

PROPUESTA DE ACUERDO A EFECTO DE QUE ESTE CUERPO COLEGIADO LE INSTRUYA A LA DIRECCIÓN DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE MUNICIPAL, POR CONDUCTO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, LA INCLUSIÓN DEL PROYECTO DE HABILITACIÓN DE PARASOLES EN PARADAS DE DIVERSAS COMUNIDADES RURALES EN EL PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA Y ACCIONES SOCIALES 2023.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Perspectiva de derechos humanos

a) Contexto internacional

Según el programa ONU HÁBITAT, el Derecho a la Ciudad es “el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna”¹, el cual se divide en 8 componentes, los cuales se alinean con los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el documento titulado “agenda del derecho a la ciudad”, donde además se describen con mayor amplitud. En particular, se retomarán los componentes 6 y 8 por coincidir con el interés de la presente iniciativa:

Componente del derecho a la ciudad	Objetivos del Desarrollo Sostenible	Nueva agenda urbana
<p>5</p> <p>Una ciudad/asentamiento humano que cumpla sus funciones sociales, es decir, que garantice el acceso equitativo y asequible de todos a la vivienda, los bienes, los servicios y las oportunidades urbanas, en particular para las mujeres, los grupos marginados y las personas con necesidades especiales; una ciudad/asentamiento humano que dé prioridad al interés público y social definido colectivamente, garantice un uso justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales, y reconozca y apoye la producción social del hábitat humanos.</p>	<p>1.4. Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.</p> <p>11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.</p>	<p>34. Promover el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos (...) incluido el acceso a terrenos habilitados y asequibles, a la vivienda, la energía renovable y moderna, el agua potable y el saneamiento, la alimentación sana, nutritiva y suficiente, la eliminación de los desechos, la movilidad sostenible, la atención de la salud y la planificación de la familia, la educación, la cultura, y las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...) velar por que esos servicios tengan en cuenta (...) personas en situaciones de vulnerabilidad. (...) alentamos la eliminación de barreras jurídicas, institucionales,</p>

1

<https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad#:~:text=El%20Derecho%20a%20la%20Ciudad,comunes%20para%20una%20vida%20digna.>

		socioeconómicas y físicas.
8 Una ciudad/asentamiento humano sostenible con vínculos urbanorurales inclusivos que beneficie a las personas empobrecidas , tanto en zonas rurales como urbanas, y asegure la soberanía alimentaria; una ciudad o asentamiento humano que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno.	11.A. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.	50. (...) alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenibles y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado, a fin de aprovechar al máximo el potencial de esos sectores para mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental.

Fuente: Agenda del derecho a la ciudad².

Por otra parte, en la publicación titulada “Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas”³ de la Organización de los Estados Americanos, se encuentran las siguientes definiciones y conceptos sobre equidad:

La comunidad internacional ha reconocido que **la equidad es un principio fundamental del desarrollo**. Se ha argumentado que el nuevo paradigma de desarrollo implica crecer para igualar, e igualar para crecer. Esto se ha reflejado también en el marco de las discusiones de la Agenda de Desarrollo 2030 en la cual se ha incorporado, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un objetivo específico enfocado en la reducción de la desigualdad dentro y entre los países. En el marco de la Agenda 2030, se ha colocado a la equidad y la inclusión social como elementos clave de los esfuerzos globales, resaltando la importancia de eliminar las barreras que atentan contra un acceso equitativo a las oportunidades para el desarrollo de millones de personas a nivel global, estableciendo a la inequidad como uno de los elementos transversales para “no dejar a nadie atrás (*“leave no one behind”*)”. En este marco y durante los últimos 15 años, muchos de los países de la región han tomado medidas de política pública para generar mayor inclusión y una mejor redistribución de los beneficios del crecimiento económico, con la intención de que esto se traduzca en el goce de más derechos (en todas sus esferas) para los ciudadanos y ciudadanas. [...] La cohesión social se refiere a las percepciones de solidaridad y confiabilidad. Una “sociedad cohesiva” procura el bienestar de sus miembros, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia y promueve la confianza ofreciendo oportunidades de movilidad social.

El Banco Mundial (2011) define la desigualdad como el estado en el cual existe una “dispersión de una distribución en el ingreso, consumo, o en algún otro indicador relacionado con el bienestar”. Por su parte, la Comisión Económica para América

² https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf

³ http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf

Latina y el Caribe (CEPAL) se refiere a la equidad como “un principio ético y de justicia” (Banco Mundial, 2011). Según la CEPAL, la equidad “defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en casos particulares, a los que plantean objetivos para avanzar hacia una sociedad más justa”.

b) Ámbito nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce (artículo 4o., párrafo décimo séptimo) que **“Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”**⁴.

Asimismo, y según el cuaderno de jurisprudencia No. 14 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Centro de Estudios Constitucionales, que versa sobre el derecho a la ciudad:

La Segunda Sala estimó que el artículo 11 de la Constitución Federal y diferentes instrumentos convencionales de los cuales es parte el Estado mexicano reconocen el derecho que tiene toda persona de manera general para desplazarse por el territorio nacional sin necesidad de autorización o permiso. La Corte estimó que estas disposiciones constitucionales y convencionales son coincidentes en reconocer el derecho a circular libremente en el territorio, en el entendido que tal derecho no puede ser restringido sino en virtud de una ley. Este derecho conlleva una obligación positiva por parte de las autoridades estatales para **asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de riesgos, asegurando la integridad de las personas**.

La Sala sostuvo que la libertad de tránsito es inherente a la condición humana, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar dentro del territorio nacional, especialmente si se trata de espacios públicos. De tal manera que ocurrirá una violación a la libertad de tránsito cuando se afecte la posibilidad de una persona de desplazarse.

La Corte determinó que el derecho al libre tránsito no sólo debe entenderse como la posibilidad de entrar, circular y salir del país, sino que, en armonía con el contenido de los instrumentos internacionales aplicables, debe considerarse que este derecho fundamental conlleva la posibilidad de las personas a utilizar libremente las vías y espacios públicos, con la correspondiente obligación de las autoridades de garantizar que no exista restricción o limitación injustificada.

A la luz de los principios de progresividad y pro persona, una vertiente del derecho a la libertad de tránsito es el derecho a la movilidad, el cual está catalogado como un derecho de carácter colectivo y difuso. Esta vertiente implica que toda persona, sin importar su residencia, condición, modo o modalidad de transporte tiene derecho a realizar desplazamientos efectivos y el Estado tiene la obligación de realizar las acciones tendientes a procurar su efectivo ejercicio y contribuir al desarrollo sustentable⁵.

A su vez, según la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (artículo 6), se debe observar una *jerarquía de la movilidad* que deberá implicar las siguientes acciones:

⁴ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁵ https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2022-06/CUADERNO%20DH_NUM%2014_DERECHEO%20A%20LA%20CIUDAD.pdf

La planeación, diseño e implementación de las políticas públicas, planes y programas en materia de movilidad deberán favorecer en todo momento a la persona, los grupos en situación de vulnerabilidad y sus necesidades, garantizando la prioridad en el uso y disposición de las vías, de acuerdo con la siguiente jerarquía de la movilidad:

- I. Personas **peatonas**, con un enfoque equitativo y diferenciado en razón de género, personas con discapacidad y movilidad limitada;
- II. Personas **ciclistas** y personas usuarias de vehículos no motorizados;
- III. Personas **usuarias y prestadoras del servicio de transporte público de pasajeros**, con un enfoque equitativo pero diferenciado;
- IV. Personas prestadoras de servicios de transporte y distribución de bienes y mercancías, y
- V. Personas usuarias de vehículos motorizados particulares.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno establecerán en sus respectivos reglamentos el uso prioritario de la vía a vehículos que presten servicios de emergencia, cuando la situación así lo requiera⁶.

Así pues, resulta razonable que esta propia ley oriente hacia incentivar el uso del transporte público, en virtud de su posición en la escala de la jerarquía de la movilidad, según el artículo 31 de la referida ley, alusivo Criterios de Movilidad y Seguridad Vial:

La Federación, las entidades federativas, los **municipios** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México integrarán la planeación de movilidad y seguridad vial en los instrumentos territoriales, metropolitanos, urbanos, rurales e insulares vigentes.

Asimismo, gestionarán conjuntamente los planes, programas, estrategias y acciones de desarrollo urbano, de movilidad y de seguridad vial y desarrollarán legislación o mecanismos de coordinación y cooperación administrativa para **disminuir la desigualdad que resulta de la segregación territorial**.

La planeación de la movilidad y de la seguridad vial realizada por cualquiera de los tres órdenes de gobierno, integrará los principios y jerarquía de la movilidad establecidos en esta Ley, observando las siguientes acciones:

[...]

complementarios, a fin de reducir las externalidades negativas del transporte urbano;

IV. Establecer medidas que **incentiven el uso del transporte público**, vehículos no motorizados, vehículos no contaminantes y otros modos de movilidad de alta eficiencia energética, cuando el entorno lo permita y bajo un enfoque sistémico;

[...]

VI. **Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público**, de la estructura vial y de la movilidad no motorizada y tracción humana;

[...]

XVII. Promover el **fortalecimiento del transporte público** de pasajeros individual y colectivo para asegurar la accesibilidad igualitaria e incluyente de las personas usuarias de la vía y **hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación disponibles**⁷;

⁶ (“Ley General de Movilidad y Seguridad Vial”).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>

⁷ (“Ley General de Movilidad y Seguridad Vial”).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>

a) Marco jurídico estatal

El artículo 1 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios indica que “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas, bienes y mercancías, garantizando a todas las personas que se encuentren en el Estado, las condiciones y **derechos para su desplazamiento** por el territorio, especialmente por los centros de población y las vías públicas, **de manera segura**, igualitaria, sustentable y eficiente”.

El artículo 7 (del glosario) de dicha ley concibe a la movilidad como “un **derecho** que consiste en el desplazamiento de personas, bienes y mercancías que se realizan en el Estado de Guanajuato, a través de las diferentes formas y modalidades de transporte que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso la movilidad tendrá como eje central a la persona”. Asimismo, entre los principios rectores de la movilidad señalados en su artículo 4 se incluye al de accesibilidad universal (fracción I), descrito como “como el derecho de las personas a elegir libremente la forma de **desplazarse por las vías públicas sin obstáculos y con seguridad**, independientemente de su condición”, así como el de igualdad (fracción VI), alusivo a “generar las condiciones para que la población ejerza su derecho a la movilidad, atendiendo especialmente a los grupos que por sus condiciones sean catalogados como vulnerables”.

Con respecto a los derechos y obligaciones de las personas en materia de movilidad, el artículo 37 establece claramente que *toda persona que se desplace por el territorio del Estado, tiene **derecho a disfrutar de una movilidad eficiente y segura.***

*Las autoridades, en los términos de esta y otras leyes tomarán las medidas necesarias para garantizar ese derecho, verificando las condiciones bajo las cuales se pueda fomentar el uso del transporte público y medios alternativos de movilidad a través de un **diseño adecuado y confortable de la vía pública.***

Por su parte, el artículo 39 indica que *el Poder Ejecutivo del Estado y **los municipios promoverán el derecho a la movilidad, a través de las dependencias y entidades correspondientes**, las acciones necesarias en materia de educación y cultura vial para los peatones, ciclistas, motociclistas, usuarios del servicio público de transporte y conductores de vehículos, y las acciones de prevención de la violencia hacia las mujeres en espacios públicos en coordinación con las entidades competentes, los concesionarios, permisionarios, sector social y privado, a través de los diferentes medios de comunicación.*

En tanto, el artículo 40 reconoce en su fracción III que *acceder a alternativas seguras, cómodas, confortables y de calidad para sus desplazamientos es un derecho de las personas que transiten en el Estado.*

Responsabilidad de las autoridades en materia de derechos humanos

El artículo primero de la carta magna de nuestro país, inscrita en el Título Primero, Capítulo I, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, establece la obligatoriedad municipal en torno a este derecho humano y todos los demás:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la **obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Caso concreto

Durante la pandemia, el gobierno del Estado de Guanajuato construyó parasoles en diversas paradas rurales del sur del municipio. Sin embargo, excluyó algunas que necesitan las mismas condiciones de seguridad para la espera de las unidades de transporte público, que hoy ocurre en paraderos informales bajo el rayo del sol y sin protección del flujo vehicular, y que también demandan el ejercicio efectivo del derecho humano de sus habitantes a la movilidad, sin riesgo para su integridad y su vida, pues constituyen una población rural que se encuentra en desventaja territorial en las comunidades de Ciénega del Pedregal (4), Rodeo (3) y Tejabán (3), que son las de mayor tránsito de personas, según tiene identificado el Instituto Municipal de Planeación y la Dirección General de Tránsito, Movilidad y Transporte.

Impacto social

Comuni- dad	Población	Mujeres	Hombres	Población en edad escolar (3-14 a*)	PEA** (15 a 64 a*)	Personas adultas mayores (=>65 a*)	Personas con discapa- cidad
Ciénega del Pedregal	701	366	335	156	462	42	42
San José del Rodeo	1410	761	649	370	868	70	36
Tejabán	1031	525	506	284	623	68	61
Total	3142	1652	1490	810	1953	180	139

a*=años. PEA**=Población Económicamente Activa.

Fuente: INEGI, Censo 2020.

Las ubicaciones en las que se solicitan los parasoles son ilustradas en el anexo de la presente iniciativa.

Competencia del Ayuntamiento

En principio, *los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar [...] los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal*, según la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 117 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y el artículo 76 [fracción I, inciso b)] de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Por su parte, tanto el inciso g) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el inciso g) de la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato hacen ver que los Municipios tienen a su cargo, entre otros, prestar el servicio público de *calles, parques y jardines y su equipamiento*.

Según la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 76, fracción II, inciso g), los ayuntamientos, en materia de obra pública y desarrollo urbano, tienen, entre otras, las atribuciones de *aprobar el programa de obra pública; así como convenir y contratar la ejecución de obra pública*.

A su vez, el artículo 6 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato indica en su segundo párrafo que *los ayuntamientos, deberán aprobar sus respectivos programas de obra pública y servicios relacionados con la misma y lo integrarán en su presupuesto de egresos*.

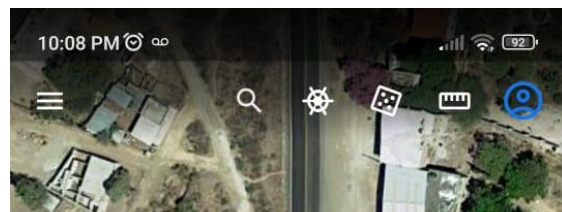
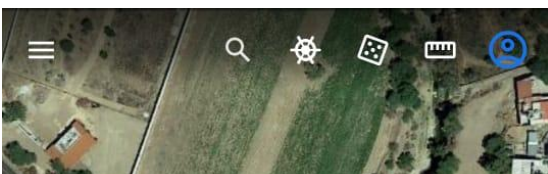
No pasa inadvertido que la fracción III del artículo 78 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Guanajuato le otorga a la Dirección General de Obra Pública la atribución de *proponer al Presidente Municipal el programa municipal de obra pública y acciones sociales*, y que la fracción I del artículo 80 del mismo ordenamiento asigna a la Subdirección de Obra Pública la atribución de *coordinar la integración del programa municipal de obra pública y acciones sociales*, y que la fracción I del artículo 81 confiere a la Dirección de Programación de Obra, Estudios y Proyectos la atribución de *colaborar en la elaboración del programa municipal de obra pública y acciones sociales, proporcionando los proyectos ejecutivos con sus respectivos presupuestos de obra, de conformidad con las disposiciones técnicas y jurídicas aplicables*.

Facultad de iniciativa

Está dada a *los regidores* en los artículos 79 (fracciones III y IV) de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; y fracciones IV y VII del artículo 16 y fracción III del artículo 85 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato.

ANTECEDENTES

Si bien es cierto que la Dirección General de Obra Pública no está obligada a generar una metodología para la priorización de cada una de las peticiones que integran el banco (que se cuentan por el orden de centenas), ni a definir criterios objetivos y con un enfoque de pertinencia social, ni a generar un diagnóstico de necesidades de infraestructura vial y movilidad para la



población de Guanajuato, también lo es la obligación municipal de garantizar el acceso al pleno ejercicio de los derechos humanos, y la responsabilidad de administrar lo público hacia la equidad, de aquí la importancia de la presente iniciativa.

ACUERDO

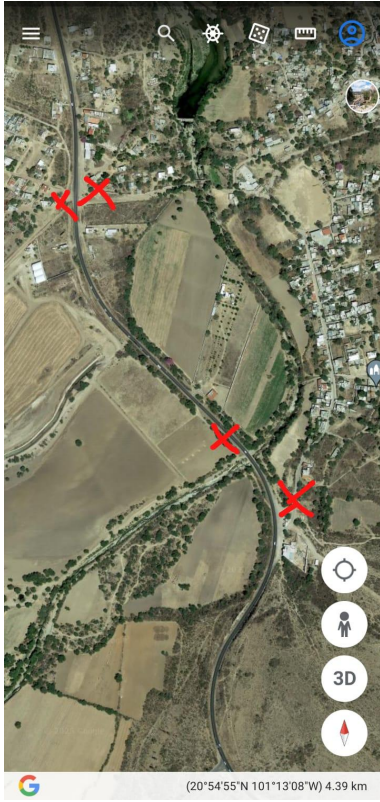
ÚNICO. El Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato 2021-2024, acuerda instruir a la Dirección General de Obra Pública, por conducto del Presidente Municipal, que tramite la incorporación del proyecto de habilitación de parasoles en las comunidades rurales ya descritas dentro del programa de obra pública y acciones sociales 2023 del municipio de Guanajuato.

A T E N T A M E N T E
GUANAJUATO, GTO., A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN
REGIDORA DE GUANAJUATO, AYUNTAMIENTO 2021-2024



PALOMA ROBLES LACAYO

Anexo: Imágenes con las
para la habilitación de



ubicaciones aproximadas
parasoles.

