica la existencia de un carril confinado, dedicado exclusivamente al paso de los autobuses de este sistema. Actualmente cuenta con cuatro rutas, abarcando un total de 95 kilómetros y transportando diariamente alrededor de 716 mil personas.³⁵²

➤ Sistema de Transporte Público concesionado³⁵³

Existen alrededor de 100 rutas y más de 1 100 ramales de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal, que operan a través de concesionarios. Estas rutas son atendidas por una flotilla de más de 30 mil unidades y transportan diariamente a alrededor de 9.6 millones de personas usuarias, cubriendo alrededor de 8 000 kilómetros. El transporte público concesionado representa la mayor cantidad de los viajes, con 46% de las personas transportadas por este medio.³⁵⁴

La flotilla de transporte público de pasajeros concesionado está integrada por varios tipos de vehículos, de la siguiente manera:

Cuadro III.4 Cantidad de unidades por tipo de vehículos, 2012

Tipo de vehículo	Cantidad de unidades
Autobús	8 100
Microbús	17 600
Combi	2 800
Vagoneta	1 500

Fuente: Oficio STV/0244/12 de fecha 19 de junio de 2012, emitido por la Secretaría de Transportes y Vialidad.

De las 102 rutas que operan el servicio concesionado de transporte colectivo, 17 lo hacen bajo la modalidad de sociedades mercantiles y las 90 restantes de cooperativas o asociaciones civiles. El esquema de operación de las concesiones funciona a través de lo que se conoce como el esquema “hombre-camión”. Este término se refiere a concesiones que se otorgan de manera individual a las y los operadores de las unidades de transporte público de pasajeros, que posteriormente se agrupan en organismos civiles para operar las rutas.

³⁵² Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Fichas técnicas”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/fichas.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁵³ Toda la información presentada en este apartado se sustenta con datos obtenidos mediante solicitud de información dirigida a la Setravi, la cual fue respondida por la Oficina del Secretario con el oficio STV/OS/0244/12 del 19 de junio de 2012.

³⁵⁴ IGECEM, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, *doc. cit.*

El transporte público concesionado: un modelo cuestionado

El experto en movilidad Ricardo Montezuma advierte que el desarrollo de sistemas mixtos públicos y privados en los servicios de transporte públicos en América Latina, ha contribuido a la consolidación de la informalidad en el transporte.* En teoría en este esquema, el Estado es encargado de la planificación, organización y control del transporte urbano, pero se observa que, en la práctica, eso no se aplica.

Las organizaciones privadas que prestan el servicio están lejos de constituir verdaderas cooperativas o empresas, son más bien “entes de afiliación o asociación de transportadores”.** Estas empresas son dueñas de las concesiones, más no de los vehículos que pertenecen a propietarios privados independientes que están obligados a afiliarse a ellas para poder prestar el servicio.***

Las formas primarias de contratación y remuneración de los conductores los obligan a trabajar en condiciones precarias y a utilizar prácticas poco ortodoxas para alcanzar una rentabilidad aceptable por recorrido, lanzándose diariamente a la “cacería de pasajeros”.****

Este autor concluye que este tipo de sistema de transporte colectivo basado en una competencia más abierta y en reducidos márgenes de ganancias sólo interesa a actores con una escasa visión económica, más no a otros actores económicos con mayor envergadura que saben que en las condiciones bajo las cuales se presta actualmente el servicio es imposible introducir una verdadera visión empresarial de servicio público operado por privados.*****

* Ricardo Montezuma, *Ciudad y transporte: la movilidad urbana*, op. cit., pp.182-184.

** *Ibid.*, p. 182.

*** *Ídem*.

**** *Ibid.*, p. 183.

***** *Ídem*.

➤ Servicio de transporte público individual de pasajeros “taxi”

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General de Servicio al Transporte Público de Pasajeros de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, en el mes de junio de 2012, existían 134,934 unidades de taxi registradas para prestar el servicio de transporte individual de pasajeros. Este modo de transporte atiende a 1.6 millones de usuarias y usuarios al día en el Distrito Federal.³⁵⁵

De acuerdo con los lineamientos que ha emitido esta Secretaría respecto a los vehículos autorizados para funcionar como taxis, las unidades que conforman el padrón vehicular son vehículos con cuatro puertas, cajuela amplia, no menor a 330 dm³ (330 litros), potencia no menor a 85 caballos de fuerza y con rendimiento mínimo de combustible de 12.5 km/l.³⁵⁶

➤ Ecobici

A partir del año 2010, el Gobierno del Distrito Federal implementó un sistema de transporte individual a través de bicicletas colocadas en estaciones automatizadas en puntos estratégicos del Distrito Federal. Se estimaba que el programa contaría a finales de 2012 con 275 estaciones y cuatro mil bicicletas en operación, lo que permitiría darle servicio a más de 87 mil personas.³⁵⁷

De acuerdo con estadísticas oficiales proporcionadas por personal de Ecobici, a través de su cuenta en Twitter, diariamente se realizan alrededor de nueve mil viajes usando las bicicletas. Hasta octubre

³⁵⁵ Secretaría de Transportes y Vialidad, Oficina del Secretario, Oficio STV/OS/0244/12, *doc. cit.*

³⁵⁶ Programa para el financiamiento de la sustitución obligatoria de los vehículos 1998 y de años anteriores, que proporcionan el servicio de transporte público individual de pasajeros “taxi”, en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de febrero de 2008.

³⁵⁷ Ecobici. Sistema de Transporte Individual, “Noticias. Ecobici crece para ti”, 12 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.ecobici.df.gob.mx/noticias/detalle_noticia.php?TU5fTk9USUNJQVM%3D&&MTMx>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

de 2012, se habían efectuado casi 5 millones de viajes.³⁵⁸ Se espera que cuando estén funcionando las 275 estaciones planeadas, se realicen 32 mil viajes cada día.

Actualmente se están realizando trabajos para expandir la red e incrementar tanto el área de cobertura como el número de usuarios. Se planea que para diciembre de 2012, la capital cuente con 21 kilómetros cuadrados destinados al Sistema EcoBici, 42 kilómetros de ciclovías y nueva señalización.³⁵⁹

➤ Infraestructura vial

La red vial total del Distrito Federal es de 10,200 Kilómetros, 913 de ellos son vialidad primaria y el resto, vías secundarias, sin embargo, de acuerdo con el *Programa Integral de Transporte y Vialidad* existe un déficit de vías.³⁶⁰

En el marco del *Programa de Transporte y Vialidad 2007-2012*, la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito ha realizado obras en los siguientes sistemas viales:³⁶¹

- Eje Troncal Metropolitano y Sur de la Ciudad de México, el cual según lo informó dicha dependencia, tiene como propósito integrar la comunicación vial del nor-oriente al sur-oriente de la Ciudad, es decir, de Ciudad Azteca (Municipio de Ecatepec, Estado de México) a la delegación Xochimilco en el Distrito Federal, para ello se trabajaron cinco proyectos de obra de 2006 a 2009.
- Sistema Vial Norte, que incluye obras realizadas dentro de los límites de la delegación Gustavo A. Madero en la ciudad de México, en tres distintos proyectos: Distribuidor vial Anillo Periférico Arco Norte-Av. Centenario, Gaza de incorporación a la avenida Gran Canal de Anillo Periférico Arco Norte y vialidad de Gran Canal del Eje 3 Norte al Circuito Interior.
- Sistema vial Poniente, consistió en agilizar los flujos vehiculares en puntos conflictivos de Avenida Constituyentes y obras en la carretera federal México-Toluca (ampliación de la carretera en una primera etapa).
- Sistema Vial Oriente que consistió en la construcción de un distribuidor vial en el cruce de las calzadas Ermita-Iztapalapa e Ignacio Zaragoza.
- Circuito Interior Bicentenario, obras que implicaron la construcción de puentes vehiculares en cuatro diferentes delegaciones así como mantenimiento y mejoramiento del Circuito.³⁶²

b) EL PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD 2007-2012: EL PLAN RECTOR

Este programa, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de marzo de 2010, constituye el documento rector para la planeación de la movilidad y su infraestructura en el Distrito Federal,³⁶³ ya que sienta las bases para la coordinación de la política en materia de transporte y vialidad para el

³⁵⁸ Ecobici. Sistema de Transporte Individual, “Noticias. Viaje 5 millones en Ecobici”, 8 de octubre de 2012, disponible en <<https://www.ecobici.df.gob.mx/home/home.php>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

³⁵⁹ Phenélope Aldaz, “Ofrece Ecobici seguro de accidentes”, en *El Universal*, 17 de julio de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/859536.html>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

³⁶⁰ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 35.

³⁶¹ Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, Oficio GDF/SOS/CP/071/2012, 13 de junio de 2012.

³⁶² La SOS informó que las obras de mantenimiento y mejoramiento en el Circuito Interior Bicentenario abarcaron la colocación de concreto hidráulico base y estructural; la rehabilitación de banquetas, guarniciones, puentes peatonales y postes; la recuperación de espacios públicos; la renovación de parques y la sustitución de la red de agua potable y drenaje.

³⁶³ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 16.

periodo mencionado.³⁶⁴ Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo con la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, todos los servicios de transporte que operen en esta ciudad deberán adecuarse a las especificaciones del programa.³⁶⁵ No obstante, cabe advertir que el programa antes referido tiene una temporalidad sexenal, limitando con ello la posibilidad de una planeación a largo plazo y la continuidad de las estrategias implementadas.

Este plan se construye desde una visión más integral que la normatividad en la materia, teniendo como objetivo principal que la movilidad urbana sea “sustentable, incluyente y alternativa”.³⁶⁶ Asimismo, hace clara la relación que existe entre una mejor movilidad y la garantía de la equidad en el Distrito Federal.³⁶⁷ En él se reconoce el derecho a la movilidad en el apartado 4.4, pero no como un eje rector que atraviese toda la visión, las estrategias y subprogramas en materia de movilidad, sino como uno de los componentes más del citado plan.³⁶⁸

El secretario de Transportes y Vialidad del Distrito Federal estipula en dicho instrumento que:

La meta general del presente gobierno en materia de transportes y vialidad, es avanzar significativamente en la dotación de un sistema de transporte digno, eficiente, seguro y con tecnologías de punta que permitan un menor impacto en el medio ambiente metropolitano, promoviendo un sistema vial que posibilite la disminución de los tiempos de desplazamiento y se implante equitativamente en el territorio de la ciudad, impulsando una adecuada planeación en materia de Transporte y Vialidad, que contribuyan de manera fundamental en una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la Ciudad y la metrópoli.³⁶⁹

El Programa funciona con base en cuatro líneas estratégicas, cuyo centro es “el impulso de alternativas de transporte público de calidad y elevada capacidad, que adicionalmente sean amables con el medio ambiente, promuevan un nuevo orden urbano, la recuperación del espacio público y se acompañen de opciones de movilidad alternativa.”³⁷⁰ A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de las cuatro líneas generales de acción.

- Impulso a la movilidad colectiva y disminución de emisiones contaminantes por transporte público: La estrategia de esta línea consiste en desincentivar el uso del automóvil, al ofrecer transporte público que presente ventajas sobre la movilidad individual particular. Las acciones comprendidas en ella, incluyen la construcción de la Línea 12 del Metro; la ampliación del Sistema Metrobús para llegar a tener hasta 10 rutas; la creación y puesta en marcha de “Corredores Cero Emisiones” en el Eje Central Lázaro Cárdenas y otros ejes viales, por los que solamente circule transporte eléctrico; la implantación de “Corredores de Transporte Público” en vialidades como Paseo de la Reforma y el Anillo Periférico; aumento de la disponibilidad de trenes en el Metro y tren ligero; entre otras.³⁷¹ En este sentido, podemos afirmar que este

³⁶⁴ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, artículo 7º, fracción v.

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 15.

³⁶⁶ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 17.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 29.

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 54.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 18.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 51.

³⁷¹ *Ibidem*, pp. 53-54.

documento de estrategia contempla elementos de disponibilidad antes referido,³⁷² por lo menos en su diseño.

- Derecho a una movilidad incluyente y hacia la sustentabilidad: Esta línea se define dentro de la concepción de la “accesibilidad social a la ciudad” como un derecho que puede favorecer la cohesión comunitaria y urbana. Por ende, la línea se aboca a la implantación y desarrollo de políticas de transporte incluyentes con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad. Un objetivo de esta línea estratégica consiste en garantizar el acceso al transporte público para estos grupos. Las acciones referentes a esta línea se integran en subprogramas que incluyen acciones de accesibilidad y equidad para personas con discapacidad en el transporte público; movilidad para personas adultas mayores; equidad para las mujeres; y accesibilidad peatonal, entre otras.³⁷³ De esta manera, esta línea general de acción se apegada a los estándares internacionales en materia de accesibilidad física y no discriminación.³⁷⁴
- Transporte y su infraestructura para un nuevo orden urbano: El objetivo de esta línea es mejorar la infraestructura urbana para incrementar la competitividad y la calidad de vida de las personas que habitan en el Distrito Federal. Algunos de los objetivos y políticas de la línea consisten en lograr un reordenamiento del transporte público colectivo de pasajeros; promover la movilidad peatonal y en bicicleta; así como mejorar los espacios públicos.³⁷⁵ Esta estrategia coincide con la visión integral de la movilidad definida anteriormente, como la intersección e interrelación entre una diversidad de medios de transporte, la infraestructura vial y el espacio público.³⁷⁶
- Modernización del servicio a usuarios, la gestión y eficiencia tecnológica: Esta línea se propone la sistematización de los procesos de generación y resguardo documentales, así como instalar dispositivos electrónicos para el acceso a medios de transporte públicos. Así, algunas de las acciones y subprogramas de esta línea incluyen la automatización de trámites y la implementación de un sistema integral de cobro para el transporte público, entre otros.³⁷⁷ Estas acciones se encuentran relacionadas con mejoras en relación con la calidad y asequibilidad del servicio.

En total, el Programa Integral de Transporte y Vialidad cuenta con 52 subprogramas para dar cumplimiento a sus cuatro líneas estratégicas. Cada uno de los subprogramas fue diseñado tomando en cuenta consideraciones que el propio Programa califica como de “Incidencia positiva para la Ciudad”. Los rubros que se contempla cubrir para generar dicha incidencia en cada línea de acción son:

- Movilidad colectiva: se refiere a acciones que mejoran la calidad en el servicio, así como la oferta, incluye aspectos como intermodalidad entre los servicios de transporte, mejoramiento de los tiempos de transporte para las y los usuarios, esquemas de eficiencia en la operación del servicio, entre otros.

³⁷² *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

³⁷³ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, pp. 54 y 55.

³⁷⁴ *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

³⁷⁵ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, pp. 55 y 56.

³⁷⁶ *Vide supra*, “B. El derecho humano a la movilidad: un acercamiento a su contenido mínimo”, pp. 34-39; y “C. Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la movilidad”, pp. 39-45.

³⁷⁷ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, pp. 56 y 57.

- Medio ambiente: contempla acciones de reducción de emisiones contaminantes por parte de las unidades que ofrecen el servicio de transporte público, incremento en la oferta de servicios de transporte público no contaminantes, facilidades en las estaciones para la interconexión con bicicletas, autobuses con certificación ambiental y ahorro de energía.
- Equidad social: contiene acciones como la ampliación de las rutas a lugares de menor cobertura y con población de menores ingresos, disminución de los tiempos de traslado, gratuidad para pasajeros adultos mayores, con discapacidad o niños menores de cinco años, accesibilidad para personas con discapacidad, tarifas bajas en apoyo a usuarios de bajos ingresos y seguridad para los usuarios.
- Desarrollo económico y urbano: se enfoca en acciones de generación de empleos, competitividad, formación de nuevas unidades empresariales, generación y mantenimiento del orden urbano, mayor organización en la circulación de los corredores, mayor productividad (disminución de pérdida de horas-hombre en traslados)
- Beneficio metropolitano: acciones de interconexión urbana, conectividad para usuarios de zonas periféricas, reducción de congestionamientos vehiculares y reducción de emisiones contaminantes.
- Igualdad de género: su principal objetivo es proporcionar a las mujeres seguridad al viajar. Lo hace a través de la implementación de espacios exclusivos para mujeres y niños, asegurándose de transportar en condiciones iguales a usuarios hombres y mujeres, así como crear conciencia entre los usuarios sobre la situación de las mujeres en el transporte público.
- Ciencia y tecnología: incluye acciones para mejorar el servicio de transporte público de pasajeros, a través del uso de tecnologías, como la implementación de sistemas de prepago, acceso automatizado, seguridad de los vehículos, utilización de sistemas no contaminantes o de bajas emisiones, así como autobuses de mayor capacidad.
- Recuperación del espacio público: se refiere a acciones para mejorar las estaciones, terminales e implementar carriles exclusivos para el transporte público, acciones de ordenación vial, paradas exclusivas, eliminación de las diversas formas de invasión al espacio público por parte del transporte concesionado, la recuperación de espacios para los peatones, así como la garantía del disfrute del espacio público por parte de personas adultas mayores y con discapacidad.

Como lo ilustra el cuadro que se presenta a continuación, el Programa Integral de Transporte y Vialidad comprende varios de los elementos que componen el derecho a la movilidad, a saber: la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. No obstante, no comprende otros aspectos esenciales como lo son la participación social y la justiciabilidad. Sin ellos, la perspectiva del derecho a la movilidad se queda truncada, en tanto si bien reconoce un derecho, no reconoce a las personas como verdaderos sujetos de derechos y protagonistas de su desarrollo, empoderados e informados, participando en la toma de decisiones de las asuntos que los conciernen; tampoco les proporciona recursos eficaces para exigir sus derechos frente a la autoridad.

Cuadro III.5 El derecho a la movilidad en la política pública: el caso del Distrito Federal

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
Existe un plan o programa de movilidad para la ciudad, que permita articular y dar seguimiento a la política en materia de movilidad.	X			Programa Integral de Transporte y Vialidad.
El plan/programa está coordinada por un órgano colegiado o institución especializada en la materia.	X			La Secretaría de Transportes y Vialidad es la autoridad responsable de presentar e impulsar el Programa Integral de Transporte y Vialidad; no obstante, otras dependencias intervienen en aspectos fundamentales del sistema de movilidad, por ejemplo, la Secretaría del Medio Ambiente, en las políticas de sustentabilidad del sistema.
La normatividad reconoce de forma explícita el derecho a la movilidad.	X			El punto 4.2. del Programa define al derecho a una movilidad incluyente como el derecho a la accesibilidad social a la ciudad. No obstante, es considerado como un componente más del plan, más no un principio transversal.
El plan/programa privilegia el ejercicio de la movilidad por el peatón y reconoce la importancia de contar con una diversidad de medios de transporte a disposición de todas las personas; y que el servicio sea prestado de forma continua, regular, uniforme, permanente, ininterrumpida y suficiente.	X			El Programa contempla el impulso de alternativas de transporte público de calidad y elevada capacidad, que promuevan un nuevo orden urbano, la recuperación del espacio público y se acompañen de opciones de movilidad alternativa. Se refieren acciones que mejoran la oferta en el servicio, incluyendo aspectos como la intermodalidad entre los servicios de transporte, mejoramiento de los tiempos de transporte para las y los usuarios, entre otros.
El plan/programa contempla la importancia de la accesibilidad física a la infraestructura vial y de apoyo, y a los medios de transporte, así como su asequibilidad.	X			El Programa plantea la meta de garantizar a la población medios de transporte público que faciliten a la población el acceso a bienes, servicios y otras oportunidades que ofrece la urbe. Entre sus objetivos está dar cobertura con servicio público de calidad en zonas marginadas de la ciudad y garantizar el acceso al transporte público para grupos vulnerables; contiene acciones como la ampliación de las rutas a lugares de menor cobertura y con población de menores ingresos, disminución de los tiempos de traslado, gratuidad para personas adultas mayores, con discapacidad o niños menores de cinco años, accesibilidad para personas con discapacidad, tarifas bajas en apoyo a usuarios de bajos ingresos. En materia de asequibilidad se plantea establecer unas tarifas accesibles y se contempla la gratuidad y el subsidio del Gobierno del Distrito Federal al transporte público.
El plan/programa contempla disposiciones sobre la calidad de los servicios brindados y respecto de la infraestructura vial y de apoyo, incluyendo aspectos sobre seguridad y trato adecuado.	X			El Programa plantea la meta de garantizar a la población medios de transporte público de calidad y eficientes, y mejorar de manera importante las condiciones de traslado para la población en situación de vulnerabilidad.
El plan/programa hace una referencia explícita a la importancia de la sustentabilidad ambiental en la política de movilidad.	X			En este aspecto, el Programa contempla acciones de reducción de emisiones contaminantes por parte de las unidades que ofrecen el servicio de transporte público, incremento en la oferta de servicios de transporte público no contaminantes, facilidades en las estaciones para la interconexión con bicicletas, autobuses con certificación ambiental y ahorro de energía.

Cuadro III.5 El derecho a la movilidad en la política pública: el caso del Distrito Federal (*continuación*)

Indicadores relacionados con el ejercicio pleno de los derechos humanos	Sí	Sí, pero no es suficiente	No	Descripción
El plan/programa contempla subprogramas o medidas encaminados a dar facilidades de acceso y traslado a personas con discapacidad o movilidad reducida, a mujeres embarazadas, o demás grupos en situación de mayor vulnerabilidad para su movilidad.	X			En el punto 4.2. se reconoce entre las tareas fundamentales del Gobierno la implantación y desarrollo de políticas de transporte incluyentes con especial atención a grupos vulnerables: población de menores ingresos, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y niños.
El plan/programa contempla procedimientos para que las y los usuarios puedan interponer querellas en caso de violaciones al derecho a la movilidad; así como recursos en caso de negativa, para que éstas sean revisadas por un superior jerárquico.			X	No se hace mención a ningún recurso para que las y los usuarios puedan presentar querellas.
Existen y funcionan mecanismos de participación ciudadana, que permiten la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del derecho a la movilidad.			X	Tampoco se menciona la importancia de la participación social en la definición del plan e implementación de las estrategias.
El plan/programa contempla evaluaciones de la política implementada.		X		El plan establece la evaluación y seguimiento permanente del programa, de sus objetivos, así como de las áreas responsables de los subprogramas. Pero no se precisa a detalle los mecanismos para llevarlo a cabo.

Fuente: elaboración propia.

c) POLÍTICAS Y ACCIONES RELACIONADAS CON LA ACCESIBILIDAD DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Adicionalmente al Programa Integral de Transporte y Vialidad, existen otros instrumentos de política pública que tienen incidencia en la movilidad de las personas que habitan o transitan por el Distrito Federal, en particular, las políticas orientadas a facilitar la accesibilidad al sistema de transporte en igualdad de condiciones, a las mujeres y a las personas con discapacidad.

➤ Políticas públicas para mujeres usuarias del transporte público

Con base en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, antes referida, a partir de 2008, se implementó el programa “Viajemos Seguras” diseñado para prevenir, atender y sancionar la violencia sexual contra las mujeres que viajan en el transporte público y concesionado, mediante la confluencia de esfuerzos de 11 dependencias de gobierno y una institución ciudadana.³⁷⁸ Cabe subrayar que este programa se implementa únicamente en el transporte público bajo encargo de organismos descentralizados de la administración local, no contempla a los servicios concesionados, ni otros espacios públicos, como lo son las paradas, calles, parques, etcétera.

³⁷⁸ PGJDF, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (ssPDF), Setravi, Inmujeres-DF, RTP, STE (trolebús y tren ligero), Metrobús, STC Metro, Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel) y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. *Véase* Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, 25 de junio de 2012.

“Viajemos Seguras” incluye varias acciones en los distintos sistemas de transporte público de pasajeros. En el Sistema de Transporte Colectivo Metro, inició en enero de 2008, mediante la colocación de un módulo de Atención a Víctimas de Abuso Sexual, en el Metro Balderas. Ese mismo año se inauguraron cuatro módulos más

Cuadro III.6 Centros de Atención y Denuncia del Programa Viajemos seguras

Ubicación
Estación del Metro Pino Suárez, líneas 2 y 1
Estación del Metro Balderas, líneas 1 y 3
Centro de Justicia Pantitlán PGJDF, líneas 1, 5, 9 y A
Centro de Justicia para Mujeres Hidalgo, líneas 2 y 3
Centro Integral de Justicia Cívica Guerrero, líneas 3 y B

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

Los módulos brindan servicios de:

- Primera intervención en crisis a la víctima de delito sexual.
- Asesoría jurídica.
- Traslado de la víctima a las Agencias de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales de la PGJDF o Juzgado Cívico (en su caso).
- Acompañamiento de la víctima en el proceso de levantamiento de denuncia.
- Seguimiento de la resolución jurídica.
- Difusión de información.
- Asesoría general para mujeres.

Este Programa se aplica a través de sus Lineamientos de Operación, basándose en un procedimiento de atención a las víctimas, que consiste en la detención del probable responsable, el apoyo psicológico y jurídico a la víctima y en la contribución para lograr la procuración de justicia en cada caso.³⁷⁹ Al 31 de mayo de 2012, se habían atendido un total de 1 646 casos de abuso sexual, acoso sexual y otras formas de violencia contra la mujer, cometidos tanto dentro de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, como fuera de éste.³⁸⁰

En el marco de este programa, Metrobús ha implementado un protocolo de actuación en casos de agresión a las usuarias del servicio; el mismo que opera en el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Este sistema de transporte reporta que se han implementado accesos y lugares preferenciales para mujeres, niños, personas con discapacidad y adultas mayores en las primeras puertas de los vehículos; y se han generado diversas campañas de difusión para la prevención de este tipo de delitos, así como encuestas de satisfacción entre las personas usuarias.³⁸¹

Por otro lado, desde 2008, la Red de Transporte Público cuenta con un programa de autobuses especiales para transportar a usuarias del sexo femenino. Este programa, “Atenea” consta de 67 autobuses que atienden 24 rutas en las zonas de mayor demanda y responde a situaciones de acoso

³⁷⁹ Inmujeres-DF et al., *Cuaderno de trabajo para la prevención y atención de la violencia sexual*, 4^a ed., México, Inmujeres-DF, 2011, p. 3, disponible en <<http://www.inmujeres.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/resources/LocalContent/946/1/CuadernoTrabajoViolencia.pdf>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.

³⁸⁰ Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, *doc. cit.*

³⁸¹ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, Dirección General del Metrobús, Oficio MB/DG/DJ/1350/2012, 15 de junio de 2012.

experimentado por las usuarias de la red.³⁸² De la misma manera, el Sistema de Transportes Eléctricos (trolebús) cuenta con unidades “Josefa” reservadas a mujeres usuarias.³⁸³

Una de las más grandes limitantes del Programa Viajemos Seguras es que solamente opera en los servicios de transporte públicos de pasajeros operados por la Administración Pública del Distrito Federal, no así en los concesionados, que transportan a la gran mayoría de las personas en la ciudad de México. Además, el procedimiento de denuncia por parte de las víctimas no es expedito, sino que por el contrario “el tiempo que invierta la denunciante en ese trámite estará debidamente relacionado con la carga de trabajo que en el momento tenga la autoridad competente, ya sea ésta Ministerio Público o juez cívico”.³⁸⁴

➤ Políticas públicas en materia de movilidad para personas con discapacidad

En febrero de 2007, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal publicó el Manual Técnico de Accesibilidad, con el fin de “eliminar gradualmente los obstáculos del entorno físico para facilitar el acceso y uso de los espacios para personas con discapacidad, así como los servicios urbanos a los habitantes de esta ciudad”.³⁸⁵ El propósito del Manual es brindar los elementos de diseño necesarios para la adecuación de los espacios, tomando en consideración las necesidades de las personas con cualquier tipo de discapacidad, movilidad limitada, adultos mayores, limitaciones temporales de movilidad, mujeres embarazadas y personas de talla baja. El Manual se generó con el objetivo de lograr un diseño universal de los espacios en la ciudad, que sea útil para todas las personas.³⁸⁶

Poniendo un ejemplo, en el caso de las banquetas, el Manual contempla una anchura mínima de 1.40 metros, sin obstáculos (puestos fijos o semifijos, mobiliario urbano, desniveles, etc.), pero el ancho recomendado es de tres metros. Asimismo se recomienda contar con rampas libres de obstáculos; áreas de descanso con espacios suficientes para sillas de ruedas y mobiliario urbano; pavimentos continuos con cambio de textura en las rampas; espacios para jardines; juntas y rejillas con un máximo de separación de 1.3 cm; señalización de rampas, postes y otros elementos urbanos; entre otras. A continuación se muestra el diseño de una banqueta modelo:

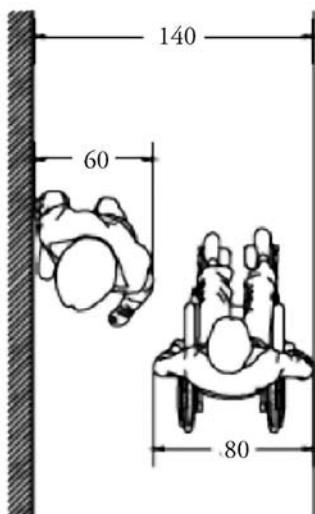
³⁸² RTP, “Servicios” disponible en <<http://www.rtp.gob.mx/servicios.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁸³ Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, *doc. cit.*

³⁸⁴ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, Dirección General del Metrobús, Oficio MB/DG/DJ/1350/2012, *doc. cit.*

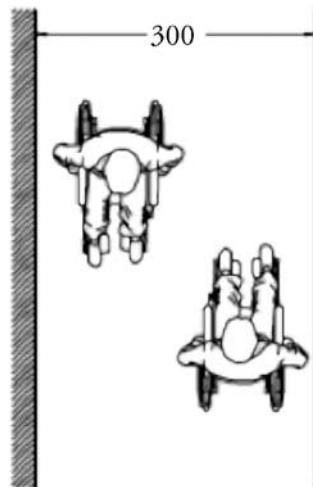
³⁸⁵ Seduvi, *Manual Técnico de Accesibilidad*, México, Seduvi, febrero de 2007, p. 9.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 10.

Gráfico III.1 Ancho mínimo libre para banquetas³⁸⁷

Ancho mínimo libre para banquetas

Fuente: Seduvi, *Manual Técnico de Accesibilidad*, México, Seduvi, febrero de 2007, p. 139.

Gráfico III.2 Ancho recomendable para banquetas³⁸⁸

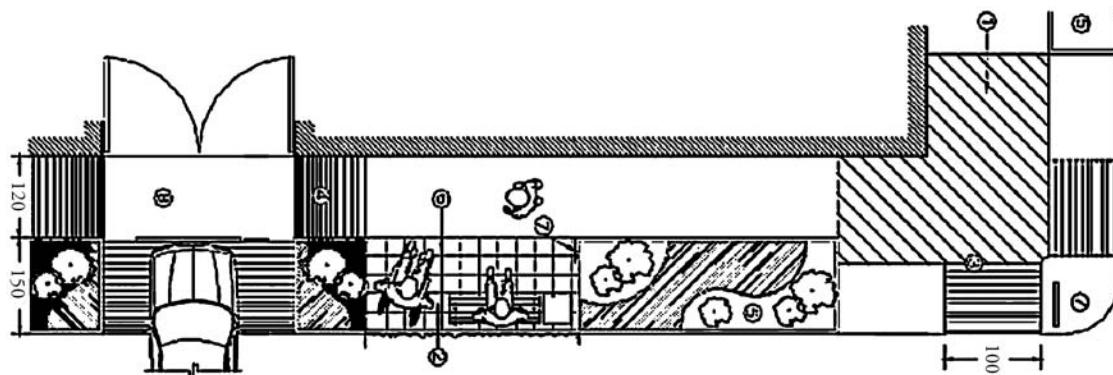
Ancho recomendable

Fuente: Seduvi, *op. cit.*, p. 139.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 139.

³⁸⁸ *Idem*.

Gráfico III.3 Otras especificaciones para diseño universal de banquetas³⁸⁹



Fuente: Seduvi, *op. cit.*, p. 139.

La mayoría de las delegaciones políticas del Distrito Federal reportan hacer uso cotidiano del mismo en la construcción de sus proyectos urbanos.³⁹⁰ Sin embargo, son pocos los lugares en el Distrito Federal en donde las características de accesibilidad se encuentran apegadas a las recomendadas por el Manual.

Otra política pública que pretende generar condiciones de accesibilidad a las personas con discapacidad a los servicios de transporte público está basada en el artículo 104 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, que, como se ha visto anteriormente, exige que los sistemas de transporte de la Administración Pública otorguen gratuidad a las personas con discapacidad. Sin embargo, dicha medida representa más bien un aliciente de carácter económico para que las personas con discapacidad hagan uso de los servicios de transporte, más allá de garantizar su accesibilidad a los mismos.

➤ Compromisos en materia de accesibilidad

En cuanto a la accesibilidad física de todas las personas a los distintos sistemas de transporte, destacan los siguientes indicadores que ilustran un compromiso aún parcial de las autoridades en la materia:

- El Metro, Metrobús, la Red de Transporte de Pasajeros, el tren ligero y los trolebuses otorgan gratuidad a usuarios con discapacidad permanente, además de contar con asientos reservados para personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores.
- Existen 355 placas en Sistema Braille distribuidas en 25 estaciones de tres líneas de la red del Metro,³⁹¹ así como ranuras guía en el suelo para personas con discapacidad visual en por lo

³⁸⁹ *Idem.*

³⁹⁰ Las delegaciones que mencionaron de forma explícita el Manual en sus obras públicas fueron Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. *Vide infra*, “Oficios”, pp. 164 y 165, para consultar la lista de los oficios respectivos.

³⁹¹ Las estaciones que cuentan con estas placas son: General Anaya, de la línea 2; Pantitlán, Centro Médico y Tacubaya, de la línea 9; y Ciudad Azteca, Plaza Aragón, Olímpica, Tecnológico, Muzquiz, Río de los Remedios, Impulsora, Nezahualcóyotl, Villa de Aragón, Bosque de Aragón, Deportivo Oceanía, Oceanía, Romero Rubio, Flores Magón, San Lázaro, Morelos, Tepito, Lagunilla, Garibaldi, Guerrero y Buenavista, de la línea B. *src Metro*, “Atención al usuario. Servicios que ofrece el Metro a los usuarios con discapacidad”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/servicios/capacidif.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

- menos 25 estaciones³⁹² más las de la línea 12, sumando un total de 32 estaciones. Existen 24 mecanismos salvaescaleras para personas con discapacidad motriz, instalados en seis estaciones de la red,³⁹³ de un total de 195. Solo la Línea 12 y la estación Universidad de la Línea 3 del Metro cuentan con elevadores para personas con discapacidad motriz.
- En el servicio de Trolebús, de las 10 líneas con las que cuenta sólo en la línea K-1 San Francisco-Ciudad Universitaria, operan cuatro unidades habilitadas con rampas para el acceso en silla de ruedas. Este tipo de transporte ofrece también el servicio de “asiento reservado”.³⁹⁴
 - Respecto del Tren Ligero, están instaladas rampas de acceso en 5 estaciones (Huipulco, Xomali, La Noria, Huichapan y Francisco Goitia), lo cual corresponde al 31% de las 16 estaciones con las que cuenta dicho servicio de transporte. También se han colocadas guías dactilares de las terminales de Taxqueña, y Xochimilco, así como en las estaciones Huipulco, Xomali, La Noria y Francisco Goitia. Aunado a ello, se ha realizado reforzamiento en las plataformas de concreto (pisos) en tres estaciones (Francisco Goitia, Huipulco, Huichapan) y la terminal Xochimilco, con el objetivo de facilitar el acceso a personas en silla de ruedas.³⁹⁵
 - Las estaciones de Metrobús cuentan con rampas de acceso, elevadores para sillas de ruedas, semáforos peatonales auditivos, guía táctil y placas en sistema Braille; sus autobuses tienen espacios exclusivos para sillas de ruedas, ingresos a nivel a los autobuses, alarma acústica de cierre de puertas y pasamanos llamativos para personas débiles visuales.³⁹⁶ Si bien se atienden las necesidades de personas con discapacidad en este sistema, no existen guías auditivas en los autobuses y estaciones para las personas ciegas o débiles visuales, ni tampoco iluminación al cierre de puertas para personas con discapacidad auditiva.
 - La Ruta Bicentenario de la Red de Transporte Público que recorre el circuito interior, es la única que cuenta con autobuses equipados con rampa elevadora para el acceso de sillas de ruedas, alerta visual y auditiva, sistema de audio que permite avisar las paradas, cinturón de seguridad para asegurar la silla de ruedas en el autobús durante el trayecto, un cordón timbre para que las personas ciegas anuncien que desean descender del autobús, un espacio para perro guía, así como un sistema de bloqueo que no permite que el autobús avance con las puertas abiertas.³⁹⁷

d) POLÍTICAS Y ACCIONES EN MATERIA DE CALIDAD

En relación con el elemento de calidad, en mayo de 2012, la Secretaría de Transportes y Vialidad publicó un acuerdo para la expedición de Manuales de lineamientos técnicos de seguridad, comodidad y fabricación de autobús para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal. Entre los motivos de justificación para la publicación de los mismos, se menciona que “es

³⁹² Las estaciones que cuentan con ranuras guía o canaletas son: General Anaya, de la línea 2; Indios Verdes, La Raza, Guerrero, Juárez, Centro Médico, Copilco y Universidad, de la línea 3; Pantitlán, Centro Médico y Tacubaya, de la línea 9; y Ciudad Azteca, Plaza Aragón, Bosque de Aragón, Deportivo Oceanía, Oceanía, Romero Rubio, Flores Magón, San Lázaro, Morelos, Tepito, Lagunilla, Garibaldi, Guerrero y Buenavista, de la línea B. *Idem*.

³⁹³ Las estaciones que cuentan con salvaescaleras son: Universidad, Centro Médico e Indios Verdes, de la línea 3; y Pantitlán, Centro Médico y Tacubaya, de la línea 9. *Idem*.

³⁹⁴ Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Dirección de Calidad e Ingeniería, Oficio DCI-0430-2012, 15 de junio de 2012.

³⁹⁵ *Idem*.

³⁹⁶ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Accesibilidad”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/accesibilidad.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

³⁹⁷ Datos obtenidos mediante solicitud de información dirigida a la Setravi, la cual fue respondida con el oficio STV/OS/0244/12, *doc. cit.*

de orden público e interés general que los vehículos con los que se preste el servicio público colectivo sea(n) seguro(s), cómodo(s) y confortable(s)".³⁹⁸ Estos manuales establecen las especificaciones técnicas, de seguridad, comodidad, eficiencia, de diseño y ambientales mínimas que deben cumplir los vehículos que prestan el servicio.³⁹⁹

En particular, en materia ambiental los autobuses deberán de utilizar motores a diesel o gas natural comprimido, cumpliendo así con la Norma Oficial Mexicana vigente, o en su defecto con la normativa internacional en la materia.⁴⁰⁰ Los manuales contienen especificaciones de estándares mínimos que deben ser cumplidos para que éstos puedan ser puestos a disposición del público, que van desde las medidas externas de la unidad, las escaleras de ascenso y descenso, la colocación de ventanillas para la visibilidad de los pasajeros, etc.⁴⁰¹ Esta normatividad no precisa los mecanismos existentes para el control y la verificación del cumplimiento de estas disposiciones, ni las sanciones aplicables en caso de infringirlas.

Adicionalmente, la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal elaboró un Plan de Derechos Humanos en el transporte público del Distrito Federal⁴⁰² aplicable al transporte público, que mas bien pareciera ser un material de divulgación para dar a conocer a las personas usuarias algunos aspectos del marco jurídico de protección a sus derechos al hacer uso del transporte público de pasajeros en la ciudad de México.

El mencionado Plan señala que es obligación de los concesionarios: "conservar los vehículos, equipos e instalaciones en óptimas condiciones físicas, de higiene y seguridad, incorporar las modificaciones que sobre aspectos técnicos se establezcan en los manuales autorizados, no alterar la estructura original del vehículo sin autorización de la Secretaría de Transportes y Vialidad y sustituir las unidades [al término] de su vida útil".⁴⁰³

El documento reconoce el principio de reparación del daño a la operación del transporte público; establece textualmente, que

esta obligación de reparar el daño puede tener distinta naturaleza, dependiendo si se trata de una responsabilidad civil o penal; sin embargo, por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público de transporte, la responsabilidad que tienen quienes se desempeñan en él, es de tal importancia que ha dado lugar a una forma de responsabilidad distinta a las tradicionales.⁴⁰⁴

Sin embargo, el documento no ahonda más sobre esta idea, ni los mecanismos para acatarla, sino que nos remite inmediatamente a una serie de disposiciones que deberán acatar los operadores de los microbuses, taxis y autobuses.

³⁹⁸ Acuerdo por el que se expedien los Manuales de Lineamientos Técnicos de Seguridad, comodidad y fabricación de autobús convencional tipo largo y autobús nuevo tipo mediano, para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de mayo de 2012, p. 6.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, párrafo quinto, p. 7.

⁴⁰¹ *Ibidem*, pp. 8-67.

⁴⁰² Setravi, *Plan de Derechos Humanos en el Transporte Público del Distrito Federal*, México, Setravi, 2012, p. 2.

⁴⁰³ *Idem*.

⁴⁰⁴ *Idem*.

2. Presupuesto público en materia de movilidad⁴⁰⁵

El presupuesto es una de las formas en las cuales se materializan las prioridades de gobierno. En el caso del Distrito Federal, el presupuesto está clasificado de forma tal que permite un análisis detallado de cómo se están gastando los recursos públicos en la ciudad y qué metas físicas se han alcanzado. Por lo anterior, resulta importante hablar de los avances de la actual administración capitalina en materia de presupuesto basado en resultados, de cómo se vincula dicha forma de organizar el presupuesto con la movilidad, y de cuáles pueden ser los pasos a seguir para consolidar el derecho a la movilidad a través de la evaluación presupuestaria.

a) PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

A partir de 2009, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal modificó la forma de clasificar el presupuesto e implementó una estructura por resultados que permite un mejor control del gasto público.⁴⁰⁶ Dicha estructura clasifica todo el gasto de la ciudad de México en los siete ejes de gobierno del Plan General de Desarrollo 2007-2012, así como en 32 resultados,⁴⁰⁷ 106 subresultados⁴⁰⁸ y 651 actividades institucionales.⁴⁰⁹

Conforme nos movemos de los ejes de gobierno a las actividades institucionales, se llega a un mayor nivel de detalle sobre las acciones que realiza el gobierno durante el año y las metas físicas alcanzadas. En el caso del derecho a la movilidad, el eje que nos interesa es el 7 “Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida”, que representa 18.9% del total de recursos ejercidos durante 2011 (27 294 millones de pesos).⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Este apartado se construyó con datos referentes a la Cuenta Pública 2011. Si bien un análisis presupuestal no puede construirse con datos de un solo año, esta información se utiliza de manera ilustrativa de la situación.

⁴⁰⁶ La clasificación del presupuesto a través de la clave presupuestaria ha tenido cambios durante los últimos dos años de gobierno debido a la armonización contable prevista en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En este documento se presentan datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal 2011, por lo que se analiza la clave presupuestaria de dicho año, incluyendo sus resultados, subresultados y actividades institucionales. Para una explicación más detallada de la clave presupuestaria véanse Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración Pública del Distrito Federal*, inciso iv.1, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/manualNormasPPAPDF09.pdf>>, página consultada el 8 de febrero de 2013; y Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2012*, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/MPP2012.pdf>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

⁴⁰⁷ Los resultados son la expresión de los fines que una dependencia o entidad busca conseguir en un tiempo determinado para satisfacer las demandas y necesidades de una población objetivo, y reflejan los efectos y los impactos que se espera lograr.

⁴⁰⁸ Subresultado es un subconjunto de resultados con las mismas características y que tienen la finalidad de generar servicios y productos a través de diversas actividades institucionales y proyectos con objetivos y metas específicos. Esos servicios y productos deben responder a las necesidades o requerimientos de la población objetivo.

⁴⁰⁹ Actividad institucional es el conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo, las cuales cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí, causan erogaciones sistemáticas a lo largo del año y poseen un sustento operativo dentro de la estructura de la unidad responsable de gasto. Su ejecución conduce directamente a la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender a una o un usuario o beneficiario plenamente identificado.

⁴¹⁰ De acuerdo con datos de Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, “Cuenta Pública del D. F. 2011”, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

b) EL PRESUPUESTO EN MATERIA DE MOVILIDAD

A fin de analizar el presupuesto en materia de movilidad, es necesario desglosar los subresultados y actividades institucionales contenidas dentro del eje de gobierno 7 “Nuevo Orden Urbano: Servicios Eficientes y Calidad de Vida”; en particular, los Resultados 25 “La administración e infraestructura urbana se mejoran”, 27 “El transporte público es eficiente y seguro” y 28 “La infraestructura vial se amplia y el tráfico se reduce”.

➤ Resultado 25 “La administración e infraestructura urbana se mejoran”

Este resultado contiene siete subresultados y treinta actividades institucionales que se relacionan con la imagen urbana, el ordenamiento territorial, la planeación urbana, entre otros. En el siguiente cuadro se muestra el desglose de este Resultado y las metas físicas alcanzadas durante el 2011.

Cuadro III.7 Desglose del Resultado 25 del Presupuesto del Distrito Federal 2011

R	SR	AI	Denominación	Monto ejercido (miles de pesos)	Unidad	Físico
25			LA ADMINISTRACIÓN E INFRAESTRUCTURA URBANAS SE MEJORAN	6080795.20		
	01		La Procuración de Ordenamiento Territorial es Efectiva	8608.10		
		01	Procuración de la defensa de los derechos colectivos a un territorio ordenado	8608.10	Acción	106
	02		La Planeación Urbana se Basa en una Visión de Desarrollo de Mediano y Largo Plazo	95413.60		
		01	Regulación urbana territorial	33923.00	Propiedad	22
		02	Regulación de proyectos urbanos	23626.10	Acción	5695
		04	Planeación urbana	37864.50	Proyecto	4
	03		Las Áreas Verdes Mejoran y se Incrementan	679187.60		
		02	Mantenimiento de áreas verdes y zoológicos	29504.60	M2	5949379
		71	Mantenimiento delegacional de áreas verdes	565802.20	M2	29769506
		72	Servicio de poda de árboles	83880.80	Pieza	95785
	04		La Imagen Urbana se Mejora y Fortalece su Identidad	2048138.90		
		01	Regulación de la publicidad exterior	38430.00	Acción	48592
		03	Programa comunitario de mejoramiento barrial	90661.70	Proyecto	200
		04	Obras para mejoramiento de la imagen urbana	362611.60	Obra	5
		05	Conservación de la imagen urbana	31774.70	Acción	118257
		06	Conservación de la imagen urbana y recuperación de espacios público	121980.80	Esp. Público	7
		71	Conservación delegacional de imagen urbana	1402680.10	Acción	1585381
	05		El Centro Histórico Recupera su Calidad Urbana	237156.10		
		01	Rehabilitación del espacio público e imagen urbana del Centro Histórico	143357.60	Acción	4
		02	Rehabilitación urbana del Centro Histórico de la Ciudad de México	90828.40	Proyecto	51
		04	Mejora de fachadas históricas en el Centro Histórico	2970.10	Proyecto	3
	06		La Infraestructura Urbana es Accesible	1914.40		
		04	Sistema de semaforización accesible para personas con discapacidad sensorial	1914.40	Servicio	100
	08		La Infraestructura Urbana se Amplia y Mejora	3010376.50		

Cuadro III.7 Desglose del Resultado 25 del Presupuesto del Distrito Federal 2011 (*continuación*)

R	SR	AI	Denominación	Monto ejercido (miles de pesos)	Unidad	Físico
		03	Alumbrado público	352 195.20	Pieza	60,564
		04	Apoyo a la construcción y ampliación de infraestructura en el Distrito Federal	13 515.30	Proyecto	0
		09	Proyectos de infraestructura urbana con participación del sector privado	781.70	Proyecto	0
		71	Programas delegacionales de ampliación de infraestructura urbana	316 410.30	Proyecto	136
		72	Programas delegacionales de mantenimiento de infraestructura urbana	379 391.30	Proyecto	305
		73	Programa delegacional de alumbrado público	1 092 815.40	Luminaria	290 923
		75	Programas delegacionales de construcción de banquetas	96 353.80	M2	60 020
		76	Programas delegacionales de renovación de banquetas	178 167.30	M2	461 473
		77	Atención estructural a taludes, minas y grietas	69 536.40	Estudio	177
		78	Mantenimiento de edificios públicos en delegaciones	403 847.90	Inmueble	403
		79	Construcción y ampliación de edificios públicos en delegaciones	93 251.30	Proyecto	57
		81	Proyectos delegacionales en mejora urbana integral	14 110.60	Proyecto	21

Fuente: elaboración propia, con datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal 2011.

Con este cuadro observamos el nivel de detalle con el que se clasifica y evalúa el presupuesto. En el caso del Resultado 25, tenemos actividades institucionales que se vinculan directamente con la garantía del derecho a la movilidad (por ejemplo la construcción y renovación de banquetas, o el sistema de semaforización accesible para personas con discapacidad sensorial) y otras que no son tan claras ni en su definición ni en la meta física que alcanzan (por ejemplo, los proyectos de ampliación de infraestructura urbana).

➤ Resultado 27 “El transporte público es eficiente y seguro”

Este resultado se vincula directamente al tema de movilidad, puesto que se refiere a todo el gasto destinado para el transporte (mantenimiento, inversión, etc.). Dentro de este resultado tenemos una cantidad mayor de subresultados (4), y de actividades institucionales (33), lo cual se relaciona con la complejidad inherente al tema de transporte en el Distrito Federal y a la convivencia de muchos tipos de transporte.

Cuadro III.8 Desglose del Resultado 27 del Presupuesto del Distrito Federal 2011

R	SR	AI	Denominación	Monto ejercido (miles de pesos)	Unidad	Físico
27			EL TRANSPORTE PÚBLICO ES EFICIENTE Y SEGURO	14 708 626.00		
	01		La Red de Transporte Concesionado es Confiable y Seguro	209 974.00		
		01	Apoyos para la sustitución de unidades de transporte público	27 147.80	Apoyo	116
		02	Supervisión de servicios de transporte público	81 899.60	Operativo	13
		03	Regulación del transporte público	30 286.70	Vehículo	30 074
		04	Regulación de concesiones de transporte escolar, de personal y especializado	13 580.20	Vehículo	24 770

Cuadro III.8 Desglose del Resultado 27 del Presupuesto del Distrito Federal 2011 (*continuación*)

R	SR	AI	Denominación	Monto ejercido (miles de pesos)	Unidad	Físico
		05	Regulación de transporte de carga	14516.30	Vehículo	55409
		06	Regulación operativa y publicitaria del transporte público	2154.10	Trámite	636
		07	Desarrollo y fomento del transporte público	2657.50	Acción	6
		08	Regulación del servicio de transporte individual de pasajeros	37731.80	Vehículo	183311
		09	Programa de sustitución de taxis	0.00	Apoyo	0
		10	Programa de capacitación para el transporte individual de pasajeros	0.00	Capacitación	0
	02		La Red de Transporte Aumenta su Relevancia en la Movilidad Metropolitana	7016610.20		
		01	Operación del sistema de corredores del Metrobús	112264.40	Mill/Pasajeros	187
		11	Servicios de transporte emergente	1691.00	Servicio	7114
		21	Mantenimiento de unidades de la Red de Transporte de Pasajeros	204844.20	Vehículo	1482
		23	Operación de la Red de Transporte de Pasajeros	838963.50	Mill/Pasajeros	147
		31	Operación del Sistema de Transporte Colectivo	3004399.30	Mill/Pasajeros	1442
		32	Desarrollo tecnológico del Sistema de Transporte Colectivo	147313.20	Proyecto	2
		33	Instituto de capacitación y desarrollo del sistema colectivo	10009.90	Capacitación	219
		34	Mantenimiento mayor al material rodante	2062601.00	Vehículo	147531
		41	Operación del sistema de trolebuses del Distrito Federal	320097.70	Mill/Pasajeros	75
		42	Mantenimiento del sistema de trolebuses	175680.20	Vehículo	60472
		51	Operación del tren ligero del Distrito Federal	51846.80	Mill/Pasajeros	31
		52	Mantenimiento del sistema de tren ligero	36583.60	Equipo	7321
		61	Operar paraderos de transporte público	50315.40	Paradero	92
	03		La Regulación Vial se Realiza de Manera Eficaz y Transparente	145538.20		
		01	Planeación, evaluación y control vial	24618.00	Estudio	2482
		02	Registro público del transporte	8459.70	Documento	1336422
		03	Regulación del transporte particular	94593.40	Documento	1552064
		71	Servicio delegacional de expedición de licencias y permisos	17867.10	Documento	185695
	08		La Infraestructura para el Transporte Público se Amplia y Mejora	7336503.60		
		01	Construcción de infraestructura para el transporte público	5335015.60	Proyecto	6
		03	Mantenimiento de infraestructura para el transporte público para STC	353815.30	Proyecto	8
		04	Mantenimiento de infraestructura para el transporte público para STE	131988.90	Proyecto	84491
		05	Mantenimiento de infraestructura para el transporte público para RTP	4198.70	Obra	18
		06	Mantenimiento de instalaciones fijas	1240881.30	Intervención	368954
		08	Construcción de infraestructura para el transporte público para STC	270603.80	Proyecto	1

Fuente: elaboración propia, con datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal 2011.

A partir de la información presentada en la tabla anterior, es posible observar que una buena parte del presupuesto de transporte público se destina a la operación, mantenimiento y ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Lo anterior da cuenta de la construcción de la Línea 12 del Metro y de los altos costos asociados a la operación de un sistema de transporte con las características del Metro.

➤ Resultado 28 “La infraestructura vial se amplía y el tráfico se reduce”

La redacción misma de este Resultado contiene una concepción errónea de la relación entre la ampliación de infraestructura vial y la reducción del tráfico. La inversión en ampliación de infraestructura vial no garantiza la accesibilidad de las personas a sistemas de movilidad. Por el contrario, las inversiones en ampliación de infraestructura vial sólo favorecen (y por un momento muy corto de tiempo) la movilidad en automóvil particular, y perjudican seriamente la calidad del espacio público y la movilidad peatonal. Por tanto, se recomienda revisar el enfoque otorgado a este resultado para adaptarlo a las necesidades de consolidación del derecho a la movilidad. En la siguiente tabla se muestra el desglose de este resultado.

Cuadro III.9 Desglose del Resultado 28 del Presupuesto del Distrito Federal 2011

R	SR	AI	Denominación	Monto ejercido (miles de pesos)	Unidad	Físico
28			LA INFRAESTRUCTURA VIAL SE AMPLIA Y EL TRÁFICO SE REDUCE	4 270 092.20		
	01		El Tránsito se Agiliza	810 928.30		
		01	Gestión del tránsito y apoyo vial	4 578.10	Servicio	200 145
		02	Programa de apoyo vial radar	29 831.50	Acción	32 759
		03	Sistema de semaforización	124 394.40	Servicio	36 401
		04	Educación y cultura vial	2 848.20	Acción	208
		05	Retiro de vehículos que infringen el Reglamento de Tránsito Metropolitano	145 033.10	Vehículo	453 056
		06	Control de tránsito y agilización vial	406 037.70	Acción	342 562
		08	Sanción de vehículos infractores para inducir la cultura vial entre los conductores	98 205.30	Documento	607 409
	08		La Infraestructura Vial se Amplía y Mejora	3 459 163.90		
		01	Construcción de infraestructura vial	367 641.20	Proyecto	5
		02	Mantenimiento vial en la red primaria	199 134.90	Proyecto	3
		04	Mantenimiento de carpeta asfáltica en red primaria	380 295.80	M2	2 383 039
		51	Proyectos de mejora vial integral	1 380 054.00	Proyecto	3
		72	Programas delegacionales de construcción de infraestructura vial	111 912.50	Proyecto	63 723
		73	Mantenimiento en vialidades secundarias	85 167.50	Obra	310
		74	Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	781 604.90	M2	2 138 197
		75	Proyectos delegacionales de mejora vial integral	73 028.30	Proyecto	26
		76	Programa delegacional de señalamiento en vialidades	10 519.80	Pieza	21 620
		77	Programa delegacional de balizamiento en vialidades	69 805.00	Metro	2 523 021

Fuente: elaboración propia, con datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal 2011.

La asignación más importante dentro de este resultado son los “Proyectos de mejora vial integral”, sin embargo, no queda claro qué tipo de proyectos se financian con esta Actividad Institucional. Por otro lado, cabe decir que en este Resultado no se incluye la inversión en el sistema de autopistas urbanas ni en la Supervía, dado que estas inversiones se llevan a cabo con recursos privados y no presupuestales. Por tanto, las inversiones en ampliación de infraestructura vial están subestimadas si consideramos la gran cantidad de recursos destinados a dichas inversiones por parte del sector privado.

D. Reconocimiento de buenas prácticas en relación con el derecho a la movilidad

1. La peatonalización en el Centro Histórico

En 2010 se publicó el primer Reglamento de Tránsito Metropolitano, como se ha analizado anteriormente. Esta publicación se dio de manera simultánea en el Distrito Federal y el Estado de México y en ella se incorpora “la protección a los peatones, personas con capacidades diferentes y ciclistas”.⁴¹¹

En seguimiento a dicha disposición, el Gobierno del Distrito Federal ha emprendido acciones de recuperación de espacios para el peatón. En el marco de estas acciones se puede destacar la peatonalización de las calles de Topacio-Alhondiga, Roldán, Regina, Madero y República de Honduras. Estas calles tuvieron una rehabilitación completa, adaptando el arroyo vial a un servicio peatonal.⁴¹²

La movilidad peatonal es una estrategia que acompaña la conservación del Centro Histórico ya que permite la circulación de personas en ambientes más sanos, fortalece la regeneración urbana, facilita la apreciación de los elementos patrimoniales, potencia la vivienda y actividades culturales, turísticas y comerciales, promueve la convivencia vecinal y la recuperación del tejido social. En los últimos cinco años varias calles del Perímetro A se rehabilitaron o transformaron en peatonales complementando las calles de este tipo rehabilitadas durante la administración 2000-2006; de esta forma en la actualidad más de 3 500 metros cuadrados de calles están otorgados a la circulación preferente de personas, destacando por sus efectos positivos en la revitalización de sectores puntuales los corredores de Regina, Topacio-Alhondiga y Madero.⁴¹³

Algunas de estas calles rehabilitadas se encuentran en las zonas oriente y norte del Centro Histórico, lo que favorece la integración de este punto de la ciudad. Este programa va acompañado de acciones en el espacio público, transformando plazas y jardines. Se realizaron varias de estas intervenciones en zonas deprimidas, favoreciendo la integración y el combate a la inequidad en zonas urbanas.⁴¹⁴

⁴¹¹ Reglamento de Tránsito Metropolitano, artículo 3º, fracción III.

⁴¹² Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011, p. 80.

⁴¹³ *Idem*.

⁴¹⁴ Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, p. 43.

Cuadro III.10 Plazas públicas rehabilitadas en el Centro Histórico

Plaza o jardín	Periodo de ejecución
Seminario	2002-2006
Empedradillo	2002-2006
Santos Degollado	2006
Plaza de la Fundación	2004-2005
Primo Verdad	2002-2006
Regina	2007-2008
San Miguel	2006-2007
Plazuela de la Capilla de Manzanares	2008
Concepción de Cuetopan	2008-2009
Plaza Nezahualcóyotl	2009
Buen Tono	2009
Santo Domingo	2009-2010
23 de mayo	2009-2010
Santa Catarina	2010
Plaza de la República	2010
San Jerónimo	2010
Loreto	2010
Plaza del Aguilita	2010
Alhondiga	2010
Montero	2010
Garibaldi	2010
Santísima	2010
Plazuela del Templo de la Santísima Trinidad	2011-2012
Seminario	2011-2012
San Pablo	2011-2012

Fuente: adaptado de Plan integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011, p. 45.

Una de las intervenciones más simbólicas que ha sido realizada fue en la calle de Madero, al consolidarse como una de las zonas con mayor actividad económica.⁴¹⁵ Esta rehabilitación además favoreció el eje Bellas Artes-Zócalo, “privilegiando el acceso peatonal al primer cuadro, mejora[ndo] el histórico corredor de acceso peatonal al corazón de la ciudad como paseo tradicional, impulsa[ndo] la actividad económica y detona[ndo] la inversión para la regeneración del espacio privado, impulsa[ndo] la actividad turística y favorec[iendo] el intercambio social”.⁴¹⁶

Como parte del Plan Integral de Manejo del Centro Histórico, están planteados otros proyectos, algunos de los cuales se encuentran en curso. Estos planes incluyen tanto la mejora de las calles vehiculares, favoreciendo el servicio para peatones, como la adaptación de calles peatonales. En el caso de las calles vehiculares, el proyecto incluye:

ampliación del ancho de banquetas, restitución de pavimentos en banquetas y arroyo vehicular con acabado estampado en concreto hidráulico de alta resistencia y guarniciones de concreto prefabricado, reorde-

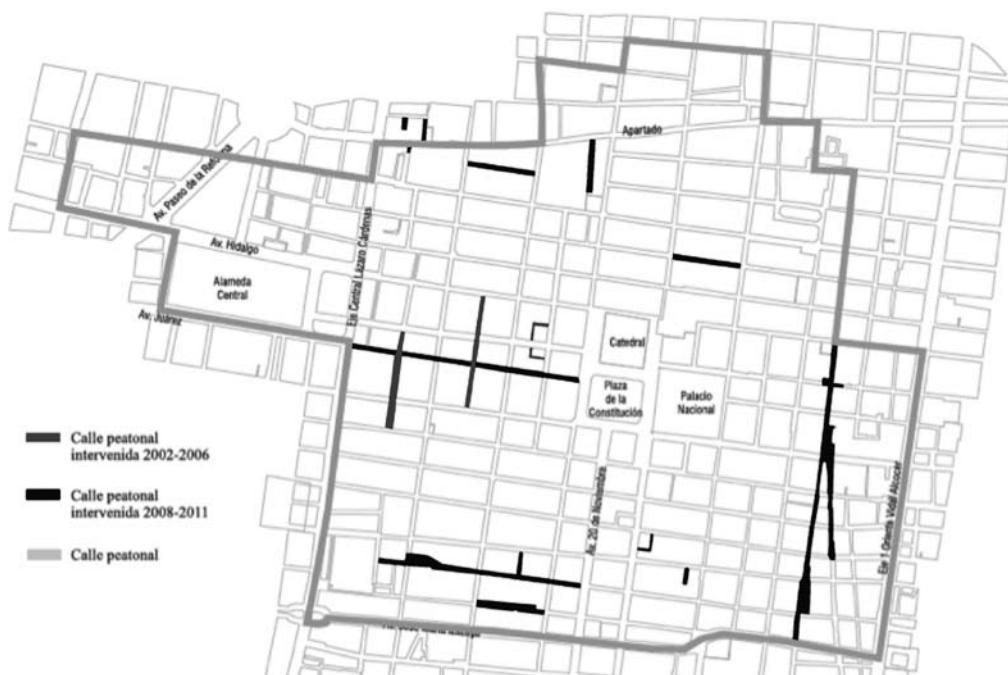
⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 81.

namiento y complementación de mobiliario urbano con papeleras y bancas, incorporación de rampas tipo abanico en banquetas, rediseño de cruces peatonales con mayor visibilidad para peatones y automóviles y señalización vial, haciéndolos más seguros y funcionales.⁴¹⁷

Para las calles peatonales o de tránsito controlado, el proyecto contempla “la eliminación de guarniciones y banquetas para generar un solo nivel de circulación; sustitución de pavimento actual por losetas prefabricadas de concreto con agregado de basalto y grano de mármol; incorporación de mobiliario urbano distintivo con mayor grado de diseño y aporte cultural, siempre respetuoso de los valores culturales del sitio, incluyendo bancas, bolardos, papeleras; reforestación o incorporación de arbolado móvil en macetones”.⁴¹⁸

Mapa III.1 Calles peatonales en el Perímetro A del Centro Histórico



El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas

Fuente: Plan integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011, p. 82.

A los trabajos de recuperación de espacio público y mejora de la movilidad peatonal hay que añadir la instrumentación y puesta en operación de la Línea 4 de Metrobús, planteada como una forma sustentable de movilidad que tuviera un bajo impacto en la zona patrimonial del Centro Histórico.⁴¹⁹ Asimismo, en los próximos años el Centro Histórico se establecerá como una zona de tránsito calmado o Zona 30, lo cual implica una reducción de la velocidad máxima a 30 km/h.⁴²⁰

Entre los planes de expansión del área peatonal del Centro Histórico se contemplan acciones en 80 mil metros cuadrados de calles:⁴²¹

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁴¹⁸ *Idem*.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 84; y Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Línea 4”, disponible en <http://www.metrobus.df.gob.mx/linea4_resumen.html>, página consultada el 26 de octubre de 2012.

⁴²⁰ Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, p. 85.

⁴²¹ *Ibidem*, p. 106.

Mapa III.2 Plan de calles peatonales



Fuente: Plan integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, p. 120.

2. *El uso de bicicletas y ciclovías*

Durante la administración 2006-2012, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por medio de dependencias como la Secretaría del Medio Ambiente, la Autoridad del Espacio Público y el Plan Verde, delineó la “Estrategia de Movilidad en Bicicleta, que se basa en hacer de la bicicleta una alternativa de transporte viable y segura, ratificando el compromiso de esta administración con impulsar una ciudad sana, competitiva, equitativa y sustentable”.⁴²²

Esta estrategia, a su vez, tiene como referencia una consulta pública llamada “Plan Verde”.⁴²³ Este plan consistió en diseñar una estrategia con un horizonte de 15 años para la sustentabilidad de la ciudad. El Plan Verde contiene una serie de ejes temáticos (suelo, agua, movilidad, habitabilidad, aire, residuos, cambio climático), entre los cuales se destaca la necesidad de incentivar el uso de la movilidad no motorizada.

La Estrategia de Movilidad en Bicicleta se marcó el objetivo de pasar de 1% de los viajes en bicicleta en el Distrito Federal, a 5% en 2012.⁴²⁴ Partiendo de la base de que 50% de los viajes realizados a diario en la ciudad de México son menores a ocho kilómetros, y con una velocidad promedio de 16 km/h para la bicicleta y de 12 para el automóvil, en un viaje típico se harían 30 minutos en bicicleta y 40 en automóvil.⁴²⁵

⁴²² SMADF, "Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México", presentación de PowerPoint, disponible en <http://www.smaf.gob.mx/drupal/programas/seminario_unam.ppt>, página consultada el 26 de octubre de 2012.

423 *Idem.*

424 *Idem*

Idem.

La Estrategia de Movilidad en Bicicleta considera las siguientes estrategias:⁴²⁶

- Crear una red ciclista de infraestructura vial.
- Integrar la bicicleta al transporte intermodal.
- Hacer accesible la bicicleta a la población.
- Establecer una cultura del uso de la bicicleta.

Como parte de la primera estrategia, el Gobierno del Distrito Federal consideró elementos como ciclovías, biciestacionamientos tanto en la vía pública como en estaciones del metro, así como el impulso al uso de la bicicleta pública. En su sexto informe, la Secretaría del Medio Ambiente reporta la instalación de aproximadamente 1 000 biciestacionamientos, así como la existencia de proyectos ejecutivos para varias ciclovías, incluyendo la de Reforma.⁴²⁷ Esta ciclovía, inaugurada en diciembre de 2010, va de la calle Lieja a la Avenida Juárez, con 6.8 km de longitud, 36 cajas bici, 25 semáforos ciclistas y 60 biciestacionamientos.⁴²⁸

El 12 de junio de 2012 fue inaugurada la ciclovía unidireccional, sur-norte, sobre 20 de noviembre, de Fray Servando a la Plaza de la Constitución, con 1.2 kilómetros. Están pendientes algunas obras ciclistas adicionales: carril bus-bici en Paseo de la Reforma hasta Periférico; ciclovía sobre avenida Juárez, ciclovía Circuito Gandhi, ciclovía Tolstoi, ciclovía Chapultepec de Sonora a 20 de noviembre, todas ellas, según el informe de la Secretaría de Medio Ambiente, para inaugurarse durante la administración 2006-2012.⁴²⁹

Asimismo, para reforzar las acciones de proyección y prioridad de peatones y ciclistas, el 17 de febrero de 2010, se publicaron adecuaciones al Reglamento de Tránsito Metropolitano.⁴³⁰

Por último, respecto a planes de largo plazo, tanto la Estrategia de Movilidad en Bicicleta como el Informe de la Secretaría del Medio Ambiente exponen una postura de largo plazo, aunque aún no se cuenta con un plan maestro de expansión.⁴³¹

⁴²⁶ *Idem*.

⁴²⁷ SMADF, *6º Informe de Trabajo de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*, México, SMADF, 2012, p. 89, disponible en <http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/sexta_informe_trabajo_sma/6to_informe_sma_completo.pdf>, página consultada el 29 de octubre de 2012.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 91.

⁴²⁹ *Ibidem*, pp. 91-93.

⁴³⁰ Véase n. 277.

⁴³¹ SMADF, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México”, *doc. cit.*

IV. Violaciones al derecho a la movilidad en el Distrito Federal: principales problemáticas en materia de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad



Este último capítulo recoge las principales problemáticas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la movilidad en el Distrito Federal, identificadas a través de la revisión de registros gubernamentales de quejas y denuncias, así como de información estadística y de la revisión de fuentes hemerográficas.⁴³² Para cada elemento esencial que compone el derecho a la movilidad, a saber la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, se identifican las violaciones más recurrentes que merecen una atención urgente por parte de la autoridad.

A. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la disponibilidad

Respecto del elemento de disponibilidad, los principales cuestionamientos se centran en la insuficiencia y falta de integración del modelo de movilidad en vigor en el Distrito Federal. Esta temática también invita a reflexionar sobre ciertas decisiones tomadas recientemente en la materia, que entran en contradicción con el enfoque de los derechos humanos, así como sobre las condiciones en la que se realizan las obras para la construcción de nuevas opciones de movilidad. Otra problemática que se abordará desde la perspectiva de la disponibilidad es la relacionada con los trámites administrativos requeridos para la obtención de licencias para conducir y/o permisos vehiculares, en particular, para los servicios de transporte concesionados. Estos temas se presentan de forma más detallada a continuación.

1. Un sistema de movilidad insuficiente

El sistema de movilidad que opera actualmente en el Distrito Federal presenta una serie de deficiencias que repercuten directamente en el ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la ciudad. En primer lugar, se evidencia la insuficiencia en la disponibilidad de medios de transporte e infraestructura vial y de apoyo. El indicador de tiempo invertido en los traslados por las personas que habitan y transitan en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es particularmente ilustrativo de esta problemática. Según datos de la Encuesta de Origen y Destino realizada por el INEGI en 2007, el tiempo promedio de un desplazamiento en la ZMVM era de una hora y 21 minutos,⁴³³ –lo cual representa más de 15% de una jornada laboral típica– dato que coincide con el último sondeo de El Poder del Consumidor que reportaba que, en 2011, 49% de las personas destinaba más de dos horas al día en el transporte público.⁴³⁴ Según datos de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009, en México, las personas pierden un promedio de 16 horas semanales en traslados al

⁴³² Esta identificación se llevó a cabo a partir de la información institucional con que cuenta la CDHDF; en particular las quejas que recibió entre enero de 2011 y mayo de 2012, las 14 recomendaciones que ha emitido entre 1995 y 2012, y los boletines de posicionamiento publicados entre 2010 y 2012. Asimismo, se revisó la información pública proporcionada por la Setravi, particularmente la relacionada con quejas, denuncias e incidentes reportados; y diversos aportes de otras instituciones como el Inmujeres-DF, la PGJDF, la SMADF, el Invea-DF y la SOS. Finalmente, se realizó un seguimiento a medios con la finalidad de identificar las problemáticas reportadas durante 2011.

⁴³³ IGECEM, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, *doc. cit.*; citada en Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 45.

⁴³⁴ El Poder del Consumidor, “Metro y Metrobús, los mejor calificados por usuarios en el DF”, 10 de mayo de 2011, disponible en <<http://www.elpoderdelconsumidor.org/transporteefficiente/metro-y-metrobus-los-transportes-publicos-mejor-calificados-por-usuarios-en-el-df/>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

lugar de estudio o trabajo.⁴³⁵ Incluso, son varios los testimonios de personas que pasan más de 5 horas al día en traslados y tienen que usar varios transportes para llegar a su destino.⁴³⁶

Esta situación tiene consecuencias directas para el goce de otros derechos humanos, en tanto la falta de opciones suficientes y articuladas de movilidad dificulta la posibilidad de alcanzar fácilmente y con rapidez los bienes y servicios indispensables para el cumplimiento de los derechos, como son las fuentes de trabajo, hospitales, clínicas, centros de salud, escuelas o universidades. Asimismo se reduce considerablemente el tiempo para el ocio, la práctica del ejercicio físico o la convivencia familiar, aspectos que inciden de manera directa en la calidad de vida de las personas.

El tiempo promedio de un desplazamiento en la ZMVM es de 1 hora y 21 minutos
(Encuesta de Origen y Destino, INEGI, 2007)

49% de las personas destinan más de dos horas al día en el transporte público
(Encuesta de El Poder del Consumidor, 2011)

Se pierde un promedio 16 horas semanales en traslados al lugar de estudio o trabajo
(Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, INEGI, 2009)

En el Distrito Federal, a pesar de los esfuerzos registrados,⁴³⁷ el automóvil sigue dominando las calles y avenidas; poco espacio le queda al peatón. De un total de 4 396 912 millones de vehículos de motor registrados en circulación en el Distrito Federal en 2011,⁴³⁸ 96.7% correspondían a automóviles (4 252 089)⁴³⁹ y sólo 0.8% (32.8 mil unidades) a unidades para pasajeros. En 2010, de las casi 2.4 millones de viviendas particulares habitadas en el Distrito Federal, 46.5% contaban con automóvil o camioneta.⁴⁴⁰

Ahora bien, 67.5% de los desplazamientos son atendidos por el transporte público,⁴⁴¹ lo que significa que, si bien el número de automóviles rebasa por mucho las unidades destinadas al transporte público, éste último sigue absorbiendo la gran mayoría de los movimientos diarios registrados en el Distrito Federal. No obstante, como lo vimos anteriormente, dentro de las opciones de transporte colectivo, domina el servicio de microbuses. Del total de viajes realizados por tipo de transporte, los

⁴³⁵ “Cuadro 2.2.3 Distribución porcentual de las horas a la semana que los integrantes del hogar de 12 y más años dedican a las actividades extradomésticas, por grupo de edad, según tipo de actividad y sexo”, en INEGI, *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009. ENUT. Metodología y tabulados básicos*, *op. cit.*, p. 135. De acuerdo con dicho cuadro, los hombres emplean 10% de su tiempo semanal para trasladarse al lugar de estudio o trabajo, es decir, 17 horas a la semana; mientras que las mujeres utilizan 9.1% de su tiempo para la misma actividad, es decir, 15 horas a la semana.

⁴³⁶ Véase, por ejemplo, “Equidad y transporte, una lección pendiente”, *op. cit.*, p. 31.

⁴³⁷ *Vide supra*, “III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas”, pp. 61-101.

⁴³⁸ INEGI, “Vehículos de motor registrados en circulación”, disponible en <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=13158>, página consultada el 17 octubre de 2012.

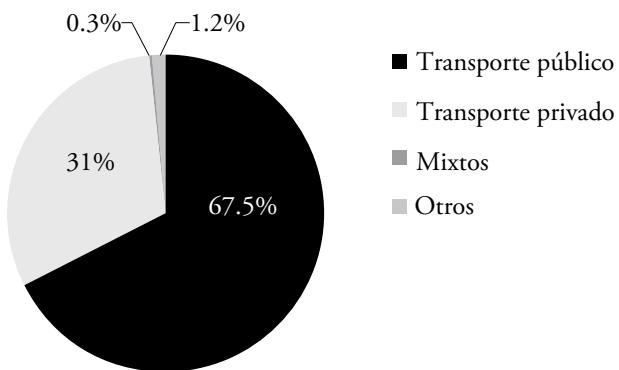
⁴³⁹ De los cuales, según datos del INEGI, 4 117 812 son de uso particular. *Idem*.

⁴⁴⁰ INEGI, “Viviendas particulares habitadas por delegación, bienes y tecnologías de la información y la comunicación según disponibilidad”, en *Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados del cuestionario básico*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>>, página consultada el 11 de febrero de 2013.

⁴⁴¹ Imco, *doc. cit.*, p. 8.

microbuses son los que ofrecen el mayor servicio a las personas durante el día (63.7%), seguido del Sistema de Transporte Colectivo Metro (19%) y el tren suburbano (10%).⁴⁴²

Gráfico IV.1 Porcentaje de personas por medio de transporte



Fuente: elaboración del CIADH, con datos de la Encuesta de Origen y Destino, 2007.

En cuanto a la existencia de alternativas a la movilidad motorizada, de acuerdo con el *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*, la Zona Metropolitana del Valle de México tiene uno de los puntajes más bajos en la construcción de infraestructura ciclista, en comparación con ciudades como Bogotá y Curitiba.⁴⁴³ Esta calificación coincide con los niveles de insatisfacción expresados por las y los ciudadanos del Distrito Federal en la Segunda Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, donde las facilidades para ciclistas y peatones fueron calificadas como el peor de los servicios disponibles en las delegaciones.⁴⁴⁴

Sobre este mismo punto, cabe evidenciar también deficiencias en materia de infraestructura vial, en particular en relación con las banquetas y alumbrado. Lo anterior tiene consecuencias directas en relación con la movilidad de las personas, dado que dificulta su fácil y seguro movimiento en la ciudad, particularmente en los casos de personas con discapacidad o con movilidad restringida. Así, del total de vías existentes en el Distrito Federal, 21.33% no cuenta con banquetas,⁴⁴⁵ y de las 50 342 existentes, 89% no disponen de rampas para el acceso de personas con discapacidad.⁴⁴⁶ Si bien hay un porcentaje alto de calles que cuentan con servicio de alumbrado en el Distrito Federal, existe aún 7% que no cuenta con él.⁴⁴⁷

⁴⁴² *Idem*.

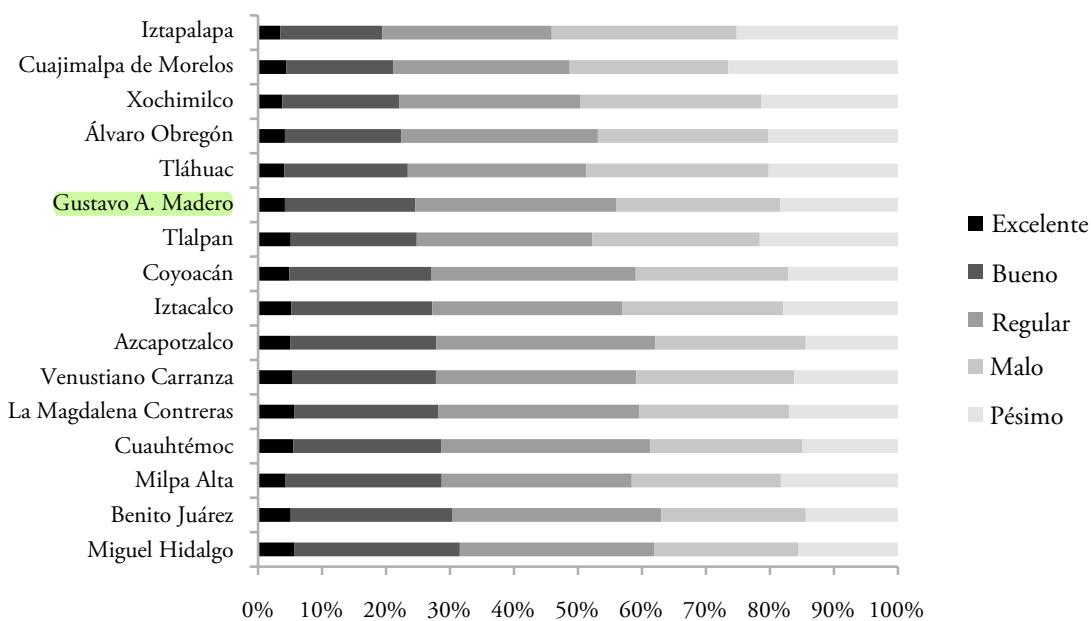
⁴⁴³ CAF, *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*, Bogotá, CAF, 2010, p. 17.

⁴⁴⁴ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁴⁵ De un total de 223 792 vialidades, 47 744 no cuentan con banquetas y 16 726 no tienen alumbrado. INEGI, “Vialidades en localidades de 5 mil y más habitantes por entidad federativa, municipio y localidad según carencias de infraestructura vial o de servicios”, en *Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados sobre infraestructura y características del entorno urbano*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados_urbano.aspx>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

⁴⁴⁶ *Idem*.

⁴⁴⁷ *Idem*.

Gráfico IV.2 Niveles de satisfacción para facilidades de peatones y ciclistas, por delegación, 2009

Fuente: elaboración CIADH, con datos de la II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, 2009.

2. Transporte colectivo y movilidad no motorizada vs. automóvil. ¿Hacia un cambio de paradigma en el Distrito Federal?

La revisión de la política del Gobierno del Distrito Federal en materia de movilidad, permite destacar una serie de buenas prácticas.⁴⁴⁸ Cabe señalar, en particular, durante la última década, la construcción de cuatro líneas de Metrobús y la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metro con la construcción de la línea 12, aspectos que permiten una mayor movilidad poniente-oriente. Por su lado, el fomento del uso de la bicicleta, el Programa de Corredores de Movilidad No Motorizada o las zonas peatonales en el centro histórico del Distrito Federal, son algunas de las acciones que permiten fomentar una movilidad en la ciudad más armónica y amigable con el medio ambiente.

No obstante, estos avances coexisten con estrategias discordantes, por ejemplo, las que privilegian el uso del automóvil particular. Muestra de ello es el proyecto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la ciudad de México, conocida como Supervía Poniente; la construcción de segundos pisos en el anillo periférico o la cancelación del impuesto de la tenencia vehicular, mecanismo que permitía desincentivar la posesión de automóviles particulares.

En el caso de la Supervía Poniente, la CDHDF emitió una recomendación por las violaciones a derechos humanos cometidos por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las jefaturas delegacionales de La Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, en agravio de las y los habitantes de estas delegaciones, e incluso de todas las demás personas que habitan el Distrito Federal. De la evidencia recabada, aportada tanto por las personas peticionarias como por las autoridades, la CDHDF no pudo desprender

⁴⁴⁸ *Vide supra*, “III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas”, pp. 61-101.

las razones que motivaron al Gobierno del Distrito Federal, a decidir la realización del proyecto de la Supervía Poniente y a dar prioridad al desarrollo de un proyecto de infraestructura vial, sobre uno de modernización de transporte público, desarrollo urbano u otros servicios públicos.⁴⁴⁹

Adicionalmente, la CDHDF concluyó que la autoridad falló en su obligación genérica de prevención conforme a las normas de derechos humanos internacionales y nacionales, al autorizar un proyecto que entrañaba el riesgo de afectar irreversible o gravemente el derecho a un medio ambiente sano. Se determinó que

la decisión de llevar a cabo la obra pública denominada *Supervía Poniente* [adolecía] de estudios suficientes sobre impacto en medio ambiente y en agua, entre otros rubros y por tanto no se [garantizaba] que dicha obra fuera acorde con el respeto a los derechos humanos a un medio ambiente sano, al agua y a la vivienda.⁴⁵⁰

A raíz de esta investigación, la CDHDF recomendó a la autoridad sustentar su decisión a partir de un diagnóstico sobre necesidades de movilidad de las personas que refleje las prioridades sustantivas de las y los habitantes y transeúntes, y valorar las alternativas de movilidad sustentable; se hizo el exhorto que cualquier nuevo proyecto de movilidad cuente con una Manifestación de Impacto Ambiental completa, elaborada y evaluada de acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal y a la luz de los estándares internacionales más altos en la materia y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁴⁵¹ Este punto no fue aceptado por las autoridades señaladas.⁴⁵²

Sólo 6% de las personas considera favorable la construcción de grandes obras como la Supervía Poniente o los segundos pisos del periférico; 89% comentan que estas obras no tenían ninguna relación con sus necesidades de desplazamiento
(Encuesta de El Poder del Consumidor, 2011)

70% de las personas prefieren que se mejore, invierta y aumente la red de transporte público; 65% opinan que la circulación de vehículo en el DF ha empeorado
(Encuesta de *El Universal*, 2010)

La percepción de la población acerca de estos grandes proyectos de infraestructura urbana no es buena. Sólo 6% de las personas entrevistadas en el marco de una encuesta realizada por la organización El Poder del Consumidor, considera favorable la construcción de grandes obras como la Supervía Poniente o los segundos pisos del periférico; opinan, en su mayoría (53%) que no deberían de seguirse construyendo; además, 89% de las personas comentaron que estas obras no tenían ninguna relación con sus necesidades de desplazamiento.⁴⁵³ En otra encuesta realizada por el periódico *El Universal*, 70% de las personas respondieron preferir que se mejore, invierta en y aumente la red de transporte público.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ CDHDF, Recomendación 1/2011, p. 8.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁵¹ *Ibidem*, punto recomendatorio segundo, p. 59.

⁴⁵² Véase CDHDF, “Recomendaciones”, disponible en <<http://www.cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones>>, página consultada el 11 de octubre de 2012.

⁴⁵³ El Poder del Consumidor, *loc. cit.*

⁴⁵⁴ *El Universal*, “Avalan la construcción de segundos pisos”, encuesta levantada del 3 al 6 de septiembre de 2010, preguntas 3 y 4, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/segundoss.pdf>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

Incluso, algunas encuestas revelan que estos proyectos no logran los fines inicialmente planteados. Por ejemplo, de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., la construcción de segundos pisos no frenó la tendencia a la baja de la velocidad promedio en la capital.⁴⁵⁵ En la encuesta de *El Universal*, 65% de las personas entrevistadas opinaron que la circulación de vehículos en el Distrito Federal había empeorado.⁴⁵⁶

3. Afectaciones por la construcción de infraestructura vial y de transporte

El fortalecimiento del sistema de movilidad a través de la construcción de nueva infraestructura vial y de transporte, a veces, genera situaciones violatorias de los derechos humanos. Por ejemplo, los grandes proyectos de transporte o infraestructura vial son objetos de denuncias ante la CDHDF por personas que viven, transitan o trabajan en las zonas afectadas. En el material revisado en el marco de esta investigación, encontramos denuncias en contra de la construcción de la línea 4 del Metrobús, del segundo piso del Anillo Periférico, de la Supervía, del Corredor cero emisiones y de un centro de transferencia intermodal.

Las personas denuncian, en primer lugar, la falta de consulta previa a la operación de los respectivos proyectos. Por ejemplo, la Recomendación 1/2011 antes referida sobre la Supervía Poniente, evidenció que el Gobierno del Distrito Federal omitió proporcionar información suficiente, clara y oportuna sobre la obra pública, así como dar oportunidad a la participación ciudadana.⁴⁵⁷ Otras quejas y recomendaciones condenan los daños provocados por las obras de construcción, como aquellos (confirmados o potenciales) a inmuebles o vialidades provocados por las excavaciones; la tala de árboles, el ruido y polvo que provocan; el cierre de vialidades que limita la movilidad además de poner en riesgo las actividades y el sustento económico individual y/o familiar de las y los comerciantes que radican en las zonas afectadas.

Así, por ejemplo, la Recomendación 7/2006, emitida por el daño ocasionado a algunas viviendas por la construcción de la línea B del Metro, posicionó el tema de la falta de planeación en la creación de nuevas vías para el transporte público. Las quejas que dieron origen a la investigación, refirieron que las vías del Metro pasaban a 50 metros de las viviendas de las y los peticionarios, que sufrieron daños en su estructura y algunos derrumbes de bardas, además de poner en peligro su vida y la de sus familias.⁴⁵⁸

El monitoreo a medios durante el año 2011⁴⁵⁹ evidencia oposiciones por parte de vecinos y comerciantes de la colonia Narvarte, del Centro Histórico y de la zona de Tláhuac respectivamente por la construcción del Módulo de Regulación de la línea 3 del Metrobús en Diagonal San Antonio en la delegación Benito Juárez, de la línea 4 del Metrobús y de la línea 12 del Metro.

⁴⁵⁵ Imco, *doc. cit.*, p. 10.

⁴⁵⁶ *El Universal, doc. cit.*, pregunta 1.

⁴⁵⁷ CDHDF, Recomendación 1/2011, p. 6.

⁴⁵⁸ CDHDF, Recomendación 7/2006, 1. Descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos, pp. 1-3.

⁴⁵⁹ Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF, *op. cit.*

“Está en contra de la construcción del corredor Metrobús del Centro Histórico de la ciudad de México que ordenó el jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que a ningún vecino se le ha consultado esta situación. Asimismo, esta construcción les impedirá el paso al Hospital General Dr. Gregorio Salas Flores de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Además, no se han realizado peritajes en relación con los transformadores subterráneos que hay en toda la zona del Centro de la ciudad de México, situación que pudiera ocasionar algún accidente.”

Narración de hechos, expediente de queja XXX

“Comités vecinales de 40 colonias de la delegación Gustavo A. Madero se oponen a la construcción de la línea 4 del Metrobús, la cual correrá sobre la avenida Eduardo Molina y la que consideran causará afectaciones a la vialidad, habrá reducción de carriles, tala de árboles, temen una posible explosión, pues por debajo de la avenida existen redes de gas, el subsuelo carece de solidez para soportar el peso de las unidades del Metrobús, no habrá espacios para estacionarse, además de que no fue tomada en cuenta la opinión de los colonos.”

Narración de hechos, expedientes de queja XXXX

De la misma forma, en el periodo de estudio, la construcción de la línea 12 del Metro fue sujeta a una decena de quejas por parte de habitantes de la Delegación Tláhuac. Éstas denuncian los impactos negativos de la obra sobre las actividades agrícolas o el ruido provocado por los trabajos nocturnos, entre otras. Por otro lado, en 2011, ejidatarios de San Francisco Tlaltenco en Tláhuac denunciaron la instalación de maquinarias en terrenos amparados, lo cual violaba una decisión judicial de detener las obras mientras se negociaban las medidas de mitigación y beneficio común a favor del ejido afectado por el paso del Metro.⁴⁶⁰

“Soy miembro de los pequeños propietarios y chinamperos XXXXX de la delegación Tláhuac nos dedicamos a la producción de maíz y hortalizas. Desde el año 2009, hemos realizado diversas peticiones por escrito a la Jefatura Delegacional en Tláhuac, mismas que hasta la fecha no nos han sido contestadas. El problema que tenemos actualmente es que con la construcción de la línea 12 del Metro, nuestras cosechas se están viendo afectadas, toda vez que se está extrayendo el agua de los canales de riego. Personal que se encuentra a cargo de la construcción de la línea 12 del Metro han tomado el agua de riego para regar la tierra de la obra y con ello lograr que no se levante el polvo [...] En el mes de agosto de 2010, se realizó una reunión con el Lic. Víctor Samuel Cadena Valverde, Jefe de Unidad Departamental de Desarrollo Rural y Fomento Económico en Tláhuac, con quien realizamos una minuta de trabajo en la cual se le solicitó que nos avisara con anticipación de la realización de los cortes de agua a efecto de que nosotros pudiéramos prever el riego de nuestras cosechas y no se vea afectada la producción de las mismas; sin embargo, esto no se ha respetado. Aunado a ello se propuso la construcción de un muro ecológico para protección de la siembra y freno a la mancha urbana, sin que a la fecha haya respuesta. Por lo anterior, consideramos que están siendo violados nuestros derechos, lo cual está afectando la producción de maíz y hortalizas para autoconsumo y venta la cual nos permite obtener ganancias para cubrir nuestras necesidades básicas.”

Narración de hechos, expedientes de quejas XXXX

⁴⁶⁰ *Idem.*

Estos hechos hacen evidente la importancia de que las autoridades capitalinas respeten y garanticen el derecho a la consulta y a la participación informada de las personas afectadas por obras de vialidad o transporte, o que tengan intereses en dicho proyecto, previamente a su realización y durante todas las etapas de concreción de la obra, de tal forma que se llegue a procesos de conciliación entre los distintos actores involucrados y potencialmente afectados.

Asimismo, resulta imprescindible que las obras viales y de transporte estén debidamente supeditadas a la normatividad en vigor, y debidamente supervisadas. En todos los casos, el gobierno capitalino debe hacerse responsable de los posibles daños causados por las obras de construcción, en particular a las estructuras de inmuebles o vialidades, contemplar medidas de mitigación (mejorar iluminación, arreglar pavimento y banquetas, incrementar vigilancia), incluyendo medidas de compensación (apoyos económicos, condonación del pago del impuesto, etc.) por las afectaciones causadas a las actividades económicas de las personas que laboran en las zonas correspondientes. De la misma forma, las autoridades deben proteger a las y los habitantes y transeúntes contra posibles accidentes durante el tiempo de construcción; investigar los hechos, sancionar las personas responsables y reparar los daños de forma integral, en caso de accidentes.

4. Desarrollo urbano y movilidad

El crecimiento de la urbanización, en particular la construcción de complejos habitacionales o de grandes proyectos como los centros comerciales o recreativos, conlleva una serie de preocupaciones para las personas que habitan estas zonas, y que temen por las afectaciones a su calidad de vida, en particular a sus posibilidades de movilidad.

En 2011, la CDHDF emitió la Recomendación 5/2011 a raíz de la denuncia presentada por habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán ante la construcción de dos desarrollos habitacionales en la zona. El instrumento recomendatorio documenta, entre otros temas, que al autorizar la obra, las autoridades omitieron tomar en cuenta las particularidades de este pueblo que aún conserva algunas de sus características, entre ellas, sus calles y callejones estrechos, así como las afectaciones a las vialidades y movilidad que la construcción de estos conjuntos habitacionales iba a implicar.⁴⁶¹

En este caso, la CDHDF recomendó a las autoridades que, al emitirse cualquier Certificado de Zonificación, Uso de Suelo Específico y Factibilidades, se cuente, en particular, con las opiniones técnicas actualizadas sobre las factibilidades en materia vial.⁴⁶² No obstante, este punto no fue aceptado.⁴⁶³

En el mismo sentido, se enmarcan las tres quejas investigadas por la CDHDF relativas a la construcción y apertura del Foro Arena Ciudad de México, ubicado en la colonia Santa Bárbara de la delegación Azcapotzalco, por la posible violación a los derechos humanos contra la seguridad jurídica, el derecho a un nivel adecuado de vida, así como los derechos de los pueblos originarios.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ CDHDF, Recomendación 5/2011, 1. Relatoría de hechos, pp. 3-9.

⁴⁶² *Ibidem*, punto recomendatorio décimo sexto, p. 63. Este punto fue dirigido al secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, al director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y al secretario de Transportes y Vialidad.

⁴⁶³ CDHDF, “Recomendaciones”, *loc. cit.*

⁴⁶⁴ CDHDF, Boletín núm. 76/2012, Investiga la CDHDF 3 quejas por la construcción y apertura del foro Arena Ciudad de México, 27 de febrero de 2012.

Vecinas y vecinos de la colonia Santa Bárbara de la Delegación Azcapotzalco, en su carácter de pueblos originarios, manifestaron su inconformidad porque no fueron debidamente consultados respecto de la construcción y apertura del Foro Arena Ciudad de México, como lo instruye el Artículo 7 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Asimismo, señalaron que la construcción de dicho inmueble y los eventos que en él se realizará, afectarán de manera irreversible su calidad de vida, en particular por los problemas de tráfico y la carencia de lugares para estacionar sus vehículos, entre otros inconvenientes.

El 25 de febrero, durante la inauguración del Foro Arena Ciudad de México, habitantes de la zona quienes se manifestaban de forma pacífica, fueron encapsuladas por elementos granaderos, y así limitados en sus derechos al libre tránsito y a la libre manifestación de sus ideas.

Con base en CDHDF, Boletín de prensa 76/2012

El reto reside en que la planeación de cualquier obra, sea ésta de carácter pública o privada, tome en consideración su factibilidad en materia de movilidad, considerando las posibles afectaciones en las zonas circundantes. En estos casos, la toma de decisión para realizar el proyecto deberá guiarse siempre por el interés colectivo y la protección de los derechos humanos de las personas que se vean afectadas en alguna fase del proceso del mismo, en particular los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. En ningún momento, las manifestaciones de oposición o reticencia comunitaria deberían ser consideradas como fuentes de conflicto para la autoridad, sino como expresiones legítimas de la ciudadanía, de ejercicio de derechos y como una oportunidad de abrir canales de diálogo para la definición de la agenda pública y la evaluación de este tipo de obras.⁴⁶⁵

5. Denuncias relacionadas con trámites realizados por transportistas ante la Setravi

Hace más de 12 años, el instrumento recomendatorio 4/2001 hizo evidente irregularidades en diversos de los trámites para obtener concesiones y placas para transporte concesionado, en este caso, para la operación de taxis.⁴⁶⁶ En la actualidad, de 236 quejas iniciadas ante la CDHDF entre enero de 2011 y mayo de 2012 en contra de la Setravi, un poco más de 49% (116 para ser más precisos), se deben a la dilación o negativa de esta dependencia para realizar trámites administrativos. De éstas, 57% corresponden a personas presuntamente agraviadas con concesión vehicular para taxi, mientras que 28% están relacionadas con las concesiones de transporte colectivo para pasajeros. El resto corresponde a trámites realizados por particulares. No obstante, todos los casos refieren una presunta negativa injustificada de la Setravi para realizar algunos de los trámites relacionados con la obtención de licencias para conducir y/o permisos vehiculares. En las quejas, se enfatiza el perjuicio causado por las autoridades al negarles la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo y, en algunos casos, el daño indirecto a las personas que dependen de los ingresos económicos de estas personas.

En varios de los casos, las y los peticionarios que han acudido a la CDHDF denuncian que funcionarios de la Setravi no les liberan los permisos, debido a la existencia de supuestos antecedentes penales, no obstante que los peticionarios dicen haber comprobado, mediante documentos expedidos por autoridad competente, el error en que dichas dependencias incurren al negarles tal tramitación.

⁴⁶⁵ CDHDF, Boletín núm. 291/2011, Emite la CDHDF la Recomendación 5/2011, 11 de agosto de 2011.

⁴⁶⁶ CDHDF, Recomendación 4/2001, i. Hechos y evidencias, pp. 1-14.

En abril de 2012, la Tercera Visitaduría General de la CDHDF se encontraba tramitando 79 quejas relacionadas con estos llamados “candados” impuestos por la Setravi, que impiden la renovación de licencias tarjetón de personas que prestan el servicio de pasajeros individual o colectivo.

En este mismo sentido, la Recomendación 8/2012, emitida por la afectación a diversos derechos de personas que prestaban el servicio público de pasajeros de dos rutas de microbuses sobre Periférico, con motivo de la entrada en operación de una nueva concesión de autobuses denominada Corredor Periférico, S. A. de C. V., hizo evidente algunas irregularidades en la regulación y control de las concesiones para el servicio de transporte público de pasajeros por parte de la propia Setravi. En este caso se documentó que esta institución otorgó mayor apoyo a una concesión sobre la otra, incumpliendo con el Convenio de Participación previamente elaborado con los concesionarios afectados.⁴⁶⁷

De esta manera, la recomendación aborda la problemática de la regulación del transporte público concesionado. Así, la CDHDF pidió a la Setravi, además de la indemnización por concepto de lucro cesante a las personas agraviadas, del pago del bono por la sustitución de las unidades viejas por unas nuevas, y de la formulación de una disculpa pública, la Creación de una Comisión Reguladora para organizar el servicio brindado por las empresas y rutas de transporte que operan en el Periférico, en particular, determinar los tipos de servicios, recorridos e intervalos de salida de forma equitativa para cada ruta y empresa participante.⁴⁶⁸ El papel de la Setravi es fundamental para proteger el derecho a la movilidad de las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal; en este sentido, dicha Secretaría debe velar por que las concesiones y los permisos para las y los transportistas sean otorgadas de forma adecuada y “no caer en prácticas corruptas que generen cotos de poder”.⁴⁶⁹

Cuadro IV.1 Recomendaciones emitidas por la CDHDF relacionadas con el derecho a la movilidad en el Distrito Federal

		Recomendación	Caso	Estatus de aceptación	Avance de cumplimiento
1	12/2012	Cierre de los últimos tres vagones de los trenes que circulan por las líneas 1, 2, 3, 8 y B del src.		No aceptada	No aceptada
2	8/2012	Afectación a diversos Derechos de personas que prestaban servicio público de pasajeros en Ruta 2 y 98 sobre Periférico, con motivo de la entrada en operación del Corredor Periférico.		No aceptada	No aceptada
3	5/2012	Negativa de acceso a la justicia en un caso de lesiones por tránsito de vehículos que ocasionó alteraciones permanentes a la integridad física de la persona agraviada ubicándola.		No aceptada	No aceptada
4	5/2011	Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán (construcción de desarrollos habitacionales que interfieren en la movilidad de las y los habitantes de la zona).		No aceptada	No aceptada
5	3/2011	Caso de retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa y la negativa a investigar diligente- mente, en agravio de ex trabajadores de la Ruta 100.		Parcialmente aceptada	Parcialmente cumplida
6	1/2011	Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la ciudad de México (Supervía Poniente)”.		Parcialmente aceptada	Parcialmente cumplida

⁴⁶⁷ CDHDF, Recomendación 8/2012, 1. Relatoría de hechos, p. 2.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, VIII. Recomendaciones, pp. 32-34.

⁴⁶⁹ CDHDF, Boletín núm. 133/2012, presentará CDHDF Informe Especial sobre los Derechos Humanos Relacionados con la Movilidad y el Transporte en el Distrito Federal, 11 de abril de 2012.

Cuadro IV.1 Recomendaciones emitidas por la CDHDF relacionadas con el derecho a la movilidad en el Distrito Federal
(continuación)

Recomendación		Caso	Estatus de aceptación	Avance de cumplimiento
7	11/2010	Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán.	Parcialmente aceptada	Parcialmente cumplida
8	24/2009	Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la ciudad de México.	Aceptada	Parcialmente cumplida
9	8/2009	Colocación de diversas ferias que obstruyen los accesos de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del Jardín de Niños Tláhuac.	Aceptada	Parcialmente cumplida
10	4/2008	Obstrucción de pasos peatonales (banquetas) con puestos de comercio informal; falta de regulación y ordenamiento de los mismos.	Aceptada	Parcialmente cumplida
11	16/2006	Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable (plantones derivados de las elecciones presidenciales de 2006).	No aceptada	No aceptada
12	7/2006	Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada (daños ocasionados a algunas viviendas por la construcción de la línea B del metro).	Concluida	Concluida
13	1/2005	Discriminación, violación a la dignidad, la honra, la libertad personal; y tratos crueles, inhumanos o degradantes (hombre golpeado e insultado por servidores públicos del Metro por su pertenencia a la comunidad LGBTTTI).	No aceptada	No aceptada
14	4/2001	Caso de inefficiencia del Instituto del Taxi del Distrito Federal.	Concluida	Concluida
15	1/2001	Irregularidades en la supervisión y el control de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en microbuses.”	Concluida	Concluida

Fuente: elaboración del CIADH con base en <<http://www.cdhdf.org.mx>>, página consultada el 17 de octubre de 2012, información actualizada al 30 de septiembre de 2012.

B. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la accesibilidad

La accesibilidad comprende una serie de factores que permiten que las opciones de movilidad sean accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. Entre las problemáticas relacionadas con este elemento que han sido identificadas a la luz del trabajo realizado por este organismo de protección constitucional de los derechos humanos y que abordaremos a continuación, destacan las siguientes: la segregación territorial en materia de movilidad, las obstrucciones a la libre circulación de las personas a causa del ambulantaje, ferias, manifestaciones o plantones, obras, o la asequibilidad de los servicios de transporte. Por otro lado, se evidencian problemáticas específicas que afectan a algunos grupos de población, por ejemplo, a las personas con discapacidad adultas mayores, mujeres embarazadas o a las personas que pertenecen al colectivo lesbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI).

1. Movilidad y segregación territorial

Dentro del Distrito Federal, la cobertura de servicios de transporte no se ha distribuido equitativamente. Así, existen zonas donde la cobertura de servicios es significativamente menor a otras que pueden considerarse como privilegiadas. Destaca el hecho de que las delegaciones en las zonas sur-oriente,

oriente, norte y la periferia del Distrito Federal dispongan de servicios considerablemente más deficientes con respecto a medios de transporte, equipamientos e infraestructura para la movilidad urbana que el resto del territorio.⁴⁷⁰

Retomando los indicadores sobre banquetas y alumbrado público anteriormente mencionados, el análisis desglosado por delegación política ilustra una situación de desigualdad particularmente pronunciada. En el Distrito Federal, 7%⁴⁷¹ de la población que aún no cuenta con el servicio de alumbrado público, vive en las zonas de Tlalpan, Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco, mismas que coinciden con unas de las zonas de mayor rezago económico.⁴⁷² Asimismo, según un estudio del INEGI realizado en el año 2010 sobre infraestructura y características del entorno urbano, las banquetas que no disponen de rampas para el acceso para personas con discapacidad afectan en mayor medida a estas mismas delegaciones (Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco) que a las otras.⁴⁷³

Otros datos del INEGI sobre infraestructura y características del entorno urbano revelan que las delegaciones Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Álvaro Obregón son las que presentan los mayores rezagos en las categorías de calles sin pavimento, sin banqueta, sin alumbrado, sin rampa, entre otras.⁴⁷⁴ Esta situación impacta de forma negativa en el ejercicio del derecho a la movilidad de las personas que habitan o transitan en estas delegaciones al no permitirles una accesibilidad al sistema de movilidad en las mismas condiciones que las personas que viven en otras de las delegaciones.

⁴⁷⁰ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 29.

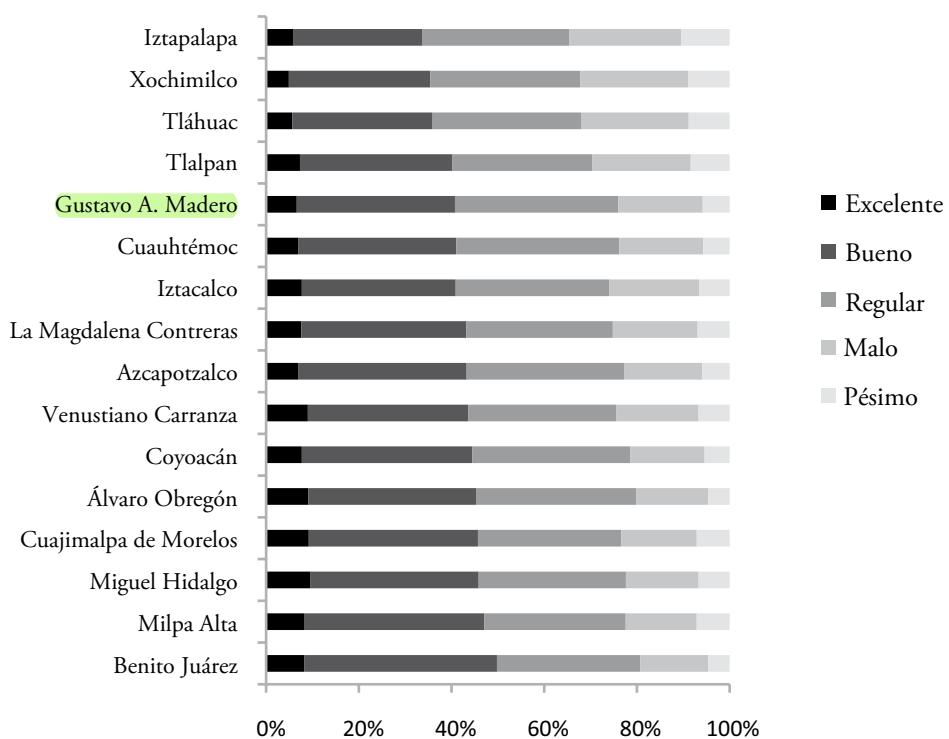
⁴⁷¹ INEGI, “Vialidades en localidades de 5 mil y más habitantes por entidad federativa, municipio y localidad según carencias de infraestructura vial o de servicios”, *doc. cit.*

⁴⁷² Coneval, “Porcentaje de población, según indicadores de pobreza seleccionados en el Distrito Federal, México 2010”, en “Tablas dinámicas (mapas y gráficas por municipio)”, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rwl/pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do>, página consultada el 23 de octubre de 2012. De acuerdo con estos datos, las delegaciones que registraron mayor índice de pobreza fueron Iztapalapa (37.4%), Milpa Alta (48.6%), Tláhuac (38.5%) y Álvaro Obregón (31.3%). Los resultados se obtuvieron tomando en cuenta el ingreso económico en relación con otras variables como rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

⁴⁷³ INEGI, “Vialidades en localidades de 5 mil y más habitantes por entidad federativa, municipio y localidad según carencias de infraestructura vial o de servicios”, *doc. cit.*

⁴⁷⁴ *Idem.*

Gráfico IV.3 Niveles de satisfacción en mantenimiento y servicio de alumbrado por delegación, 2009



Fuente: elaboración CIADH, con datos de la II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, 2009.

La desigualdad en el acceso a oportunidades de movilidad también se refleja en la red de servicios de transporte. Si bien se han hecho esfuerzos para desarrollar nuevas opciones de transporte en el centro de la ciudad, como la bicicleta o el Metrobús,⁴⁷⁵ los avances son muy limitados en las zonas periféricas, donde la oferta se encuentra dominada principalmente por el servicio de microbús, una opción de baja capacidad y contaminante como se ha resaltado de manera reiterada en el presente estudio.

En 2011, la CDHDF se pronunció en este sentido. Reconoció que las autoridades capitalinas habían hecho esfuerzos para la sustitución de microbuses en las avenidas principales de la ciudad, pero, señaló que “desafortunadamente el problema continúa porque [el microbús] sigue siendo uno de los medios de transporte más fundamentales para las personas que vienen de los municipios aledaños al Distrito Federal o de quienes están en una situación económica desfavorecida”.⁴⁷⁶

2. Obstrucciones a la libre circulación de las personas

A través del material revisado, se evidencia una diversidad de obstáculos que restringen o impiden el ejercicio del derecho a la libre circulación en el Distrito Federal y, por ende, a la realización de su derecho a la movilidad. Entre las 48 quejas investigadas por la CDHDF en los años 2011 y 2012 y

⁴⁷⁵ Vide supra, “III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas”, pp. 61-101.

⁴⁷⁶ CDHDF, Boletín núm. 423/2011, CDHDF inició investigación de oficio por accidente de microbús en Tlalpan, 8 de noviembre de 2011.

relacionadas con esta temática, destacan entre tales obstáculos: la existencia de puestos de comercio informal (42%), de basura o material de construcción (15%) o la colocación de rejas en algunas calles (14%), impidiendo el paso peatonal y/o vehicular. Asimismo, las personas que acuden a la CDHDF han denunciado también la construcción de inmuebles, coches estacionados en las banquetas, o las bases de autobuses que dificultan el libre tránsito de las personas.

Sobre esta temática encontramos la Recomendación 8/2009, que fue emitida por la obstrucción del acceso a una Escuela Primaria debido a la colocación de diversas ferias en la delegación Tláhuac. Este instrumento esboza la tensión existente entre la libre movilidad de las personas y la colocación de puestos para el comercio informal, así como la falta de regulación y ordenamiento sobre la instalación de ferias, romerías, entre otros eventos.⁴⁷⁷ Al concluir la investigación, la CDHDF instó a la autoridad girar instrucciones “escritas, precisas y contundentes a todo el personal [...] relacionado con la expedición de los permisos para las ferias, a efecto de que se abstengan de expedir permisos para la instalación de puestos o juegos mecánicos en los accesos principales y salidas de emergencia de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y el Jardín de Niños Tláhuac”.⁴⁷⁸ Si bien este punto está dirigido a la delegación Tláhuac, debe ser de observancia en todas las delegaciones.

Caso similar es el de la Recomendación 4/2008, emitida por la obstrucción de pasos peatonales (banquetas) con puestos de comercio informal y la falta de regulación y ordenamiento del mismo. En esta recomendación, la CDHDF destaca la importancia de mejorar el entorno urbano y la convivencia social en la ciudad de México, en particular, a través de la reducción de la saturación de calles, el respeto pleno de los derechos de las y los vecinos, y la protección de áreas cercanas a hospitales, escuelas, mercados, bancos y estaciones del Metro, entre otros.⁴⁷⁹

Otra recomendación que también abordó la problemática de la obstrucción de pasos peatonales y vialidades y, de manera general, la libre movilidad de las personas, es la 16/2006 referente a los plantones establecidos por los simpatizantes de la denominada “Coalición por el Bien de Todos”, durante el proceso de las elecciones presidenciales de 2006.⁴⁸⁰ Sobre este tema, la recomendación señaló la necesidad de generar criterios que trasciendan a las diversas áreas de la Administración Pública del Distrito Federal, para que hechos similares sean siempre valorados y atendidos desde una perspectiva de integralidad en la salvaguarda de los derechos humanos de todas y todos los habitantes,⁴⁸¹ es decir, haciendo énfasis en la importancia de tomar en consideración y garantizar la integralidad y vigencia de los derechos humanos tanto de manifestantes, como de las y los habitantes y transeúntes la ciudad de México. Este punto no fue aceptado; y por lo tanto, no atendido.⁴⁸²

3. Accesibilidad económica (asequibilidad)

En México, el costo del transporte colectivo es bajo en comparación con otras metrópolis de la región, incluso el boleto de Metro es uno de los más baratos del mundo.⁴⁸³ No obstante, de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada por el INEGI, las familias mexi-

⁴⁷⁷ CDHDF, Recomendación 8/2009, 1. Relatoría de los hechos, p. 2.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, punto recomendatorio quinto, p. 29.

⁴⁷⁹ CDHDF, Recomendación 4/2008, párr. 7.4, pp. 57-58.

⁴⁸⁰ CDHDF, Recomendación 16/2006.

⁴⁸¹ *Ibidem*, punto recomendatorio sexto, p. 43.

⁴⁸² CDHDF, “Recomendaciones”, *loc. cit.*

⁴⁸³ María Eugenia Negrete y Catherine Paquette Vassalli, “La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites”, en *Territorios*, núm. 25, Universidad del Rosario, Bogotá, 2011, p. 22.

canas destinan cerca de 20% del total de sus ingresos en transporte, siendo uno de los tres primeros gastos en los hogares.⁴⁸⁴ En este sentido, resulta coherente que dentro de los motivos que definen la decisión de elección de un modo de transporte a otro, la tarifa accesible representa un primer criterio de selección.⁴⁸⁵

Los viajes efectuados al interior del Distrito Federal tienen un costo promedio de 6.94 pesos,⁴⁸⁶ lo cual representa 11.1% del salario mínimo diario en el Distrito Federal en 2012. Sin embargo, al ser necesaria la intermodalidad en los viajes, las personas se ven obligadas a pagar diversas tarifas para la realización de cada viaje, lo cual incrementa considerablemente el costo total de sus desplazamientos, afectando significativamente el gasto. Esta situación se empeora en el contexto del modelo de urbanización que domina en el Valle de México, donde promotores inmobiliarios privados, encargados de la producción de hábitat social, han desarrollado fraccionamientos en las periferias urbanas cada vez más lejanos de los recursos que ofrece la ciudad. Las y los habitantes de estas nuevas franjas urbanas presentan importantes dificultades para desplazarse hacia el Distrito Federal.⁴⁸⁷ Frente a la falta de opciones de transporte público colectivo e interconectado, los costos de transporte se incrementan considerablemente.

Por otro lado, una de las principales quejas de los taxistas durante el año 2011 fue el incremento de la tarifa de 10% cuando el gremio quería que fuese mayor a 20%, tomando en cuenta el alza del combustible, y la inflación, entre otras variables.⁴⁸⁸ En esta negociación, el Estado tiene un papel importante que cumplir para proteger a las personas usuarias y garantizar el acceso de todas las personas, sin discriminación, a los servicios de transporte, sean públicos o privados.

4. Personas con discapacidad y adultas mayores

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 79% de las personas entrevistadas opinaron que los derechos de las personas con discapacidad se respetan poco o nada.⁴⁸⁹ Dentro de las 10 principales problemáticas que enfrentan estas personas, se encuentran las de *trasladarse o desplazarse con facilidad, la falta de transporte público especial y la carencia de lugares y espacios públicos de acceso universal*.⁴⁹⁰

La problemática de las personas con discapacidad se encuentra reiterada en casi 8% de las quejas relacionadas con la movilidad y el transporte público, interpuestas ante la CDHDF en el periodo de estudio. En relación con el espacio público, se denuncia principalmente la falta de infraestructura adaptada o su estado de deterioro (rampas, pasos peatonales, elevadores, balizamiento, entre otros obstáculos) (27%) y la existencia de puestos de comercio informal (20%) que impiden el paso. Otras de las quejas señalan los malos tratos (43%) de las que son víctimas las personas con discapacidad por parte del personal que labora en la Setravi o directamente en los servicios de transporte público, que incluso, en ocasiones, les niegan el acceso en contravención de lo dispuesto en la legislación aplicable.⁴⁹¹ Los servi-

⁴⁸⁴ INEGI, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2010/tradicional/default.aspx>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

⁴⁸⁵ El Poder del Consumidor, *loc. cit.*

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁸⁷ Esta situación se ilustra con mucha claridad en el artículo de María Eugenia Negrete y Catherine Paquette Vassalli, *op. cit.*

⁴⁸⁸ Véase Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF, *op. cit.*

⁴⁸⁹ Conapred, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 88.

⁴⁹¹ *Vide supra*, “B. Marco normativo relacionado con el derecho a la movilidad en el Distrito Federal”, pp. 66-76.

cios de transportes señalados en las quejas son la Red de Transporte de Pasajeros, el Metro, el Metrobús y el Trolebús.

“Tengo 22 años de edad y tengo una discapacidad motriz. Cuento con la credencial para personas con discapacidad a fin de que pueda viajar en forma gratuita en la Red de Transporte Público de Pasajeros [...] Sin embargo, la semana pasada no recuerdo el día, cuando me dirigía a la estación Etiopía del Metrobús, una policía auxiliar de nombre Natali T. M., con número de placas 661148, me impidió el acceso al referido Sistema de Transporte Público y se burló de mi discapacidad, a pesar de haberle mostrado la credencial para personas con discapacidad, me negó el acceso. Cabe señalar que no es la primera vez que me impiden el acceso ya que otros policías auxiliares de los que por el momento desconozco sus nombres, pero que se encuentran vigilando los accesos de entrada del Metrobús de la línea dos, de manera injustificada también me impiden el acceso al referido medio de transporte.”

Narración de hechos, expedientes de quejas XXX

“Mediante escrito el peticionario XXXXX refiere que en las calles Justo Sierra y Correo Mayor acera poniente, empieza una guía para ciegos y débiles visuales, misma que da vuelta sobre la calle Moneda y concluye en la entrada del Metro Zócalo por la Catedral, siendo éste un camino seguro para llegar a dicha estación del Sistema de Transporte. No obstante, existen tramos que se encuentran obstruidos por comerciantes ambulantes a quienes autoridades les han permitido instalarse sin tomar en cuenta que su tránsito por ese lugar es a diario y a diferentes horas del día, originando con esto, agresiones físicas y verbales por parte de vendedores.”

Narración de hechos, expedientes de quejas XXX

Varias de las recomendaciones emitidas por la CDHDF evidencian el incumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con la movilidad de las personas con discapacidad en la ciudad, en particular, por la carencia de accesibilidad universal a los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios públicos. El instrumento 24/2009, por ejemplo, abordó una diversidad de situaciones relacionadas con las temáticas de la accesibilidad al transporte, edificios públicos, áreas públicas y entorno urbano en relación con este grupo de población.⁴⁹²

En el caso de las quejas investigadas en la recomendación relacionadas con el transporte, refieren distintas problemáticas como las obstrucciones al libre desplazamiento de las personas con discapacidad en el Metrobús, Tren Ligero, Metro y Tren Suburbano, señalando la falta de rampas, guías de superficie y sonorización, así como instalaciones que no funcionan, como son los elevadores para uso de las personas con discapacidad motriz, salvaescaleras y botones de aviso, así como el acceso en general a dichos tipos de transporte.⁴⁹³

Sobre los espacios públicos y el entorno urbano, las quejas refieren que algunas obras públicas y el comercio informal obstruyen las banquetas y rampas, dificultando el paso peatonal y de personas con discapacidad- principalmente motriz y visual - exponiéndolas a sufrir un accidente.⁴⁹⁴ En lo referente a puentes peatonales, se evidencia la falta de rampas para personas con discapacidad y adultos mayores, impidiendo el desplazamiento principalmente de las personas en sillas de ruedas.⁴⁹⁵

⁴⁹² CDHDF, Recomendación 24/2009, 1. Relatoría de los hechos, pp. 3-14.

⁴⁹³ *Ibidem*, 1.1 Transporte, pp. 3-9.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, 1.3 Áreas públicas y el entorno urbano, pp. 11-13.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, 1.4 Puentes peatonales, pp. 13-14.

Así la Recomendación 24/2009 apunta la falta de una política pública sobre la accesibilidad en la ciudad de México; en este sentido, insta al Gobierno del Distrito Federal a trabajar en la incorporación de programas transversales sobre accesibilidad universal que cuenten con la participación de expertos así como de personas con discapacidad para su planificación, diseño, implementación y supervisión.⁴⁹⁶ En cualquier obra o trabajo a ejecutarse en el futuro en los ámbitos del transporte, edificios y entorno urbano, incluyendo al transporte concesionado como taxis y microbuses, así como en los lugares de espectáculos, esparcimiento y diversión, se debe considerar como eje de acción las cadenas de accesibilidad y contar previamente con un plan de accesibilidad universal,⁴⁹⁷ con la finalidad de terminar con las barreras y obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad.

De manera puntual, se señala la necesidad de brindar mantenimiento continuo y permanente a los elevadores, dispositivos de alerta, cinturones de seguridad, instalación de calcomanías, entre otros, en los distintos servicios de transporte público; y realizar los ajustes necesarios en los edificios públicos, y los trabajos de reparación en las áreas públicas y demás entorno urbano.⁴⁹⁸ Los 14 puntos recomendatorios fueron aceptados por la autoridad, no obstante, a la fecha solo dos se encuentran totalmente cumplidos.⁴⁹⁹

Como lo referimos anteriormente, existe un manual técnico de accesibilidad, que por lo menos 11 de las 16 delegaciones afirman usar cotidianamente en la realización de obras públicas.⁵⁰⁰ Los datos presentados en este apartado demuestran que aún faltan esfuerzos para alcanzar la accesibilidad universal en el Distrito Federal.

5. *Movilidad y comunidad LGBTTTI*

De las 14 recomendaciones relacionadas con el tema de la movilidad en el Distrito Federal, dos⁵⁰¹ evidencian violaciones a los derechos humanos de personas LGBTTTI que vieron limitada su accesibilidad al transporte público, específicamente al Sistema de Transporte Colectivo Metro, por actos de discriminación o estigmatización, por la única razón de pertenecer a este grupo de población.

Desde el 2005, la CDHDF, a través de la Recomendación 1/2005, advirtió sobre un problema de discriminación en el servicio del Metro; este instrumento fue emitido por el caso de un hombre que fue golpeado e insultado por servidores públicos del Metro, los cuales le refirieron que lo agredían por pertenecer a dicho grupo de población.

A través de la Recomendación 12/2012 relacionada con la decisión de cerrar los últimos vagones de las líneas 1, 2, 3, 8 y B del Metro, la CDHDF señaló que dicha medida contribuía a la estigmatización de dicho grupo de población, pues la autoridad utilizaba el argumento discriminatorio de que personas pertenecientes al grupo LGBTTTI realizaban muestras de afecto, restringiendo con ello el acceso del público en general a dichos vagones del metro y saturando los vagones restantes de los trenes.⁵⁰²

⁴⁹⁶ *Ibidem*, punto recomendatorio primero, p. 86.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, punto recomendatorio octavo, p. 87.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, punto recomendatorio sexto, p. 87.

⁴⁹⁹ CDHDF, “Recomendaciones”, *loc. cit.*

⁵⁰⁰ Véase n. 390.

⁵⁰¹ Véanse CDHDF, Recomendación 1/2005; y CDHDF, Recomendación 12/2012.

⁵⁰² CDHDF, Recomendación 12/2012, vi. Posicionamiento de la CDHDF, pp. 25-27.

Por otra parte, durante el año 2011, la CDHDF investigó una queja formulada por una persona transgénero, quien refirió que se le negó indebidamente a ella y a su amiga el acceso a los vagones del Metro destinados para mujeres.⁵⁰³ A raíz de la intervención de este organismo, el Sistema de Transporte Colectivo Metro instruyó a su personal de seguridad y vigilancia para que permitan a las personas transgénero o transexuales que asumen su identidad o género femenino, el acceso a los vagones destinados para el uso exclusivo de mujeres.⁵⁰⁴

6. Mujeres, violencia sexual y movilidad

La violencia, en particular la violencia sexual, constituye un obstáculo (principalmente para las mujeres) para el ejercicio del derecho a la movilidad, en tanto limita la accesibilidad en igualdad de condiciones a los sistemas de movilidad.

Según los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación* de 2010, siete de cada 10 mujeres afirmaron tener miedo de ser agredidas sexualmente al usar el transporte público; al contrario, ocho de cada 10 hombres refirió no sentir este tipo de miedo.⁵⁰⁵ Ante tales eventos, la misma encuesta concluye que hay un fuerte desconocimiento respecto a los lugares e instancias ante las cuales se pueden denunciar casos de violencia sexual, con 77.9% y 72.4% de hombres y mujeres, respectivamente.⁵⁰⁶

De acuerdo al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF),⁵⁰⁷ entre 2008 y mediados del año 2012, los Módulos de Atención del Programa “Viajemos Seguras” registraron un total de 1 646 atenciones a mujeres que sufrieron algún tipo de violencia en las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Esa violencia se manifiesta principalmente en abuso⁵⁰⁸ o acoso⁵⁰⁹ sexuales. Tomando en consideración los datos registrados a mediados del año 2012 y reportados por el referido instituto, se observa una tendencia al aumento de las denuncias en cada tipo de violencia.

El registro de casos de violaciones sexuales cometidas afuera de las instalaciones del Metro, pero atendidas en dichos Módulos, también muestra un aumento entre 2009 y 2012.⁵¹⁰ Estos datos dejan suponer un problema de inseguridad a las afueras de las instalaciones de este medio de transporte.

⁵⁰³ CDHDF, Boletín núm. 77/2011, El sistema de transporte colectivo Metro reconoce derechos de la población transexual y transgénero, 6 de marzo de 2011.

⁵⁰⁴ *Idem*.

⁵⁰⁵ Conapred, *op. cit.*, p. 117. En el mismo estudio se identifican los horarios en que ocurren más hechos violentos: de 5:00 a 10:00 y de 17:00 y 19:00 horas.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 124.

⁵⁰⁷ Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, *doc. cit.*

⁵⁰⁸ De acuerdo con el Código Penal para el Distrito Federal el *abuso sexual* es todo acto sexual en el que sin consentimiento de la persona y sin el propósito de llegar a la cópula, se le obliga a ésta a observar o a ejecutar dicho acto, el cual puede incluir violencia física y moral. Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002; última reforma publicada el 3 de agosto de 2012, artículos 176 y 177.

⁵⁰⁹ El Código Penal para el Distrito Federal considera como *acoso sexual* el hecho de solicitar favores sexuales para sí o para una tercera persona o realizar una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad, el cual puede involucrar una relación jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas o de cualquier clase que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima. *Ibidem*, artículo 179.

⁵¹⁰ Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, *doc. cit.*

Cuadro IV.2 Atenciones del Inmujeres-DF por agresiones cometidas en el Metro

Denuncia	2008	2009	2010	2011	junio de 2012
Abuso sexual	291	273	245	242	121
Acoso sexual	s/registro	s/registro	s/registro	8	24
Violación*	s/registro	6	8	12	7
Otros tipos de violencia	23	302	30	34	20
Total	314	581	283	296	172

*Cometidas fuera de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro y atendidas en los Módulos del Programa “Viajemos Seguras”.
Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Inmujeres-DF.

De la misma manera, se observa una tendencia a la alza en los registros de averiguaciones previas iniciadas por la PGJDF por agresiones sexuales contra mujeres en algunos de los servicios de transporte. Lo anterior se puede explicar, ya sea por un aumento de la violencia contra ellas o por un incremento en las denuncias y conocimiento de los mecanismos existentes para hacerlo.

Cuadro IV.3 Averiguaciones previas por agresiones sexuales contra mujeres iniciadas por la PGJDF

Delitos	2007	2008	2009
Abuso sexual	55	117	345
Violación	3	7	S/D

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Inmujeres-DF.

A través de los datos proporcionados por el Inmujeres-DF, se evidencian también los riesgos que enfrentan las mujeres, al abordar un taxi, microbús o combi. En 2009, se registraron respectivamente 88 violaciones en taxis y 28 en microbús o combi. No existen registros en caso del Sistema de Transporte Colectivo Metro ni del Metrobús.

Cuadro IV.4 Violaciones sexuales a mujeres en transporte público

Tipo de transporte público	2007	2008	2009	2010
Taxi	20	86	88	53
Microbús o combi	8	11	28	s/registro
Metro	s/registro	s/registro	s/registro	s/registro
Metrobús	s/registro	s/registro	s/registro	s/registro

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Inmujeres-DF.

Los casos de violaciones y abusos sexuales registrados tanto en los taxis como en los microbuses o combis, se recrudecieron entre 2007 y 2009. Este situación refuerza la hipótesis de un fenómeno de violencia estructural contra las mujeres, que también se manifiesta en los medios de transporte concesionados; y que parece ser normalizado por la sociedad, indiferente frente a tales eventos graves que prevalecen contra las mujeres.

Cuadro IV.5 Abuso sexual a mujeres en transporte público

Tipo de transporte público	2007	2008	2009	2010
Taxi	24	46	87	1
Microbús o combi	11	38	71	ND
Metrobús	ND	ND	25	ND

ND: No disponible

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Inmujeres-DF.

La estadística arriba presentada contabiliza 25 casos de abuso sexual en el Metrobús durante 2009, no obstante, en las encuestas de satisfacción y de equidad de género realizadas entre los años 2008 y 2010, denominadas “Estudio Especial Diagnóstico de Equidad de Género y grado de Satisfacción del Servicio que presta Metrobús”,⁵¹¹ aparece que 90.8% de las mujeres encuestadas consideraron sentirse protegidas en este tipo de transporte. Entre los comportamientos de violencia sexual contra mujeres los “tocamientos” son los más frecuentes y casi 97% de los encuestados estuvieron de acuerdo con la separación entre mujeres y hombres.⁵¹²

7 de cada 10 mujeres afirma tener miedo de ser agredida sexualmente al usar el transporte público.

72.4% de ellas no conocen lugares o instancias ante las cuales se pueden denunciar casos de violencia sexual.

(Encuesta Nacional sobre Discriminación, Conapred, 2010)

Entre 2008 y 2012, los Módulos de Atención del Programa “Viajemos Seguras” registraron un total de 1 646 atenciones a mujeres que sufrieron violencia en las instalaciones del Metro. En 2009, se abrieron 345 averiguaciones previas por agresiones sexuales contra mujeres en el transporte público.

En 2009, se registraron 88 violaciones sexuales y 87 abusos sexuales contra mujeres en taxis y 28 violaciones sexuales y 71 abusos sexuales en microbuses o combis.

(Datos proporcionados por el Inmujeres-DF)

90.8% de las mujeres consideraron sentirse protegidas en el Metrobús.

(Encuesta de satisfacción del Metrobús, 2008-2010)

C. Violaciones al derecho a la movilidad: problemáticas relacionadas con la calidad y la aceptabilidad

La calidad de la infraestructura vial, de los distintos medios de transporte o de los espacios públicos es un elemento clave para el ejercicio del derecho a la movilidad. En estos aspectos, resulta muy relevante la percepción que de ella tiene la población, pues nos permite conocer más sobre el sentir colectivo respecto del sistema de movilidad.⁵¹³ En el caso del Distrito Federal, las problemáticas denunciadas de manera recurrente son: el mal estado o la incomodidad de las unidades de transporte, los accidentes y, como regla general, la inseguridad, así como los malos tratos y la conducción inoportuna de los transportistas. Al respecto, cabe señalar que la ciudad de México fue la peor calificada en materia de transporte público por las y los usuarios de 20 ciudades en el año 2011; las mejores calificadas fueron Montreal, Londres y Chicago.⁵¹⁴

⁵¹¹ El Metrobús ha aplicado cuatro encuestas de satisfacción y de equidad de género de 2008 a 2010, denominadas *Estudio Especial Diagnóstico de Equidad de Género y Grado de Satisfacción del Servicio que Presta el Metrobús*. La de 2010 fue levantada en 51 estaciones; se encuestó a dos mil personas usuarias –1 048 mujeres (52.4%) y 952 hombres (47.6%)– con una edad promedio de 33.5 años para las mujeres y de 34.5 años para los hombres. Véase RP&CA Creatividad Mercadológica, *Estudio Especial Diagnóstico de Equidad de Género y Grado de Satisfacción del Servicio que Presta el Metrobús*, México, Metrobús, diciembre de 2010, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/docs/encuestaequidad.pdf>>, página consultada el 11 de febrero de 2013.

⁵¹² Información proporcionada por la Dirección General del Metrobús mediante el Oficio MB/DG/DJ/1350/2012, *doc. cit.*

⁵¹³ Imco, *doc. cit.*, p. 14.

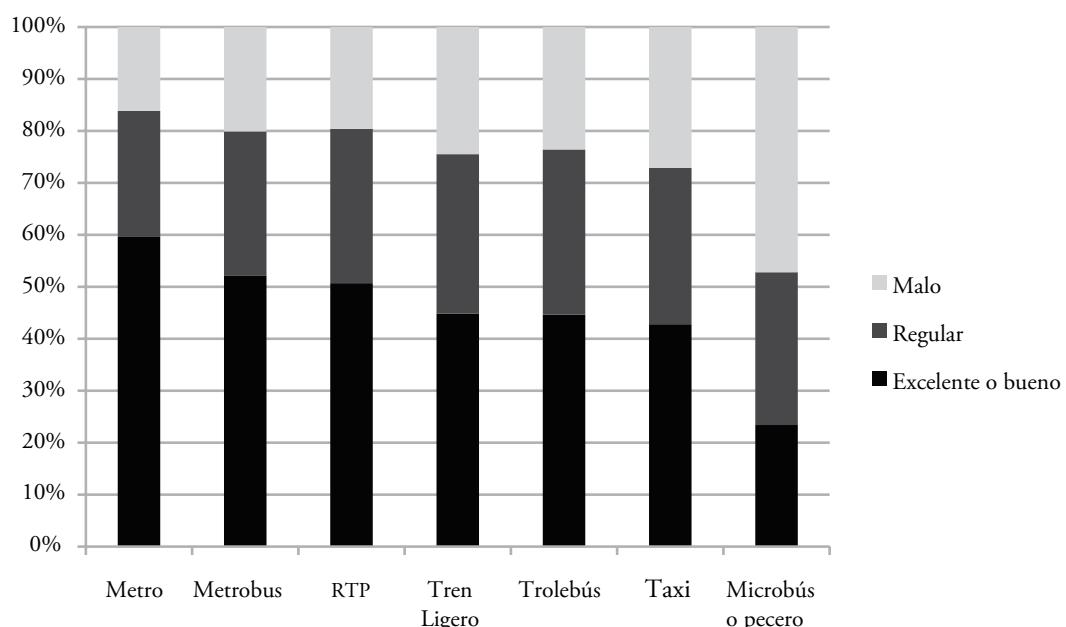
⁵¹⁴ IBM, Comunicado de prensa, IBM Global Commuter Pain Survey: Traffic Congestion Down, Pain Way Up, Nueva York, 8 de septiembre de 2011, disponible en <<http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

1. Percepción y preferencias de las y los usuarios

Una encuesta realizada por el Instituto Mexicano de la Competitividad, refleja que nueve de cada 10 de las y los usuarios del transporte público consideran que éste es incómodo, ocho de cada 10 inseguro y siete de cada 10 lento.⁵¹⁵

Más allá de estas generalidades, cuando se desglosan las preferencias por tipo de transporte, aparecen diferencias pronunciadas entre los distintos servicios. De acuerdo con la II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, levantada en 2009 por el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, el medio de transporte evaluado con la mayor satisfacción fue el Metro, con 59% de aceptación, colocando en último lugar a los peseros, los cuales tuvieron un nivel de insatisfacción de 77%.⁵¹⁶ Esta tendencia se ha mantenido a través de los años, de acuerdo a un sondeo realizado en 2011 por El Poder del Consumidor, donde el Metro recibe un 51% de calificaciones positivas contra 38% en el caso de los microbuses.⁵¹⁷

Gráfico IV.4 Nivel de satisfacción de las y los usuarios por medio de transporte



Fuente: elaboración propia, con datos de la II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, 2009.

El estudio de percepción de usuarios y usuarias de Microbús y Taxi en la ciudad de México realizado en 2012 por el Cenfes,⁵¹⁸ refleja datos importantes sobre las preferencias en materia de movilidad de las personas encuestadas, así como sobre la calidad del servicio que se brinda en ambos tipos de transporte. Respecto de sus preferencias, 29% de las personas encuestadas afirmaron preferir moverse en

⁵¹⁵ Imco, *doc. cit.*, p. 14.

⁵¹⁶ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 33.

⁵¹⁷ El Poder del Consumidor, *loc. cit.*

⁵¹⁸ Cenfes, *Por la profesionalización y dignificación de los operarios y las operarias del transporte público de la ciudad de México: 3 años*, México, Cenfes/UACM/UAM, 2012, p. 20, disponible en <http://www.cenfesac.org.mx/manuales/3_informe_cenfes.pdf>, página consultada el 5 de octubre de 2012. La encuesta fue levantada en seis delegaciones de la ciudad, con una muestra de dos mil personas usuarias de taxi y mil de microbús cuyo rango de edad fue de entre 18 y 65 años.

taxi por el tiempo de desplazamiento, aunque apenas 26% de ellos estuvieron de acuerdo en que los conductores respetan las leyes viales.⁵¹⁹

En el caso de los microbuses, la razón que determina la elección para moverse en ese tipo de transporte es el costo del pasaje (29%) y lo que más les molesta a las y los usuarios respecto a este servicio es, en primer lugar, el exceso de pasajeros (35.2%), en segundo la falta de limpieza (19%) y finalmente el ruido (15.8%), aspecto que varía en primer lugar para mujeres mayores a los 40 años que se quejan del alto volumen de música al interior de las unidades. Mientras que lo menos desagradable para las personas usuarias es el humo que respiran, generado por el microbús (8.2 por ciento).⁵²⁰

Casi la mitad (47%) de las personas encuestadas opinó que las personas operadoras de microbús no respetan las leyes viales y no son moderados en su conducción, así también 55% opinó que los microbuses no son un medio de transporte seguro, aunque para 20% es su única opción de traslado. El estudio incluye una escala de calificación para el servicio de taxi y de microbús, donde en promedio el taxi tuvo una calificación de 6.9 y el microbús 5.8 sobre 10.⁵²¹

En otra encuesta, se señala que los vehículos con baja capacidad, es decir, el microbús, la combi, el automóvil particular y el taxi, son percibidos por la gran mayoría de las y los usuarios (75%) como el transporte más contaminante, seguido por los autobuses de la Red de Transporte de Pasajeros, con 8 por ciento.⁵²²

Cabe señalar que, en relación con el cumplimiento de la normativa aplicable, en el caso del Distrito Federal, el servicio de transporte colectivo (microbuses, combis, taxis colectivos) cuenta con un parque de 30 000 unidades,⁵²³ de las cuales cerca de 80% se encuentran fuera de norma y han cumplido más de 10 años, plazo que constituye el límite de su vida útil autorizada.⁵²⁴

Otros de los obstáculos que encuentran las y los usuarios para moverse a través del sistema de transporte público es la falta de información integrada de todas las rutas y horarios disponibles en el Distrito Federal, así como los niveles de interconectividad entre los mismos.

9 de cada 10 usuarios del transporte público consideran que éste es incómodo; 8 de cada 10 inseguro y 7 de cada 10 lento.
(Encuesta del Instituto Mexicano de la Competitividad, 2012)

El Metro es el medio de transporte mejor evaluado (59% de aceptación); los “peseros” ocupan el último lugar (77% de insatisfacción)
(Segunda Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos,
Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, 2009)

74% de las personas consideran que los conductores de taxis no respetan las leyes viales; 47% en el caso de los operadores de microbús;
Las y los usuarios de microbuses critican el exceso de pasajeros (35.2%), la falta de limpieza (19%) y el ruido (15.8%);
55% consideran que los microbuses no son un medio de transporte seguro.
(Estudio de percepción, Cenfes, 2012)

⁵¹⁹ *Ibidem*, p. 20.

⁵²⁰ *Idem*.

⁵²¹ *Idem*.

⁵²² El Poder del Consumidor, *loc. cit.*

⁵²³ Secretaría de Transportes y Vialidad, Oficina del Secretario, Oficio STV/OS/0244/12, *doc. cit.*

⁵²⁴ Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 47.

En lo referente a los espacios públicos, según la Segunda Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, los niveles de satisfacción en materia de mantenimiento varían de acuerdo a cada zona. Así, mientras en la delegación Benito Juárez éste recibió un alto porcentaje de aceptación (41.3% lo calificaron de excelente a bueno); en la delegación Iztapalapa, cerca de la mitad (43.5%) de la población consideró que el espacio público de su colonia es malo o pésimo.⁵²⁵ Por su lado, de acuerdo al mismo estudio, 29.2% y 45.4% de las personas encuestadas consideraron respectivamente mala o pésima la limpieza de la infraestructura de avenidas principales y secundarias.⁵²⁶

2. Principales denuncias relacionadas con la calidad y la aceptabilidad

a) QUEJAS ANTE LA CDHDF

Entre enero de 2011 y mayo de 2012, la CDHDF investigó un total de 394 quejas relacionadas con el tema de la movilidad. En los apartados anteriores se mencionaron algunas de ellas, vinculadas con los elementos de disponibilidad y accesibilidad. En este apartado, el análisis se centra en quejas relacionadas con aspectos de calidad y aceptabilidad, referidas tanto al espacio público como a los servicios de transporte.

Respecto del primer aspecto (espacio público), las quejas revisadas señalan la falta de mantenimiento de las banquetas y de las áreas verdes (parques y camellones), la existencia de baches y hoyos en las vialidades, coladeras destapadas, el alumbrado público que no funciona, los riesgos que implican los anuncios espectaculares o la falta de respecto de las y los automovilistas hacia las y los peatones, impidiendo, en todos los casos, un libre tránsito y seguro para tales personas.

La calidad de los servicios de transporte público concentra la mayoría de las quejas. Se denuncian en primer lugar los accidentes; en segundo lugar, la violencia (asaltos, robos, etc.); y en tercer lugar, las faltas al Reglamento de Tránsito de las y los choferes o sus malos tratos hacia las y los usuarios. Del total de las quejas, 35% corresponde a denuncias originadas por la presunta actuación indebida de operadores del sistema de transporte público concesionado, sean microbuses, combis o autobuses; 17% se relacionan con el sistema de transporte concesionado a taxis; 11% a servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro y el mismo porcentaje al personal del Metrobús; 4% corresponden al Trolebús y a los Centros de Transferencia Modal (Cetram). Las quejas restantes involucran al personal de la Red de Transporte de Pasajeros, del Tren Ligero, o de bicitaxis.

⁵²⁵ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 27.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 21.

Cuadro IV.6 Principales denuncias relacionadas con aspectos de calidad y aceptabilidad, por servicios de transporte

Transporte	Principales denuncias	%
Microbús/Vagonetas/Autobuses	Accidentes	35
	Asaltos-robo	
	Malos tratos	
	Mal manejo	
	Violencia	
Taxi	Accidente	17
	Asaltos	
	Mal manejo	
Metro	Ambulantaje	11
	Malos tratos	
	Falta de mantenimiento	
	Inseguridad	
Metrobús	Accidentes	11
	Malos tratos	
	Violencia	
Trolebús	Accidente	4
	Malos tratos	
	Robos	
Cetram	Accidentes	4
	Robos	
RTP	Accidentes	3
Tren Ligero	Accidentes	3
Bicitaxi	Mal manejo	1
No específico	-	11
Total	-	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Siigesi-CDHDF.

b) DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE LA SETRAVI

La Setravi y los distintos servicios de transportes disponen de mecanismos para la interposición de denuncias a los que pueden recurrir las personas usuarias en caso de haber sido víctimas de alguna falta administrativa o delito. Aunque las autoridades reportan en su mayoría la falta de sistematización de las mismas, en la solicitud de información realizada en el marco de este informe especial, la Dirección General de Transporte de la Setravi reportó que los tipos de denuncias, quejas e incidentes que reciben en cuanto al transporte público concesionado (autobuses, microbuses, combis y vagonetas) son principalmente por exceso de velocidad, ruido, cobro indebido de tarifa y mal estado de las unidades.⁵²⁷

c) DENUNCIAS CONTRA EL SERVICIO AL TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASAJEROS (TAXI)

En lo que corresponde al servicio público individual de pasajeros, la Dirección General de Servicio al Transporte Público Individual de Pasajeros registró en un periodo aproximado de dods años (2010 al primer trimestre de 2012) 1 235 quejas, presentadas mayormente por mujeres (652 contra 583 por

⁵²⁷ Secretaría de Transportes y Vialidad, Oficina del Secretario, Oficio STV/OS/0244/12, *doc. cit.*

hombres);⁵²⁸ es decir un promedio de 549 denuncias por año, aunque se observa un incremento de más de 300% de las quejas entre los años 2010 y 2011.

Cuadro IV.7 Denuncias presentadas ante el Servicio al Transporte Público Individual de Pasajeros (taxi)

Año	Denuncias	Hombres	Mujeres
2010	215	97	118
2011	703	351	352
2012 (1 ^{er} trimestre)	317	135	182
Total	1 235	583	652

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por la Dirección General de Servicio al Transporte Público Individual de Pasajeros de la Setravi.

d) DENUNCIAS CONTRA LA RED DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL DISTRITO FEDERAL

La Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal registró en un periodo de dos años y medio (de 2010 a junio de 2012), 4 732 quejas, o sea aproximadamente 1 893 por año, dentro de las cuales no registraron ningún caso de robo y/o agresión sexual a bordo de sus autobuses.⁵²⁹

Cuadro IV.8 Quejas contra la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP)

Año	Denuncias
2010	1 972
2011	1 862
2012 (1er semestre)	898
Total	4 732

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por la Red de Transporte de Pasajeros de la Setravi.

e) DENUNCIAS CONTRA EL SERVICIO DE TRANSPORTE ELÉCTRICO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con la Dirección de Calidad e Ingeniería del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, de 2010 al primer trimestre de 2012, se registró un total de 1 471 quejas contra los servicios brindados por los trenes ligeros y trolebuses, principalmente en contra de esos últimos (69%). Esta cifra equivale a alrededor de 654 denuncias por año; 791 quejas fueron interpuestas por mujeres, mientras que 680 corresponden a hombres.

Cuadro IV.9 Quejas contra el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal

Año	Trolebús	Tren ligero	Total	Hombre	Mujer
2010	444	89	533	251	282
2011	406	339	745	339	406
2012 (1er trimestre)	160	33	193	90	103
	1 010	461	1 471	680	791

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por la Dirección de Calidad e Ingeniería del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal de la Setravi.

⁵²⁸ *Idem.*

⁵²⁹ Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, Oficio RTP/DG/829/2012, 12 de junio de 2012.

La información arriba referida demuestra que todos los servicios de transporte están señalados en las quejas y denuncias de personas usuarias; no obstante, se advierte un uso limitado de los mecanismos de denuncia, tal vez por la falta de conocimiento de los mismos. Estos recursos requieren ser reforzados para que se garantice, a través de ellos, una debida atención de las quejas, y que una vez sistematizada, esta información pueda ser aprovechada para el diseño de medidas tendientes a mejorar la prestación del servicio, como garantía de no repetición de los hechos denunciados.

3. Sustentabilidad

En la Zona Metropolitana del Valle de México, la quema de combustibles como la gasolina, genera la mayor proporción de la emisión de los Gases de Efecto Invernadero (GEI). Según el inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2006, el total de vehículos motorizados en circulación en la Zona Metropolitana, emite 50% de las casi 43.5 millones de toneladas de GEI que se producen anualmente en la metrópoli.⁵³⁰

En las emisiones de GEI del sector transporte, el auto particular es el principal generador de este tipo de gases.⁵³¹ Los automóviles, junto con las motocicletas, suman 84% del parque vehicular y aportan la mitad de los GEI. El transporte de pasajeros suma 7% de la flota motorizada de la Zona Metropolitana y genera 27% de las emisiones, en tanto, el transporte de carga emite 22% de los GEI con 9% de la flota total.⁵³²

Esta información resulta relevante debido a que en México, cada año hay 14 mil muertes relacionadas con la mala calidad del aire,⁵³³ ocasionadas en gran medida por los efectos colaterales al medio ambiente de la movilidad en nuestras ciudades.

4. Accidentes en el transporte público

A través de las solicitudes de información, varias autoridades remitieron estadísticas relativas a accidentes relacionados con el transporte público. Por ejemplo, el Metrobús reportó un total de 427 accidentes o atropellamientos entre 2005 y junio de 2012. En el periodo que se informa, sobresale que el año 2011 fue el año con mayor número de accidentes registrados. La autoridad responsable argumenta que todos han sido causados por invasión de vías por parte de automóviles particulares. También registraron algunos accidentes con peatones (atropellamientos).⁵³⁴

⁵³⁰ “II. inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero”, en Semarnat/INE, México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, México, Semarnat/INE, 2010, pp. 61-110, disponible en <<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/615/inventario.pdf>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.

⁵³¹ Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, op. cit., p. 15.

⁵³² Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, p. 30.

⁵³³ ITDP México, “Noticias. ¡Lanzamos el Diagnóstico de fondos federales para el transporte!”, 23 de agosto de 2012, disponible en <<http://mexico.itdp.org/noticias/diagnostico-fondos-federales/>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.

⁵³⁴ Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, Dirección General del Metrobús, Oficio MB/DG/DJ/1350/2012, doc. cit.

Cuadro IV.10 Accidentes y atropellamientos en el Metrobús, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1 ^{er} semestre 2012	Total
Accidentes por invasión de vías	42	41	47	71	55	16	81	39	392
Atropellamientos	0	0	0	2	7	2	17	7	35
Total	42	41	47	73	62	18	98	46	427

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por el Metrobús.

Por otra parte, 658 personas se han visto afectadas por los accidentes en donde ha estado involucrado el Metrobús (en su mayoría mujeres (66%)), como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro IV.11 Personas afectadas por accidentes en el Metrobús, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1 ^{er} semestre 2012	Total
Hombre	15	6	11	18	42	13	70	21	196
Mujer	31	14	24	39	90	29	150	59	436
Sin información	2	1	2	2	6	2	10	1	26
Total	48	21	37	59	138	44	230	81	658

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por el Metrobús.

En el caso del Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (tren ligero, trolebús y Corredor Cero Emisiones), se reportan un promedio de 195 accidentes por año, entre atropellamientos, caídas o choques. A juicio del propio sistema de transportes en cuanto a los trolebuses y el corredor cero emisiones, los choques son provocados en su mayoría por conductores que no respetan el carril exclusivo y señales viales, principalmente en el Eje Central Lázaro Cárdenas, incluyendo taxis que invaden el carril exclusivo.⁵³⁵

En lo que respecta a los atropellamientos, también a juicio de la dependencia, en su mayoría se deben a que el peatón no observa los señalamientos de tránsito, siendo que 90% de dichos accidentes suceden en el corredor cero emisiones Eje Central y Eje 2 Sur. Finalmente, informan que las caídas de pasajeros al interior de las unidades, provocadas por frenados repentinos, suceden, según la dependencia, porque los operadores evitan algún choque con autos o camiones que no respetan las señales viales.⁵³⁶

Cuadro IV.12 Accidentes en el Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal

Año	Atropellamiento	Caídas	Choques	Otros	Total
2006	26	76	79	42	223
2007	20	51	39	30	140
2008	27	82	18	55	182
2009	11	72	38	25	146
2010	47	96	83	37	263
2011	29	95	87	31	242
2012 (1er trimestre)	34	22	9	5	70

Fuente: elaboración propia con base en la información oficial proporcionada por el Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

⁵³⁵ Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Dirección de Calidad e Ingeniería, Oficio DCI-0430-2012, *doc. cit.*

⁵³⁶ *Idem.*

El medio de transporte más señalado por la inseguridad que representa tanto para las personas usuarias como transeúntes, es el servicio público de transporte de pasajeros que se presta a través de los “microbuses”. En 2001, la CDHDF emitió una recomendación (instrumento 1/2001) por irregularidades en la supervisión y el control de este tipo de servicio. Esta investigación de oficio surgió a raíz de diversas notas periodísticas que denunciaban el alto porcentaje de accidentes a bordo de microbuses, en su mayoría ocasionados por los propios operarios de dichos vehículos y por la falta de aplicación del Reglamento de Tránsito. La CDHDF señaló la falta de mecanismos de supervisión y control sobre las concesiones y concesionarios en la prestación de dicho servicio de transporte público; exhortó a las autoridades a contar con un equipo suficiente y profesional de inspectores y a realizar operativos adecuados para detectar y corregir las irregularidades en que pudieran incurrir los concesionarios y/o los conductores de los microbuses.⁵³⁷

Esta recomendación fue dada por cumplida por las labores y los compromisos adquiridos por las autoridades del transporte, no obstante, en 2010, la CDHDF observó una serie de omisiones por parte de las autoridades de la Setravi.⁵³⁸ En varias de las quejas y recomendaciones más recientes, se relatan casos de víctimas, incluso fatales, por el deficiente servicio público que se ofrece en la ciudad de México. En octubre de 2010, una señora de 98 años de edad, murió después de varias horas de haber ingresado al hospital en delicado estado de salud, producto de las severas lesiones provocadas por el microbús que le atropelló frente a las instalaciones de la CDHDF el día anterior; tres casos similares se habían detectado por la CDHDF, en el segundo semestre de ese año.⁵³⁹

En noviembre de 2011, la CDHDF inició otra investigación de oficio a raíz de un accidente de un microbús de la Ruta 1 que volcó en las inmediaciones de la carretera México-Cuernavaca, causando la muerte de siete personas y 20 lesionados.⁵⁴⁰ En 2012, se abrió otra queja de oficio en contra de la Setravi por presunta omisión en la revisión de unidades y la regulación del transporte, después de que un joven *limpiaparabrisas* fuera lesionado por una unidad de la Ruta 112 en Iztapalapa.⁵⁴¹ Este mismo año, también se emitió una recomendación (instrumento 5/2012) por un caso de falta de acceso a la justicia a una persona que sufrió un accidente a bordo de un microbús, quedando con discapacidad física permanente. Nuevamente, en ella, se plantea la problemática de la inseguridad por accidentes a bordo de microbuses, así como la falta de diligencia para la investigación sobre la responsabilidad de las y los operadores de los vehículos.⁵⁴²

En la prensa, una variedad de notas relatan hechos similares. En una se señala que, en seis años, 160 personas perdieron la vida en la ciudad de México en accidentes en los que estuvieron involucrados microbuses, de acuerdo con averiguaciones previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) retomadas por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF).⁵⁴³

La inseguridad relacionada con el transporte público es un tema que afecta a todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal; en primer lugar, a las que son usuarias porque no tienen otra opción que un transporte inseguro y de mala calidad. Los efectos negativos son también para las vecinas y los vecinos que deben tolerar ruidos, obstáculos, enfrentamientos, deterioro de su entorno comunitario en aquellas zonas donde los prestadores de servicio público deciden ocupar como

⁵³⁷ CDHDF, Recomendación 1/2001, v. Recomendación, p. 17.

⁵³⁸ CDHDF, Boletín núm. 326/2010, La CDHDF expresa su pesar por esta muerte, 24 de octubre de 2010.

⁵³⁹ *Idem.*

⁵⁴⁰ CDHDF, Boletín núm. 423/2011, *doc. cit.*

⁵⁴¹ CDHDF, Boletín núm. 200/2012, Inicia CDHDF queja de oficio contra Setravi por limpiaparabrisas lesionado, 28 de mayo de 2012.

⁵⁴² CDHDF, Recomendación 5/2012, i. Relatoría de hechos, pp. 2 y 3.

⁵⁴³ Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF, *op. cit.*

bases, entre otros. También se ven afectados quienes trabajan como choferes en unidades de transporte inadecuadas y sin condiciones de trabajo dignas. La afectación es además para peatones y automovilistas, quienes deben tolerar agresiones de todo tipo ante la impunidad de unidades que trasgreden el Reglamento de Tránsito y las demás disposiciones aplicables.⁵⁴⁴

El interés de contar con un sistema integral de transporte para la ciudad de México es impostergable, por lo que el Gobierno del Distrito Federal debe atender este hecho de interés público fundamental. La Setravi debe proteger a las personas usuarias y transeúntes a través del reforzamiento de medidas de seguridad y de control sobre quienes operan el transporte público, principalmente autobuses y microbuses. En conformidad con la normatividad en vigor, antes de otorgar los permisos o concesiones a particulares, se debe llevar a cabo la verificación de las condiciones de seguridad y suspender las concesiones hasta no contar ellas. Posteriormente, debe hacer revisión de dichas unidades una vez que ya están operando.⁵⁴⁵ Otro tema fundamental es la investigación de los hechos y reparación integral de los daños.

CDHDF: 394 quejas (enero 2011-mayo 2012).

Taxi: 1 235 denuncias (2010-1er semestre 2012).

Red de Transporte de Pasajeros: 8 714 quejas (2007-junio de 2012).

Servicio de Transportes Eléctricos: 195 accidentes por año,
3 140 quejas (2006-1er trimestre de 2012), 2 572 res-
pecto del Trolebús y 568 del Tren Ligero.

Metrobús: 427 accidentes o atropellos (2005-junio de 2012).

Microbús: en sies años, 160 personas perdieron la vida en la ciudad de México en accidentes en los que estuvieron involucrados microbuses.

(Elaboración propia con base en los reportes institucionales
de las dependencias correspondientes).

⁵⁴⁴ CDHDF, Boletín núm. 326/2010, *doc. cit.*

⁵⁴⁵ CDHDF, Boletín núm. 423/2011, *doc. cit.*

V. Consideraciones finales



393

0030028

LA VILLA
ORTOPEDIA
NORTE 4559

LA LLEGADA
CONTINUA 6 DÍAS
3 X 10
KILOS

La movilidad ocupa un papel central en la sociedad, en tanto que permite la comunicación, integra los espacios y las actividades; es una necesidad esencial e insoslayable para todas las personas para que puedan acceder a los bienes y servicios básicos indispensables para tener una vida digna, y constituye un factor que influye en la realización de múltiples derechos humanos. Resulta indispensable para la convivencia armónica de cualquier sociedad, y se vuelve imprescindible en las grandes urbes en un contexto de crecimiento acelerado.

Al reconocer el papel determinante que asume la movilidad en la vida de las personas y sociedades, se han multiplicado las voces a favor de su reconocimiento como un derecho humano autónomo. El presente Informe especial se inscribe en esta perspectiva; parte de la premisa de que la movilidad es un fenómeno preexistente que entraña la necesidad del reconocimiento de un derecho humano autónomo que sea comprensivo con el mismo, y que, por tanto, deben existir los mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento. Por ello, es particularmente importante que tanto el marco legal como las políticas públicas vigentes consideren al ejercicio del derecho a la movilidad para todas las personas, en particular, las personas en situación de mayor vulnerabilidad, como una prioridad que cumpla con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.

Ni la Constitución ni la legislación aplicable en el Distrito Federal reconoce textualmente el derecho a la movilidad. Como su nombre lo indica, la Ley de Transporte y Vialidad así como la normatividad de referencia en la materia regulan únicamente a los ámbitos del transporte y la vialidad; tienen un enfoque técnico que considera al transporte como la simple prestación de un servicio, y no como el medio para la realización de un derecho enfocado en las personas usuarias de los sistemas de transporte. El Programa Integral de Transporte y Vialidad, por su lado, reconoce el derecho a la movilidad; no obstante, no lo asume como eje central de la política pública, sino como un componente más, es decir, la perspectiva de derechos humanos no permea toda la estrategia. Tampoco se prevén disposiciones relativas a la participación social en la toma de decisiones en materia de movilidad, y sólo se contemplan mecanismos de querella de tipo administrativo.

Otra de las características tanto de la normatividad como de la política pública implementada a nivel local, es la falta de integración entre los distintos instrumentos que regulan los diferentes aspectos de la movilidad; no existe una verdadera integración legislativa ni de las acciones de política pública. Por ejemplo, la perspectiva ambiental, la protección de las mujeres contra la violencia en el transporte o la accesibilidad universal para las personas con discapacidad son abordadas en legislaciones y políticas públicas de forma aislada. Los instrumentos no siempre son complementarios y algunos de ellos contienen elementos importantes que los otros no. En este sentido, podemos afirmar que en el Distrito Federal aún no se ha reconocido de forma adecuada el derecho a la movilidad en el sistema político y ordenamiento jurídico.

En este contexto, la movilidad ha sido considerada principalmente desde el espectro restringido del transporte público, pero no se ha podido configurar un sistema articulado y suficiente que permita la interacción e interconexión de los diversos modos de transporte, de la infraestructura vial y de apoyo junto con el espacio público; con ello se garantizaría la movilidad sustentable de las personas que habitan y transitan el Distrito Federal.

Los programas de recuperación del espacio público en el Centro Histórico y de fomento del uso de la bicicleta constituyen buenas e innovadoras prácticas que pueden generar ejemplos exitosos de gestión de la movilidad, no obstante, son limitadas en virtud de que no se garantizan su continuidad y replicabilidad, y se encuentran desconectadas de la estrategia en materia de transporte, en especial porque están bajo la responsabilidad de dependencias y organismos diferentes. La implementación de corredores troncales de transporte masivo como el Metrobús representa otro esfuerzo de la administración local para ampliar las rutas de transporte público de alta capacidad y eficaces para desincentivar el

uso del automóvil particular, tal y como lo establece el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. También es positiva la creación en el año 2000 de una Red de Transporte de Pasajeros que permite el acceso al transporte público de mayor calidad que el microbús, para personas que viven en zonas periféricas de escasos recursos. No obstante, proyectos como la Supervía o la construcción del segundo piso del Anillo Periférico y acciones como la eliminación de la tenencia vehicular, contradicen el esfuerzo de innovación en movilidad sustentable y ponen en riesgo el cambio hacia un modelo social y ambientalmente más justo. El automóvil particular sigue dominando las calles.

Adicionalmente, se advierte una segregación territorial en materia de movilidad. En efecto, las buenas prácticas arriba referidas se han concentrado sobre todo en el área central de la ciudad, dejando a las zonas periféricas la única opción del transporte concesionado de baja capacidad y calidad, y grandes rezagos en materia de infraestructura urbana peatonal, como son las banquetas, alumbrado público, pavimento, rampas, entre otros aspectos. Esta situación reproduce y acentúa las brechas de desigualdad social y atenta contra los grupos de población que se ubican en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Los sistemas de transporte público tienen un gran problema que afecta su eficiencia y la calidad de su servicio. Por un lado, los distintos sistemas de transporte (que funcionan a través de organismos públicos descentralizados y concesiones) carecen de coordinación, integración y planeación conjunta, lo que dificulta el diseño de políticas y estrategias de movilidad articuladas. Esta falta de articulación y coordinación tiene consecuencias adversas para las y los usuarios porque la inexistencia de integración entre estos sistemas redunda en altos costos económicos, en tiempo de recorrido y en comodidad, en especial en la interconectividad física, tarifaria e informativa entre sistemas, que hace que las personas usuarias se enfrenten a muchas incertidumbres e ineficiencias para poder llegar a sus destinos.

La Secretaría de Transportes y Vialidad tiene atribuciones en materia de adjudicación y/o revocación de concesiones, de control y vigilancia de la calidad de la prestación del servicio tanto aquel a cargo de la administración local como de los concesionados; y la Secretaría del Medio Ambiente en materia de verificación ambiental y control de emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero. Sin embargo estas dependencias no parecieran contar con los recursos humanos, presupuestarios o de otra índole para cumplir las atribuciones que la normatividad local les atribuye, incumpliendo además la obligación de proteger el derecho a la movilidad de las personas usuarias.

En la actualidad, la mayor parte de los viajes son cubiertos por un modelo de gestión desregulado e inadecuado, basado en concesiones individuales en rutas que operan organizaciones informales bajo el esquema de hombre-camión, incentivando que las y los conductores compitan constantemente por el pasaje, poniendo en riesgo su propia seguridad y la de las personas que habitan o transitan por el Distrito Federal. La calidad del servicio tampoco es adecuada, ni su accesibilidad para las personas con discapacidad, adultas mayores o mujeres embarazadas.

Existen esfuerzos importantes para la garantía del derecho a la movilidad, como es la existencia de un Manual Técnico de Accesibilidad, publicado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que busca eliminar gradualmente los obstáculos del entorno físico para facilitar el acceso y uso de los espacios para personas con discapacidad, así como los servicios urbanos a las y los habitantes de esta ciudad. Pese a su importancia, estos esfuerzos parecieran estar relegados a segundo término, ya que su aplicación es optativa y no obligatoria. Podemos mencionar también que el Reglamento de Tránsito Metropolitano establece que la prioridad del uso del espacio público se rige por el siguiente esquema jerárquico: peatones, ciclistas, usuarios y conductores de transporte público, automóviles privados y transporte de carga. No obstante, dicha jerarquía es muy pocas veces respetada pues no existen mecanismos efectivos para hacer cumplir la normatividad en la materia. Además, tampoco existen esfuerzos de sociabilización sobre los contenidos de las leyes aplicables en la materia hacia la sociedad en general, ni pasos firmes hacia el fomento de una cultura vial entre las y los habitantes de esta ciudad.

Por otra parte, encontramos que los programas están construidos desde una visión de inmediatez y que no responden a las necesidades reales de la sociedad en el largo plazo. En tal sentido, destaca el caso de las políticas de segregación de las personas usuarias por género en los sistemas de transporte público de pasajeros como solución a los problemas de abuso y violencia sexual que se dan en particular contra las usuarias. No obstante, no representa una solución suficiente frente a la problemática de violencia que viven las mujeres en el ejercicio de su derecho a la movilidad, mismo que no se construye al contexto del transporte público.

A través de las quejas y denuncias y de la información estadística o documental recabada y analizada en el marco de la integración del presente informe, se advierte la falta de satisfacción de personas usuarias del servicio de transporte concesionado, y la inseguridad que lo caracteriza: es el servicio más usado pero el peor calificado. Se denuncian el mal estado o la incomodidad de las unidades de transporte, los accidentes y, como regla general, la inseguridad, así como los malos tratos y la conducción inoportuna de las personas transportistas. La gran mayoría de las unidades se encuentran fuera de norma y el mal estado de los paraderos y las terminales es el común denominador. Adicionalmente, respecto del espacio público, se señala la falta de mantenimiento de las banquetas y de las áreas verdes (parques y camellones), así como la existencia de una multitud de obstáculos para un libre y seguro tránsito de las y los peatones. Nuevamente, esta situación apela a la necesidad de contar con una mayor supervisión y control por parte de las autoridades, pues, frente al deficiente sistema de transporte público, la mala calidad del mismo y la falta de seguridad en los espacios públicos muchas personas optan por el uso del transporte privado lo cual repercute en el ejercicio del derecho a la movilidad de la mayoría de las personas.

La movilidad, estudiada desde el espectro de un fenómeno complejo, conecta una diversidad de temáticas, dentro de la que destacan: la configuración de un sistema de transporte integrado; el fomento de alternativas al transporte no motorizado y de tecnología para limitar la emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes; la integración de una dimensión de movilidad en la planeación de nuevos conjuntos habitacionales o de recreación; las afectaciones por la construcción de obras de movilidad; la accesibilidad universal para personas con discapacidad o movilidad reducida; el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los transportes y espacios públicos; el fomento de facilidades para peatones y ciclistas; la existencia y el mantenimiento de paraderos, banquetas, alumbrado público, áreas verdes, y demás áreas públicas; el acceso a información sobre las distintas rutas y opciones de movilidad; la libre circulación; entre otras.

Resulta imprescindible que las autoridades asuman esta diversidad de temáticas y los incluyan en su reflexión sobre la movilidad que requiere de una perspectiva de análisis amplia y con enfoque de derechos humanos, necesaria para dar una respuesta integral, pertinente y, por ende, exitosa a esta problemática, que sin duda debe ocupar los primeros lugares en la agenda pública y presupuestal de la ciudad. Recordemos que cuando la movilidad de la población se dificulta, es la urbe entera la que se ve afectada, su funcionamiento y su productividad, y, más aún, su convivencia.

VI. Propuestas. Hacia un nuevo modelo de movilidad: acciones para el pleno ejercicio del derecho a la movilidad en el Distrito Federal



Además de las estrategias y líneas de acción contempladas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal⁵⁴⁶ en materia de transporte y accesibilidad, así como las recomendaciones emitidas por la CDHDF, el presente Informe especial presenta una serie de propuestas tendientes a garantizar el derecho a la movilidad de todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal.

En primer lugar, se insta a avanzar hacia el nuevo paradigma de la movilidad, en donde las personas sean reconocidas como titulares de un derecho legítimo y colectivo a moverse adecuadamente. Tal afirmación deberá ser el eje de la infraestructura urbana y de todo el sistema de movilidad, por la importancia que ésta tiene en la satisfacción de necesidades básicas, de una serie de derechos que son interdependientes al derecho humano a la movilidad y contribuyen al pleno desarrollo de la sociedad en su conjunto. Las tres esferas de la movilidad –medios de transporte, infraestructura y espacio público– deberán de tomarse como campos indisociables de atención para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la movilidad.

En segundo lugar, el cumplimiento efectivo de este derecho requiere un compromiso de parte del Estado para garantizar infraestructura vial y sistemas de transporte de calidad y accesibles para todas las personas. En particular, se tiene que evitar el uso excesivo de la infraestructura vial para el desarrollo de un solo medio de transporte, como el automóvil, en detrimento del ejercicio del derecho a la movilidad de toda la población. Una política integral requiere una intervención tanto en la esfera de la oferta de transporte, como en su demanda, buscando un equilibrio en el uso de las calles y los vehículos en beneficio de toda la población.

Asimismo, para garantizar la protección de las mujeres y de las personas que se ubican en alguna condición o situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, niñas, niños, mujeres, personas adultas mayores, por ejemplo) no son suficientes los enfoques sectoriales a través de programas dirigidos solamente a ellos, si no se modifican de manera transversal los criterios generales de inversión, diseño y operación del sistema en su conjunto. Para garantizar los derechos a la movilidad así como a la integridad física, el sistema de transporte público y los espacios públicos deben orientarse a través de criterios de accesibilidad universal en su diseño y mantenimiento.

A. En materia regulatoria

La adopción de un nuevo paradigma en materia de movilidad implica una serie de cambios estructurales, en particular en el ámbito legislativo. En este sentido, se exhorta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Gobierno del Distrito Federal, en el marco de sus respectivas atribuciones, a llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Incluir en el marco regulatorio el reconocimiento expreso del derecho a la movilidad y de los estándares internacionales y obligaciones del Estado en la materia, introduciendo los elementos esenciales que componen este derecho (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad) así como otros principios transversales a saber: la participación social y la existencia de recursos para la exigibilidad. Lo anterior deberá incluir al menos las leyes de transporte y vialidad, de obras públicas, de desarrollo urbano, ambiental, así como los reglamentos, normas

⁵⁴⁶ *Vide supra*, “III. El derecho a la movilidad en el Distrito Federal: análisis de la normatividad y políticas públicas”, pp. 61-101; y “IV. Violaciones al derecho a la movilidad en el Distrito Federal: principales problemáticas en materia de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad”, pp. 103-133.

- y manuales que de estas se deriven, a fin de que se armonicen todas las disposiciones legales relacionadas con aquellos aspectos que impactan en el ejercicio del derecho a la movilidad.
2. Modificar el actual modelo de concesión individual del transporte público hacia un nuevo modelo basado en contratos de prestación de un servicio público por parte de entidades de naturaleza colectiva, que garanticen una operación adecuada y un mecanismo de recaudación que eliminen escenarios de competencia que pongan en riesgo la vida y la integridad de las personas, al tiempo de que cumpla con los requerimientos de disponibilidad, accesibilidad y calidad requeridos para garantizar su derecho a la movilidad. El nuevo modelo deberá garantizar el control público, definiendo derechos, obligaciones, controles, sanciones y compensaciones de los actores involucrados, a través de mecanismos legales que obliguen a las y los operadores de transporte a cumplir con estándares de operación óptimos (vehículos limpios, en buenas condiciones, programación de servicios, pautas de calidad y profesionalización del servicio) a la vez que garanticen la capacidad del Gobierno del Distrito Federal de vigilancia y sanción.
 3. Reformar, y en su caso, crear las leyes, reglamentos, normas y manuales necesarios a fin de establecer criterios estrictos de accesibilidad y movilidad universal en toda la infraestructura vial y sistemas de transporte para que todas las personas puedan ejercer en la práctica sus derechos. Estos criterios deben incluir de manera prioritaria los derechos de peatones y ciclistas que garanticen que toda la infraestructura vial en la ciudad sea diseñada para incluir a todas las personas usuarias, y no restringirlos al uso de ciertas calles. La regulación deberá crear a la vez instrumentos de control como auditorías peatonales o ciclistas que aprueben los proyectos tanto de obra nueva como de remodelación de la infraestructura y equipamiento existente. Sobre esto, la legislación deberá incorporar los señalamientos establecidos en los puntos recomendatorios emitidos por la cdhdf para establecer la obligación relativa a que todos los sistemas de transporte sean accesibles físicamente a todas las personas y cuenten con las adecuaciones necesarias y supresión de las barreras arquitectónicas que actualmente impiden a las mismas desplazarse libremente.
 4. Introducir reformas que permitan garantizar la participación efectiva de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos de movilidad a través de instrumentos de planeación.
 5. Regular la participación de la iniciativa privada mediante proyectos de prestación de servicios, a fin de lograr mayor eficiencia, menor riesgo y maximizar el beneficio socio-ambiental de las inversiones, y que garanticen el derecho a la movilidad de todas las personas sin discriminación.

B. En materia de marco institucional

La estructura institucional en el Distrito Federal requiere una reforma que pueda garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal respecto al derecho a la movilidad:

6. Prever la creación de un organismo regulador responsable de la planeación y control del transporte público y de la movilidad, que garantice la integración operacional, tarifaria, física e informativa de los distintos servicios y corredores de transporte en la Ciudad. Tal entidad deberá contar con representación de todos los organismos de transporte público, academia, de la sociedad civil organizada y será encargado de decidir sobre inversiones y operación, prestando especial atención a la interconexión entre sistemas de transporte, su distribución

- equitativa en el territorio, su calidad, así como a la accesibilidad de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
7. Establecer un gabinete organizado en materia de Movilidad en el Gobierno del Distrito Federal, formado por las Secretarías de Transporte y Vialidad, Obras y Servicios, Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, así como los Organismos y Sistemas de Transporte Colectivo Metro y Metrobús, Sistema de Transportes Eléctricos, Red de Transporte Público, y los demás que sean requeridos para coordinar acciones e impulsar estrategias de carácter integral.
 8. Formalizar y reforzar las áreas especializadas en movilidad peatonal en la Autoridad del Espacio Público y de movilidad ciclista en la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Secretaría del Medio Ambiente. Es necesario además garantizar presupuesto suficiente para su operación. Asimismo, se deberán crear áreas de enlace de estos temas en las demás Secretarías que formen parte del gabinete organizado en materia de Movilidad así como en las delegaciones.

C. En materia de presupuestos

El gasto público es el primer elemento de planeación, y debe dirigirse al cumplimiento de las metas y objetivos que se determinen. Para garantizar el derecho a la movilidad, las inversiones deben orientarse prioritariamente a sostener la transformación del modelo de transporte concesionado que hoy mueve a uno de cada dos viajes en la ciudad, en un sistema de transporte integrado. La segunda prioridad debería asegurar que los viajes peatonales y en bicicleta sean realizados de manera segura y cómoda.

9. Asignar recursos en el Presupuesto Anual de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a las metas y objetivos de la política pública de movilidad en el Distrito Federal, priorizando el mantenimiento, mejoramiento y la ampliación de las rutas de transporte público seguro, no contaminante y de alta capacidad, así como la infraestructura peatonal y en bicicleta de alta calidad.
10. Reducir al máximo las inversiones en infraestructura vial nueva si no está relacionada con proyectos de transporte masivo o movilidad no motorizada, priorizando el mantenimiento y optimización de la infraestructura existente.
11. Promover la transparencia, eficiencia, participación y congruencia de las prioridades presupuestales de la política de planeación, a través de la incorporación de grupos sociales, la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la presentación desagregada –clara y accesible– de informes de presupuesto y fideicomisos, y la coordinación interinstitucional e interestatal para planear y regular el presupuesto público sobre la materia.
12. Modificar los criterios de asignación presupuestal de tal forma que la decisión de financiamiento de proyectos de movilidad esté sujetada a criterios sociales, ambientales y urbanos que permitan medir los beneficios y costos de cada opción.

D. En materia de planeación

El desarrollo de la ciudad necesita una visión integral y compartida, pensada para las personas y no como un conjunto de obras aisladas y carentes de integración. La política de planeación debe ir dirigida hacia esta visión a través de acuerdos públicos que promuevan el equilibrio entre desarrollo

económico, equidad social, derecho a la movilidad y calidad del espacio público, siempre a partir de un enfoque de derechos. En este sentido se propone:

13. Diseñar y adoptar un plan de acción, como, por ejemplo, un Plan Maestro de Movilidad, en el que el eje central sean las personas, que reconozca el derecho de la sociedad a contar con un sistema de movilidad suficiente, accesible, eficaz, seguro, sustentable y de calidad, que contemple y asegure la integración entre los diversos medios de transporte, espacio público e infraestructura, privilegiando aquellos modos de transporte y movilidad que generen beneficios más altos y la inclusión de las personas que se ubican en mayores condiciones de vulnerabilidad. Por ello, el Plan deberá tener un enfoque de derechos humanos, protección a grupos en situación de riesgo o vulnerabilidad, perspectiva de género y contar con metas a corto, mediano y largo plazo para su revisión periódica, mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten el ejercicio del derecho, así como de transparencia y rendición de cuentas.
14. Garantizar la congruencia, vinculación y coordinación efectiva entre los distintos instrumentos de planeación, los programas de transporte y vialidad, de desarrollo urbano y de obra pública, a fin de generar una sinergia en el impacto de los proyectos que pueda incidir en la calidad y distribución de los viajes.
15. Formular un plan estratégico de reestructuración e integración de rutas y modos de transporte público colectivo, con una implementación en fases que considere, entre otros aspectos: el diseño y puesta en marcha de servicios de transporte, la infraestructura necesaria para la operación, especialmente la modernización de los centros de transferencia modal, la implementación de un sistema central de control operacional e información al usuario, el diseño, regulación e implementación de un sistema central de recaudo con mecanismos de transparencia y acceso a la información, y la creación de un modelo tarifario intermodal y una política de trasbordo.
16. Incluir en los programas de desarrollo urbano, criterios y regulación para promover un desarrollo urbano sustentable basado en reducir la necesidad de viajes largos o en automóvil privado, a través de: incentivar la densificación y los usos de suelo mixto en especial en las centralidades urbanas, potenciar suelo en desuso o subutilizado y promover la integración de vivienda, comercio y servicios con los sistemas de transporte, siempre en el marco de acciones que consideren la participación ciudadana y el respeto al medio ambiente.

E. En materia de información, monitoreo y evaluación

Las personas no pueden ejercer el derecho a la movilidad si no disponen de información en cantidad y calidad suficiente, por lo que la disponibilidad de información debe estar acompañada de un adecuado procesamiento, análisis y presentación.

17. Crear un sistema de información a las personas usuarias que integre los datos de operación en tiempo real del sistema de transporte público, movilidad en bicicleta, movilidad peatonal y estacionamientos, de forma que se potencien las opciones de movilidad multimodal.
18. Generar y proporcionar información útil y de fácil entendimiento relativa a rutas, frecuencias y operación en general de las diferentes opciones de movilidad urbana, así como derechos de las personas y obligaciones de las y los operadores, para así facilitar el ejercicio del derecho.

19. Generar indicadores, informes y encuestas oficiales que permitan conocer más sobre el fenómeno de movilidad en el Distrito Federal, los progresos medibles, el respeto de los derechos humanos de las personas así como la percepción de las mismas en relación con el ejercicio de este derecho.

F. En materia de aplicación y vigilancia de la ley

Las personas usuarias de transporte público y no motorizado tienen el derecho como cualquier persona de acceder a la justicia para la protección del derecho a la movilidad así como en lo relativo al uso del espacio público. Para ello, se deben:

20. Reforzar los mecanismos de denuncias para garantizar, a través de ellos, una debida atención de las quejas; así como sistematizar la información que obra en los sistemas de registro de las mismas, para que esta información pueda ser aprovechada para el diseño de medidas tendientes a mejorar la prestación del servicio y como garantía de no repetición de los hechos denunciados.
21. Incrementar la capacidad técnica, los recursos humanos, económicos y de otra índole, para fortalecer los órganos de inspección y vigilancia en materia calidad en la prestación del servicio, así como de emisión de gases de efecto invernadero, tanto en los servicios de transporte públicos como concesionados; y en su caso, aplicar las multas y sanciones que correspondan.
22. Diseñar e implementar un mecanismo de supervisión independiente de la prestación de servicios concesionados, que contemple la participación ciudadana y la imposición de multas y otras sanciones en caso de incumplimiento, pudiendo incluso ir hasta la suspensión de la concesión del transporte.
23. Establecer mecanismos para la eliminar de la circulación las unidades que no cuenten con sistemas de combustión para control de emisiones y fomentar, a través de incentivos fiscales, el uso e investigación de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan los niveles de emisiones prejudiciales de gases de efecto invernadero y otros efectos ambientales adversos producidos por el uso de transporte motorizado.
24. Hacer cumplir el sistema por puntos relativo a las licencias de conducir y el requerimiento de seguro obligatorio de responsabilidad civil a todas las y los conductores de vehículos motorizados.
25. Aplicar de manera efectiva el Reglamento de Tránsito en relación con la circulación (velocidades máximas, maniobras, preferencias) como el estacionamiento ilegal en banquetas, cruces peatonales, ciclovías o ciclocarriles.

G. Estrategias y acciones en materia de disponibilidad

Con el propósito de reorientar el actual sistema de movilidad en el Distrito Federal y favorecer el transporte público o no motorizado sobre el uso del automóvil particular, se proponen las siguientes estrategias y acciones:

26. Ampliar y expandir la red de transporte masivo de Metrobús, Metro y Transportes Eléctricos, así como la flotilla de la Red de Transporte Público, conforme a los lineamientos definidos

- y los análisis de costo-beneficio de alternativas, para mejorar la cobertura de las rutas en la ciudad.
27. Construir una red completa de infraestructura ciclista segura y de calidad, garantizando reglas de circulación claras para las y los ciclistas en todas las vías de la ciudad.
 28. Generalizar las buenas prácticas en materia de movilidad no motorizada a todo el Distrito Federal, incluyendo las zonas periféricas: implementar banquetas y vías peatonales en todas las áreas de la ciudad, eliminando las barreras urbanas que limitan la movilidad no motorizada, para asegurar la protección de todas las personas y en especial aquellas que se ubican en condiciones de mayor desventaja.
 29. Establecer zonas de tránsito calmado al interior de las colonias y en los centros urbanos y de barrio, que prioricen bajas velocidades y movilidad peatonal y ciclista que potencien la habitabilidad de las zonas y promuevan la movilidad de población en situación de mayor vulnerabilidad.
 30. Ampliar el programa Ecobici a cada vez más colonias de la ciudad, y vincularlo con las redes de transporte masivo. Se debe complementar este sistema con otros esquemas de bicicletas compartidas para usos específicos como escuelas o centros de trabajo, e instalar biciestacionamientos de buena calidad en las terminales de transporte público.
 31. Evaluar medidas de reducción de la demanda del automóvil privado, a través de impuestos por uso o tenencia, cargos por congestión, peajes, carriles de alta ocupación, vehículos compartidos, estacionamientos disuasorios, entre otros.
 32. Impulsar proyectos de calle completa que incorporen todo el espacio vial de paramento a paramento en vías primarias y tengan previstos derechos de vía para transporte público, ciclistas y peatones, incluyendo criterios como alumbrado público, accesibilidad universal, áreas verdes de calidad, áreas para el transporte de carga, entre otros.

H. Estrategias y acciones en materia de accesibilidad

Para garantizar el acceso de todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal al sistema de movilidad en igualdad de condiciones, se exhorta a las autoridades, en sus distintos niveles y órdenes de gobierno, impulsar las siguientes acciones:

33. Garantizar la accesibilidad universal a todos los sistemas de transporte, para que sean accesibles físicamente a todas las personas y cuenten con las adecuaciones necesarias que permitan a las personas desplazarse libremente.
34. Establecer un esquema tarifario integrado del transporte público que reduzca los costos para las personas usuarias de menores recursos y enfoque los subsidios hacia los viajes social y ambientalmente más beneficiosos. Asimismo, establecer un sistema de recaudo integrado y el uso de un mismo medio de pago, que permita y facilite una intermodalidad efectiva física entre las líneas y sistemas, y evite largos tiempos de recorrido y espera entre diferentes modos.
35. Establecer criterios técnicos para el diseño del espacio público (infraestructura física y normas de convivencia) con base en la siguiente jerarquía: peatones y grupos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes), ciclistas y vehículos no motorizados, transporte público, transporte de carga y vehículos particulares. El espacio público debe ser incluyente y proteger el derecho a la movilidad de todas las personas.

36. Garantizar la cobertura de sistemas alimentadores de transporte público en las colonias periféricas, para conectar de manera adecuada con las líneas de transporte masivo.

I. En materia de calidad y aceptabilidad

La calidad y aceptabilidad de los servicios de transporte, así como de la infraestructura y espacios públicos, constituye un componente central de la estrategia en materia de movilidad, que deberá contemplar en particular las siguientes estrategias y acciones:

37. Crear un sistema integrado de transporte que establezca como principal prioridad la oferta de un servicio de gran calidad para las y los usuarios. En particular, modernizar y optimizar el sistema de transporte masivo en sus condiciones de operación y mantenimiento para que haya más y mejores vehículos, mejores estaciones, paradas y terminales, sistemas de control de la operación, priorizando las líneas de mayor demanda.
38. Mejorar la experiencia de viaje de las y los usuarios para garantizar su comodidad, seguridad, reducción de tiempos de recorrido y transbordo, a través de una inversión sostenida en proyectos ejecutivos y mejoras continuas.
39. Optimizar el espacio vial e incrementar el espacio para transporte público de superficie y no motorizado, buscando hacer eficientes las vialidades a través de la construcción y mantenimiento de carriles exclusivos en las vías primarias que por su nivel de congestión lo requieren.
40. Incrementar la inversión para mantener, crear, recuperar y revitalizar los espacios públicos, particularmente banquetas y espacios peatonales. El diseño e implementación de estos proyectos debe facilitar la participación y monitoreo ciudadano en especial de los vecinos involucrados.
41. Planear, regular y modernizar los Centros de Transferencia Modal a partir de criterios de intermodalidad, accesibilidad, comodidad de las personas, protección al medio ambiente.
42. Desarrollar campañas informativas así como módulos de atención en todos los sistemas de transporte, incluyendo los concesionados (por ejemplo, en las bases y terminales) para la prevención y erradicación de actos violentos como robos, asaltos, acoso –con especial atención a mujeres–, en las instalaciones de transporte y espacio público.
43. Implementar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas usuarias de todas las modalidades de transporte público de pasajeros, alentando la convivencia pacífica y respetuosa entre ellos.
44. Promover una cultura de movilidad en la ciudad, a través de campañas de sensibilización en las escuelas, instituciones públicas, medios de comunicación, entre usuarios y operadores, que difundan la importancia de este derecho, reduzca los índices de mortalidad por accidentes, mejore la convivencia social, el trato respetuoso en el transporte y espacio público y fomente una conciencia de la responsabilidad colectiva.
45. Impulsar proyectos de seguridad vial a través de la implementación de zonas de tránsito calmando en las zonas comerciales y residenciales, de forma que la velocidad en calles secundarias no sea mayor a 30 km/hr garantizando la accesibilidad efectiva y segura a las colonias.



Siglas y acrónimos

ADO	Autobuses de Oriente.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BRT	Autobuses de tránsito rápido.
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
CEIICH	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
Cenfes	Centro para el Fomento de la Educación y la Salud de los Operarios del Transporte Público de la Ciudad de México.
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Cetram	Centros de transferencia modal.
CGDF	Contraloría General del Distrito Federal.
CIADH	Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos.
Cipesa	Circuito Periférico, S. A.
CJSL	Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
Copesa	Corredor Periférico, S. A.
CTS México	Centro de Transporte Sustentable de México.
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DESC	Derechos económicos sociales y culturales.
DF	Distrito Federal.
DUDHE	Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.
Ecosoc	Consejo Económico y Social.
Enadis	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.
ENUT	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo.
Evalúa DF	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
GEI	Gases de efecto invernadero.
IDHC	Instituto de Derechos Humanos de Cataluña.
IFE	Instituto Federal Electoral.
IGECEM	Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.
Imco	Instituto Mexicano para la Competitividad.
INE	Instituto Nacional de Ecología.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Info-DF	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
Inmujeres-DF	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
Invea-DF	Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.
Ipardes	Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.

IPPUC	Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba.
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
ITDP México	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México.
LGBTTTI	Lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual.
Locatel	Servicio Público de Localización Telefónica.
NOM	Norma oficial mexicana.
OCCM	Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PDHDF	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PITV	Programa Integral de Transporte y Vialidad.
PUEC	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
RIT	Red Integrada de Transporte.
RTP	Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal.
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
Sermarnat	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Setravi	Secretaría de Transportes y Vialidad.
SIMUR	Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Urbana y Regional.
SMADF	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.
SOS	Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.
SSDF	Secretaría de Salud del Distrito Federal.
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
STC Metro	Sistema de Transporte Colectivo Metro.
STE	Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UIA	Universidad Iberoamericana.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNCRD	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UPIICSA	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas.
ZMVM	Zona metropolitana del Valle de México.

Bibliografía

Publicaciones y artículos

- “II. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero”, en Semarnat/INE, *México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, Semarnat/INE, 2010, pp. 61-110, disponible en <<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/615/inventario.pdf>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.
- Alcaldía de Medellín, *Movida Urbana. Separata especial del Plan Maestro de Movilidad de Medellín 2008-2011*, abril-mayo de 2008, disponible en <<http://www.reddebibliotecas.org.co/Cultural/MovidaUrbana/Documentos/Periodico%20Movida%20Urbana.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.
- , “Proyecciones de población municipio de Medellín por comunas y corregimientos”, disponible en <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/Resumen_Proyecciones/01%20Proyecciones%20Población%20Medell%C3%ADn%20por%20a%C3%B1o%202005-2015.pdf>, página consultada el 5 de febrero de 2013.
- Alexy, Robert, “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”, en *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año v, núm. 8, Madrid, 2000, pp. 21-41.
- Amar, Georges, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, Buenos Aires, La crujía, 2011, 166 pp.
- , “Movilidad, un cambio de paradigma”, en Montezuma, Ricardo (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Bogotá, Fundación Ciudad Humana/Universidad del Rosario, 2010, pp. 14-20.
- Añón Roig, María José, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Consorcio de Movilidad Regional, *Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá*, Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, diciembre de 2009, 399 pp., disponible en <<http://www.areadigital.gov.co/AreaMovimiento/DocumentosAreaMovimiento/Plan%20Maestro%20de%20Movilidad%202006.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.
- Ascher, François, *Los nuevos principios de urbanismo*, Madrid, Alianza, 2004, 93 pp.
- Avellaneda García, Pau, *Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso en la ciudad de Lima*, tesis de doctorado, Barcelona, Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, febrero de 2007.
- Ballén Duque, Fridole, *Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.*, en *Prolegómenos: Derechos y Valores*, año x, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, pp. 169-181.
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos humanos*, Madrid, Sistema, 1991, 256 pp.
- Borja, Jordi, “Ciudad y planificación: la urbanística para las ciudades de América Latina”, en Balbo, Marcello, et al. (comps.), *La ciudad inclusiva*, Santiago, Cepal (Cuadernos de la Cepal, núm. 8), 2003, pp. 81-104.
- CAF, *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*, Bogotá, CAF, 2010, 116 pp.
- Cenfes, *Por la profesionalización y dignificación de los operarios y las operarias del transporte público de la ciudad de México: 3 años*, México, Cenfes/ UACM/UAM, 2012, 27 pp., disponible en <http://www.cenfesac.org.mx/manuales/3_informe_cenfes.pdf>, página consultada el 5 de octubre de 2012.

- Chavoya Gama, Jorge Ignacio, *et al.*, “Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta”, conferencia dictada durante el 5º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Barcelona, 2 a 4 de junio de 2009, pp. 37-49, disponible en <http://upcommons.upc.edu/revisates/bitstream/2099/11342/1/01_PROCEEDINGS_M1_03_0006.pdf>, página consultada el 31 de octubre de 2012.
- Conapred, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales*, México, Conapred, 2011.
- Davis, Diane E., *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999, 536 pp.
- De Yturbe, Corina, *Multiculturalismo y derechos*, México, IFE (Temas de la Democracia: Ensayos, núm. 4), 1998, 90 pp.
- Del Valle, Teresa, “El derecho a la movilidad libre y segura”, en Maquieira, Virginia (ed.), *Mujeres, globalización y derechos humanos*, Madrid, Cátedra/Universidad de Valencia (serie Feminismos), 2006, pp. 245-291.
- Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, México, CEIICH-UNAM/ Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM (col. Alternativas), 2012, 244 pp.
- Donnelly, Jack, “La construcción social de los derechos humanos”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 17, Madrid, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, junio de 2011, pp. 153-184.
- El Universal*, “Avalan la construcción de segundos pisos”, encuesta levantada del 3 al 6 de septiembre de 2010, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/segundoss.pdf>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- “Equidad y transporte, una lección pendiente”, en *Movilidad amable*, núm. 4, México, CTS México, septiembre de 2007, pp. 31-39.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2004, 74 pp.
- Figueroa, Óscar, “La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1990, pp. 221-235.
- , “La movilidad del siglo XXI: ¿qué sigue, qué cambia?”, en Montezuma, Ricardo (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Bogotá, Fundación Ciudad Humana/ Universidad del Rosario, 2010, pp. 24-29.
- Fondo Nacional de Infraestructura “Una nueva estrategia para el Transporte público de pasajeros”, en *Movilidad amable*, núm. 5, México, CTS México, octubre de 2009, pp. 55-61.
- Fukuda Hayakawa, Iuri, “Planeación urbana en Curitiba”, en *Quivera*, vol. 12, núm. 1, UAEM, enero-junio de 2010, pp. 52-69.
- Hidalgo, Darío, *Transporte sostenible para América Latina: situación actual y perspectivas*, documento de respaldo del Foro de Transporte Sostenible de América Latina 2011, Washington, D. C., EMBARQ, 19 de junio de 2011, 32 pp., disponible en <[http://www.unccrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20\(EMBARQ\).pdf](http://www.unccrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20(EMBARQ).pdf)>, página consultada el 7 de febrero de 2013.
- IDHC, *Declaració Universal de Drets Humans Emergents/Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*, Barcelona, IDHC, 2009, 124 pp., disponible en <<http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>>, página consultada el 1 de febrero de 2013.
- IGECEM, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, disponible en <<http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/ENCUESTADEORIGEN/EOD2007.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

- Imco, *Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo*, México, Imco, enero de 2012, 25 pp., disponible en <http://imco.org.mx/images/pdf/Costos_congestión_en_ZMVM2_final_ABRIL.pdf>, página consultada el 29 de enero de 2013.
- INEGI, *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009. ENUT. Metodología y tabulados básicos*, Aguascalientes, INEGI, 2012, 264 pp., disponible en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/enut/2009/ENUT_2009_MTB.pdf>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- Inmujeres-DF *et al.*, *Cuaderno de trabajo para la prevención y atención de la violencia sexual*, 4^a ed., México, Inmujeres-DF, 2011, 18 pp., disponible en <<http://www.inmujeres.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/resources/LocalContent/946/1/CuadernoTrabajoViolencia.pdf>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.
- Ipardes, *Caderno Estatístico. Município de Curitiba*, Curitiba, Ipardes, diciembre de 2012, disponible en <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=80000&btOk=ok>>, página consultada el 1 de agosto de 2012.
- Islas Rivera, Víctor, *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2000.
- ITDP, *Transformando la movilidad urbana en México. Hacia ciudades accesibles con menos uso del automóvil*, México, ITDP, 2012, 63 pp.
- , y EMBARQ, *Vida y muerte de las autopistas urbanas*, México, ITDP/EMBARQ, marzo de 2012, 39 pp., disponible en <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Vida-y-muerte-de-las-autopistas-urbanas.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.
- Jirón M., Paola, *et al.*, “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, en *Revista INV*, vol. 25, núm. 68, Santiago, mayo de 2010, pp. 15-57.
- Lazo Corvalán, Alejandra, “Transporte, movilidad y exclusión. El caso de Transantiago en Chile”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XII, núm. 270, Universidad de Barcelona, agosto de 2008, disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-45.htm>>, página consultada el 31 de enero de 2013.
- Leguizamón Arias, Wilmer Yesid, “El derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social: el caso del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja”, ponencia dictada durante el IV Seminario Internacional para el Estudio de la Fraternidad, Santiago, 19 de octubre de 2011, 31 pp., disponible en <<http://www.ruef.net.br/uploads/biblioteca/4e2c5184cca114d0a9798113949eba8e.pdf>>, página consultada el 1 de febrero de 2013.
- López, Fredy, *et al.*, “Relaciones entre el concepto de movilidad y la ocupación territorial de Medellín”, en *Revista EIA*, núm. 13, Antioquia, julio de 2010, pp. 23-37.
- Mayor Zaragoza, Federico, “Una cuestión de voluntad”, en *Los derechos humanos en el siglo XXI: cincuenta ideas para su práctica*, París/Barcelona, UNESCO/Icaria, 1998.
- McNally, Michael G., “The Four Step Model”, Irvine, 2007, 18 pp., disponible en <<http://www.its.uci.edu/publications/papers/CASA/UCI-ITS-AS-WP-07-2.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2013.
- Miralles-Guasch, Carme, y Ángel Cebollada, “Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 50, Madrid, mayo-agosto de 2009, pp. 193-216, disponible en <<http://age.ieg.csic.es/boletin/50/08%20MIRALLES.pdf>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.
- Molinero Molinero, Ángel R., y Luis Ignacio Sánchez Arellano, *Transporte público: planeación, diseño, operación y administración*, Toluca, UAEM, 1997, 781 pp.

- Montezuma, Ricardo, "Alternativas en movilidad urbana", en *Perspectiva*, núm. 15, 2007, pp. 67-69, disponible en <<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2015/montezuma.pdf>>, página consultada el 5 de noviembre de 2012.
- , "Ciudad y transporte: la movilidad urbana", en Balbo, Marcello, *et al.* (comps.), *La ciudad inclusiva*, Santiago, Cepal (Cuadernos de la Cepal, núm. 8), 2003, pp. 175-191.
- , "París y el mejoramiento de su movilidad: la innovación y el desarrollo de un nuevo concepto de transporte", en Montezuma, Ricardo (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Bogotá, Fundación Ciudad Humana/Universidad del Rosario, 2010, pp. 36-43.
- , (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Bogotá, Fundación Ciudadana Humana/Universidad del Rosario, 2010.
- , (ed.), *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, Bogotá, Veeduría Distrital/Injaviu/El tiempo, 2000.
- Navarro Benítez, Bernardo, y Lidia Cadena Pérez-Campos, "Planeación del transporte y conflicto social", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 3, julio-septiembre de 1990, pp. 3-14.
- Negrete, María Eugenia, y Catherine Paquette Vassalli, "La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites", en *Territorios*, núm. 25, Universidad del Rosario, Bogotá, 2011, pp. 15-33.
- Obra Social de Caja Madrid, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, Madrid, Obra Social de Caja Madrid, 2010, 71 pp.
- Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, *II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos. Resultados generales*, México, OCCM, 2009, disponible en <<http://www.occm.mx/sites/default/files/Resultados.pdf>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- Pardo, Carlos Felipe, *et al.*, "Chapter 4. Sustainable Urban Transport", en Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas y Oficina Internacional de Exposiciones, *Shanghai Manual. A Guide for Sustainable Urban Development of the 21st Century*, ONU, 2011, 38 pp.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- Proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México, Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, septiembre de 2009.
- PUEC-UNAM, *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, México, Evalúa DF/PUEC-UNAM, 2011.
- Remes, Roberto, *Andar en el siglo XXI*, México, IPN, 1997.
- Rickert, Tom, "La accesibilidad y los sistemas integrados de transporte masivo BRT. Un diseño universal que beneficia a todos", en *Movilidad amable*, núm. 4, México, CTS México, septiembre de 2007, pp. 43-52.
- Rodríguez Velázquez, Daniel, "Políticas urbanas y cambio climático en México", en Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, México, CEIICH-UNAM/Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM (col. Alternativas), 2012, pp. 169-196.
- RP&A Creatividad Mercadológica, *Estudio Especial Diagnóstico de Equidad de Género y Grado de Satisfacción del Servicio que Presta el Metrobús*, México, Metrobús, diciembre de 2010, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/docs/encuestaequidad.pdf>>, página consultada el 11 de febrero de 2013.
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración Pública del Distrito Federal*, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/manualNormasPPAPDF09.pdf>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

- _____, *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2012*, 50 pp., disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/MPP2012.pdf>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, *Movilidad, derecho ciudadano: educación vial*, Medellín, Alcaldía de Medellín, 2011, 58 pp.
- Seduvi, *Manual Técnico de Accesibilidad*, México, Seduvi, febrero de 2007, 127 pp.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, CDHDF (col. Cuadernos de Capacitación), 2011, pp. 68 pp.
- Setravi, *Plan de Derechos Humanos en el Transporte Público del Distrito Federal*, México, Setravi, 2012.
- Sheller, Mimi, “Mobility”, en *Sociopedia.isa*, Madrid, ISA, 2011, 12 pp., disponible en <<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/Mobility.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2013.
- SMADF, *6º Informe de Trabajo de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*, México, SMADF, 2012, 247 pp., disponible en <http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/sextoinforme_trabajo_sma/6to_informe_sma_completo.pdf>, página consultada el 29 de octubre de 2012.
- _____, “Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México”, presentación de PowerPoint, disponible en <http://www.sma.df.gob.mx/drucp/programas/seminario_unam.ppt>, página consultada el 26 de octubre de 2012.
- Small, Kenneth A., y Erik T. Verhoef, *The Economics of Urban Transportation*, Abingdon, Routledge, 2007, 276 pp.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas, *Sistematización de la experiencia. Plan de Movilidad Urbana-Curitiba, Brasil*, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, agosto 2011, 47 pp.
- URBS-Urbanização de Curitiba S/A, *Sistema de Transporte Colectivo de Curitiba*, Curitiba, URBS, 12 de marzo de 2012, 25 pp., disponible en <<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MZKT2DFYLu0%3D&tabid=1482>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.
- Urdaneta, Joheni, *Políticas y calidad de servicio del transporte público urbano en el municipio Maracaibo*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guayaquil, 2006, 17 pp., disponible en <<http://www.voxlocalis.net/revistas/num14/doc/docviii1.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.
- Vallicelli, Liana, “IV. Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba (Brasil)”, en Cepal, *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*, Santiago, ONU (serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 48), abril de 2012, pp. 71-76.
- Vázquez, Luis Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.
- Vega Centeno, Pablo, “Movilidad (espacial) y vida cotidiana en contextos de metropolización. Reflexiones para comprender el fenómeno urbano contemporáneo”, en *Debates en Sociología*, núm. 28, Lima, 2003, pp. 19-51, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/95048829/Debates-en-Sociologia-N%C2%BA-28>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.
- _____, “Movilidad y vida cotidiana de mujeres de sector popular de Lima. Un análisis del testimonio de la señora Eufemia”, en *Anthropologica*, vol. xxii, núm. 22, Lima, 2004, pp. 31-62, disponible en <<http://www.scielo.org.pe/pdf/anthro/v22n22/a02v22n22.pdf>>, página consultada el 7 de noviembre de 2012.
- Weinstock, Annie, et al., *Recapturing Global Leadership in Bus Rapid Transit. A Survey of Select U. S. Cities*, Nueva York, ITDP, mayo de 2011, 79 pp.

Instrumentos internacionales

- Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona-Quito, octubre de 2004, disponible en <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>, página consultada el 30 de mayo de 2012.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/1999/49, 13 de enero de 1999, 37 pp.
- Comité DESC, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990.
- _____, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), aprobada en el 6º periodo de sesiones, 13 de diciembre de 1991.
- _____, Observación General núm. 5. Las personas con discapacidad, aprobada en el 11º periodo de sesiones, 9 de diciembre de 1994.
- _____, Observación General núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1995.
- _____, Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), aprobada en el 21º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1999.
- _____, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 22º periodo de sesiones, 11 de mayo de 2000.
- _____, Observación General núm. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 29º periodo de sesiones, noviembre de 2002.
- _____, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 35º periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada y abierta a la firma en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Nueva York, 9 de mayo de 1992; entrada en vigor el 21 de marzo de 1994.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/106 del 13 de diciembre de 2006.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.
- Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en el marco del segundo Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007, Monterrey, noviembre de 2007.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.

Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>>, página consultada el 7 de noviembre de 2012.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997; entrado en vigor el 16 de febrero de 2005.

Normatividad nacional y local

Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de marzo de 2010.

Acuerdo por el que se expediten los Manuales de Lineamientos Técnicos de Seguridad, comodidad y fabricación de autobús convencional tipo largo y autobús nuevo tipo mediano, para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de mayo de 2012.

Acuerdo por el que se ordena la publicación del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de noviembre de 2002.

Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de transporte público denominado “Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de septiembre de 2004.

Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002; última reforma publicada el 3 de agosto de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.

Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito federal y el gobernador del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005 en el marco de la Cuarta Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2006.

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Metrobús, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de marzo de 2005.

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo”, para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1967.

Decreto por el que se crea la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de enero de 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 7 de enero de 2013.

Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000; última reforma publicada el 25 de julio de 2012.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 14 de enero de 2011.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de mayo de 2000; última reforma publicada el 13 de septiembre de 2011.

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010; última reforma publicada el 26 de agosto de 2011.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de diciembre de 2002; última reforma publicada el 4 de febrero de 2011.
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.
- Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1956.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000; última reforma publicada el 5 de diciembre de 2008.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2008; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2012.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 16 de agosto de 2011.
- Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2010.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011.
- Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011.
- Programa para el financiamiento de la sustitución obligatoria de los vehículos 1998 y de años anteriores, que proporcionan el servicio de transporte público individual de pasajeros “taxi”, en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de febrero de 2008.
- Reglamento de Tránsito Metropolitano, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de junio de 2007; última reforma publicada el 6 de agosto de 2010.
- Reglamento de Transporte del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003.
- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 31 de enero de 2012.

Normatividad extranjera

“6. El principio de Estado social de derecho, la intervención del Estado en la economía y el alcance de las libertades económicas en materia de servicios públicos”, en Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-186/11, Restricción de la autonomía de la voluntad privada respecto de acuerdos suscritos entre particulares para acudir a la justicia arbitral-es constitucionalmente legítima, Bogotá. D. C., 16 de marzo de 2011.

Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988.

Constitución Política de Colombia, publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 116, 20 de julio de 1991.

Decreto 319, por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones, publicado en el *Registro Distrital*, núm. 3596, 18 de agosto de 2006, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

Decreto 798, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006, publicado en el *Diario Oficial*, núm. 47.648, 11 de marzo de 2010, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39179>>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

Ley 10.257, promulgada el 10 de julio de 2001.

Ley 12.587, promulgada el 3 de enero de 2012.

Ley 769, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 44.893, 7 de agosto de 2002; y núm. 44.932, 13 de septiembre de 2002, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

Ley 872, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 45418, 2 de enero de 2004, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11232>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

Ley 1083, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 46.346, 31 de julio de 2006, disponible en <http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1083_2006.html>, página consultada el 7 de febrero de 2013.

Pacto por la Movilidad de Bogotá con los Gremios de la Ciudad, suscrito en Bogotá el 17 de enero de 2007, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29794>>, página consultada el 11 de octubre de 2012.

Páginas de internet

Alcaldía de Medellín, *Te lo repetimos porque te queremos vivo*, campaña mediática, disponible en <<http://alcaldiamedellin.codigoe-marketing.com/movilidad09/index.php?idenvio=env09dic14&email=catalina.trujillo@medellin.gov.co>>, página consultada el 15 de octubre de 2012.

Campaña Inteligencia Vial, disponible en <<http://www.inteligenciavial.com>>, página consultada el 15 de octubre de 2012.

CDHDF, “Recomendaciones”, disponible en <<http://www.cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones>>, página consultada el 11 de octubre de 2012.

Cenfes, A. C., disponible en <<http://www.cenfesac.org.mx/>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

Ciudades para un Futuro más Sostenible, “Plan de acción para un Guangzhou sostenible, China”, 26 de junio de 2002, disponible en <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp276.html>>, página consultada el 13 de febrero de 2013.

Coneval, “Porcentaje de población, según indicadores de pobreza seleccionados en el Distrito Federal, México 2010”, en “Tablas dinámicas (mapas y gráficas por municipio)”, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, “File 11a: The 30 Largest Urban Agglomerations Ranked by Population Size at each point in time,

- 1950-2025”, en *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, marzo de 2012, disponible en <<http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Agglomerations.htm>>, página consultada el 22 de abril de 2012.
- Ecobici. Sistema de Transporte Individual, “Noticias. Ecobici crece para ti”, 12 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.ecobici.df.gob.mx/noticias/detalle_noticia.php?TU5fTk9USUNJQVM%3D&&MTMx>, página consultada el 31 de octubre de 2012.
- , “Noticias. Viaje 5 millones en Ecobici”, 8 de octubre de 2012, disponible en <<https://www.ecobici.df.gob.mx/home/home.php>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.
- El Poder del Consumidor, “Metro y Metrobús, los mejor calificados por usuarios en el DF”, 10 de mayo de 2011, disponible en <<http://www.elpoderdelconsumidor.org/transporteefficiente/metro-y-metrobus-los-transportes-publicos-mejor-calificados-por-usuarios-en-el-df/>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- Foro Internacional sobre el Derecho a la Movilidad, <<http://foromovilidaddh.cdhdf.org.mx/>>, página consultada el 30 de enero de 2013.
- Gaialde, “La movilidad como sistema complejo”, 2 de febrero de 2011, disponible en <<http://www.gaialde.org/?p=117>>, página consultada el 6 de octubre de 2012.
- IDHC, “Derechos humanos emergentes”, disponible en <http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp#origenes>, página consultada el 1 de febrero de 2013.
- INEGI, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2010/tradicional/default.aspx>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- , “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Distrito Federal”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.
- , “Vehículos de motor registrados en circulación”, disponible en <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=13158>, página consultada el 17 octubre de 2012.
- , “Vialidades en localidades de 5 mil y más habitantes por entidad federativa, municipio y localidad según carencias de infraestructura vial o de servicios”, en *Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados sobre infraestructura y características del entorno urbano*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados_urbano.aspx>, página consultada el 23 de octubre de 2012.
- , “Viviendas particulares habitadas por delegación, bienes y tecnologías de la información y la comunicación según disponibilidad”, en *Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados del cuestionario básico*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>>, página consultada el 11 de febrero de 2013.
- Observaciones generales del Comité DESC, disponibles en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>, página consultada el 10 de octubre de 2012.
- Portal da Prefeitura de Curitiba, “La ciudad integrada”, disponible en <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/espanhol/cidadeintegrada>>, página consultada el 1 de agosto de 2012.
- RTP, “Estadística del servicio”, disponible en <<http://www.rtp.gob.mx/estadistica.htm>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- , “¿Quiénes somos?”, disponible en <http://www.rtp.gob.mx/quienes_somos.html>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- , “Servicios” disponible en <<http://www.rtp.gob.mx/servicios.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.

- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, “Cuenta Pública del D. F. 2011”, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/>>, página consultada el 31 de octubre de 2012
- Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, “Antecedentes. Historia del tren ligero”, disponible en <<http://www.ste.df.gob.mx/antecedentes/trenligero2.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- Setravi, “Cronología del transporte en la ciudad de México”, disponible en <http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cronologia_del_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/73?page=1>, página consultada el 29 de octubre de 2012.
- Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Accesibilidad”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/accesibilidad.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- _____, “Fichas técnicas”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/fichas.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- _____, “Línea 4”, disponible en <http://www.metrobus.df.gob.mx/linea4_resumen.html>, página consultada el 26 de octubre de 2012.
- _____, “Organización”, disponible en <<http://www.metrobus.df.gob.mx/organizacion.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- STC Metro, “Atención al usuario. Servicios que ofrece el Metro a los usuarios con discapacidad”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/servicios/capacidif.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- _____, “Organismo. En la actualidad”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/organismo/pendon4.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- _____, “Sabías que... Línea 12. Línea dorada, la línea del Bicentenario”, disponible en <<http://www.metro.df.gob.mx/sabias/linea12.html>>, página consultada el 8 de febrero de 2013.
- Urry, John, *Movilidad y proximidad*, disponible en <<https://docs.google.com/a/cdhdf.org.mx/document/pub?id=1LplcGb5fLYdmiaiDZGX9znaPDwMVi350pR8Kbmgayfl>>, página consultada el 30 de enero de 2013.

Recomendaciones de la CDHDF

- Recomendación 1/2001
- Recomendación 4/2001.
- Recomendación 1/2005.
- Recomendación 7/2006.
- Recomendación 16/2006.
- Recomendación 4/2008.
- Recomendación 8/2009.
- Recomendación 24/2009.
- Recomendación 1/2011.
- Recomendación 3/2011.
- Recomendación 5/2011.
- Recomendación 5/2012.
- Recomendación 8/2012.
- Recomendación 12/2012.

Boletines y notas de prensa

Alcaldía de Medellín, Boletín de prensa núm. 340, Medellín ya tiene su Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011, 28 de marzo de 2008, disponible en <<http://www.medellin.gov.co/transito/archivos/comunicaciones/boletin-prensa-2008/marzo/Marzo%202008%20%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20MOVILIDAD.pdf>>, página consultada el 5 de febrero de 2013.

Aldaz, Phenélope, “Ofrece Ecobici seguro de accidentes”, en *El Universal*, 17 de julio de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/859536.html>>, página consultada el 31 de octubre de 2012.

CDHDF, Boletín núm. 76/2012, Investiga la CDHDF 3 quejas por la construcción y apertura del foro Arena Ciudad de México, 27 de febrero de 2012.

_____, Boletín núm. 77/2011, El sistema de transporte colectivo Metro reconoce derechos de la población transexual y transgénero, 6 de marzo de 2011.

_____, Boletín núm. 133/2012, Presentará CDHDF Informe Especial sobre los Derechos Humanos Relacionados con la Movilidad y el Transporte en el Distrito Federal, 11 de abril de 2012.

_____, Boletín núm. 200/2012, Inicia CDHDF queja de oficio contra Setravi por limpiaparabrisas lesionado, 28 de mayo de 2012.

_____, Boletín núm. 291/2011, Emite la CDHDF la Recomendación 5/2011, 11 de agosto de 2011.

_____, Boletín núm. 326/2010, La CDHDF expresa su pesar por esta muerte, 24 de octubre de 2010.

_____, Boletín núm. 423/2011, CDHDF inició investigación de oficio por accidente de microbús en Tlalpan, 8 de noviembre de 2011.

Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF, Dossier informativo núm. 7.5, El transporte en el Distrito Federal, 26 de junio de 2012.

IBM, Comunicado de prensa, IBM Global Commuter Pain Survey: Traffic Congestion Down, Pain Way Up, Nueva York, 8 de septiembre de 2011, disponible en <<http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>>, página consultada el 23 de octubre de 2012.

ITDP México, “Noticias. ¡Lanzamos el Diagnóstico de fondos federales para el transporte!”, 23 de agosto de 2012, disponible en <<http://mexico.itdp.org/noticias/diagnostico-fondos-federales/>>, página consultada el 8 de noviembre de 2012.

Oficios

Delegación Álvaro Obregón, Oficio DAO/DGJyG/DJ/CJ/543/2012, 9 de octubre de 2012.

Delegación Azcapotzalco, Oficio DEL-AZCA/DGJG/1698/12, 14 de junio de 2012.

Delegación Benito Juárez, Oficio DGODU/0380/2012, 14 de junio de 2012.

Delegación Coyoacán, Oficio DGJG/3367/2012, 12 de junio de 2012.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, Oficio DG/SGMYSP/2032/2012, 4 de junio de 2012.

Delegación Cuauhtémoc, Oficio CA/1604/2012, 13 de julio de 2012.

Delegación Gustavo A. Madero, Oficio DGAM/DGJG/CCS/1204/2012, 13 de junio de 2012.

Delegación Iztapalapa, Oficio DJ/623/2012, 8 de junio de 2012.

Delegación La Magdalena Contreras, Oficio BD10.1.1.3.2.1131/2012, 8 de junio de 2012.

Delegación Miguel Hidalgo, Oficio DGGyPC/DPG/SSP/213/2012, 12 de junio de 2012.

Delegación Milpa Alta, Oficio DJ/765/06/2012, 18 de junio de 2012.

- Delegación Tláhuac, Oficio DGODU/1565/2012, 20 de junio de 2012.
- Delegación Tlalpan, Oficio DGJG/DJ/2089/2012, 24 de julio de 2012.
- Delegación Venustiano Carranza, Oficio DGJG/DJ/SSI/467/12, 18 de junio de 2012.
- Delegación Xochimilco, Oficio DGODU/DMLDU/1701/2012, 5 de junio de 2012.
- Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, Oficio INVEADF/CJ/465/2012, 12 de junio de 2012.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Oficio INMUJERES-DF/DG/403/06-12, 25 de junio de 2012.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficio DGDH/DEA/503/2438/2012-06, 7 de junio de 2012.
- _____, Dirección General de Política y Estadística, Oficio DE/267/12-06, 7 de junio de 2012.
- Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, Oficio RTP/DG/829/2012, 12 de junio de 2012.
- Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, Oficio GDF/SOS/CP/071/2012, 13 de junio de 2012.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal, Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial, Oficio DGPCS/195/2012, 14 de junio de 2012.
- Secretaría de Transportes y Vialidad, Oficina del Secretario, Oficio STV/OS/0244/12, 19 de junio de 2012.
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, Oficio SMA/DEJ/163/2012, 12 de junio de 2012.
- Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Dirección de Calidad e Ingeniería, Oficio DCI-0430-2012, 15 de junio de 2012.
- Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, Dirección de Comunicación e Información, Oficio MB/DCIP/105/2012.
- _____, Dirección General del Metrobús, Oficio MB/DG/DJ/1350/2012, 15 de junio de 2012.

*Informe especial sobre el derecho a la movilidad
en el Distrito Federal 2011-2012*

se terminó de imprimir en marzo de 2013

en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.

Para su composición se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro.

El tiro fue de 500 ejemplares impresos en papel bond de 75 g.

Las y los peatones tienen **derecho** a:

- Caminar en una ciudad libre de obstáculos y segura.
- Contar con banquetas en buen estado, calles iluminadas, paradas y paraderos de calidad, señalización clara y zonas peatonales.
- Ser tratados con respeto y sin discriminación.
- Tener mecanismos ágiles para exigir su derecho a la movilidad.



c/adh



<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx/>



Las y los ciclistas tienen el **derecho** a:

- Circular sin obstáculos y en forma segura.
- Contar con vías para ciclistas directas, seguras, cómodas y atractivas.
- Disfrutar de estacionamientos seguros y tarifas accesibles.
- Acceder con facilidad a otros modos de transporte.
- Ser tratados con respeto y sin discriminación.
- Tener mecanismos ágiles para exigir su derecho a la movilidad.

Las y los ciclistas tienen el **deber** de:

- Respetar y ceder el paso a peatones.
- Respetar el Reglamento de Tránsito Metropolitano y los señalamientos en las vialidades.
- Circular en las vías destinadas a ciclistas, siempre en el sentido indicado.
- No circular por las banquetas.



c/adh



<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx/>

Las y los conductores de automóvil y motocicleta tienen la obligación de:

- Respetar y ceder el paso a peatones, ciclistas y unidades de transporte público.
- Respetar el Reglamento de Tránsito Metropolitano y los señalamientos.
- No hacer uso de banquetas, pasos peatonales u obstruir rampas para personas con discapacidad.
- Acatar las normas de seguridad, los límites de velocidad, el uso de cinturón, asientos para niños(as) y usar casco y protecciones, en el caso de motocicletas.



c/adh



<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx/>



Las y los operadores de transporte público tienen la obligación de:

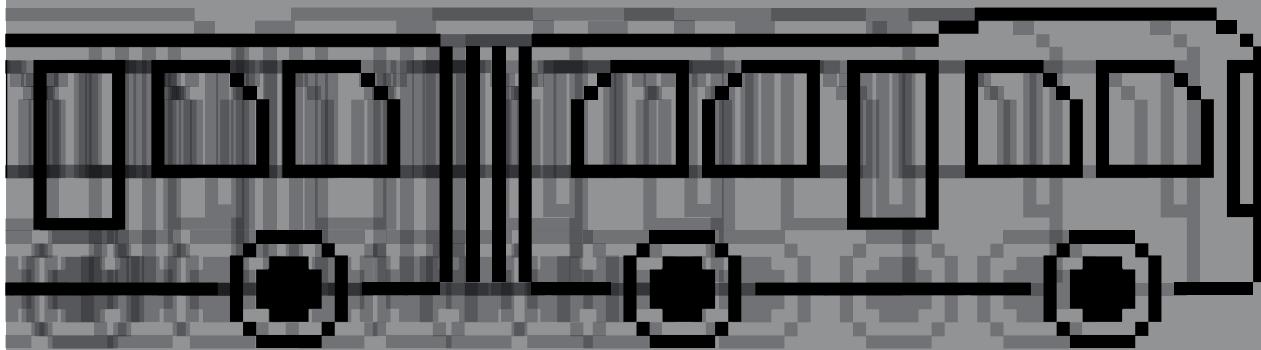
- Respetar y ceder el paso a peatones y ciclistas.
- Tratar a las personas de forma respetuosa y sin discriminación.
- Proporcionar un servicio de calidad y de fácil acceso.
- Garantizar el acceso a las personas con discapacidad, adultas mayores y mujeres embarazadas y/o con niños(as).
- Ofrecer un espacio adecuado, limpio, cómodo y seguro.
- Ofrecer información sobre rutas y horarios de los servicios.
- Respetar el Reglamento de Tránsito Metropolitano y los señalamientos en las vías, paradas, bases, lanzaderas y centros de transferencia modal.
- No producir contaminación ambiental (ruido y gases contaminantes).



c/adh
Centro de Desarrollo Humano
agregando en el desarrollo humano



<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx/>



Comisión de **Derechos Humanos** del Distrito Federal

www.cdhdf.org.mx