

## **RECOMENDACIÓN 18/2013<sup>1</sup>**

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### **DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA**

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México, expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado de México, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, pese a la gestión anticipada de los mismos. Asimismo, relataron el incumplimiento de acuerdos relacionados con la prestación del servicio de transporte público de concesionarios adheridos a su organización.

Por otra parte, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

### **PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

Iniciadas las investigaciones se requirieron los informes de ley al Subsecretario General de Gobierno, al Secretario de Transporte y al Procurador General de Justicia, autoridades todas del Estado de México, así como al Presidente Municipal

---

<sup>1</sup> La Recomendación 18/2013 se emitió al Secretario de Transporte del Estado de México, el 07 de noviembre de 2013, por Negativa al Derecho de Petición. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 48 fojas.

Constitucional de Chicoloapan. Además se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las autoridades.

### **PONDERACIONES**

a) El derecho de petición, es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para su correcto ejercicio se prevén consideraciones sencillas que deben realizarse a efecto de su debida atención, como constar por escrito, y al cual debe recaer un acuerdo de la autoridad a la que se haya dirigido.

Así las cosas, bajo la noción de los derechos humanos, no sólo se advierte al derecho de petición de manera abstracta como un mero recurso administrativo ante la negativa de las autoridades, sino también como un derecho concreto de participación en el ejercicio de la función gubernativa. Por ende, la libertad de las personas para solicitar o pedir el beneficio de determinado servicio debe actualizarse en un plano de igualdad, sin desdeñar que toda petición continúa vinculada al impulso de una función de gobierno.

El intrínquilis del Estado reside en una delimitación sensata y oportuna que aclara cuándo se puede hacer efectiva una petición ciudadana y ante qué representatividad. Es innegable que puede ejercerse cuando se trata de formulaciones o sugerencias sobre las que la persona no tiene un derecho legítimo. La instancia frente a quien puede hacerlo valer serán las que tengan la potestad para decidir sobre la concesión.

Luego entonces, la libertad del ciudadano para peticionar, es un instrumento útil para participar activamente en las funciones de gobierno, colaboración cuya influencia adquiere dimensión relevante en las libertades humanas y se convierte en una herramienta que sirve a las autoridades para llevar a cabo su cometido y asuma con responsabilidad sus funciones formales.

Ahora bien, debe entenderse al Estado como un ente jurídico de derecho, compuesto por un grupo social humano interrelacionado por razones de territorio al estar

asentado permanentemente en una jurisdicción específica, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico, con el fin de mantener la paz pública, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras municipales requeridas por la comunidad.

Es positivo que los municipios conurbados del Estado de México tengan tal grado de interrelación económica, social, territorial, ambiental, administrativa y política, que para ofrecer un diagnóstico más preciso de la situación del transporte sea necesario considerarlos como una unidad, ya que el crecimiento urbano va acompañado de un aumento proporcional de las necesidades de movilidad de los habitantes.

Es evidente que la meta de una ciudad social, económica, cultural y ambientalmente sustentable se encuentra distante, en la que la movilidad en el transporte y en las calles sea ejemplo del ejercicio pleno de nuestros derechos. No obstante, la recuperación de la ciudad no es un dédalo ni una entelequia. Es ahora cuando se debe repensar y recrear la ciudad sostenible, hacerla accesible para todas las personas, así como ordenar y regular el otorgamiento de concesiones con apego a derecho, y sobre todo por los connotados beneficios que produce un servicio de calidad.

La movilidad urbana es una necesidad indispensable en ciudades tan dinámicas como las existentes en suelos mexiquenses, luego entonces, el tránsito cotidiano es proporcional a la accesibilidad del transporte, lo cual incluye un amplio espectro de habitantes en el Estado de México. Es definitivo que todas las personas hacen uso de transporte público o privado porque es un rasgo distintivo y obligatorio en la interrelación social que exige el desenvolvimiento activo de un ciudadano útil a su sociedad.

Por ende, no es cuestión menor la ingente tarea que realiza la Secretaría de Transporte del Estado de México, al tener como misión fundamental, proporcionar, regular y modernizar los servicios de transporte en la Entidad, con la participación de

los diferentes sectores productivos de la sociedad, y alcanzar un desarrollo urbano y regional sustentable a largo plazo, de igual manera, contar con un transporte de excelencia, moderno y accesible con cobertura total y eficiente para los ciudadanos del Estado de México.

Por lo anterior, este Organismo no pasó por alto que el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas de interés general, sin propósitos de lucro y mediante prestaciones individualizadas a cargo del Estado, directamente o con la colaboración de los particulares, sujetas previamente a un régimen especial de Derecho Público para garantizar a los usuarios su uniformidad, regularidad, adecuación, continuidad y permanencia<sup>2</sup>.

El Texto Fundamental de nuestro país estipula el tipo de servicios en los que pueden colaborar los particulares, y faculta al Estado para que, sujetándose a las leyes y sólo en casos de interés general, pueda concesionar los servicios públicos a su cargo, salvo las excepciones que las mismas prevengan, base convencional que a la dicción previene:

*Artículo 28.-...*

*El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, **concesionar** la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.*

Si bien la concesión obliga a entidades particulares, lo cierto es que el Estado debe vigilar que las prestaciones se desarrollen con estricto apego a derecho. Más aún, conforme a lo previsto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los

---

<sup>2</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1999, pp. 735-745; y Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo I*, Porrúa, México, 1999.

derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual forma, en el segundo párrafo del numeral citado, se reconoce el principio *pro personae*, el cual implica, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege derechos en términos más amplios, cuando involucre salvaguardar derechos humanos.<sup>3</sup>

Ahora bien, no es desconocido que en nuestro país confluyen estrategias dinámicas que posibilitan el acceso a la movilidad, mediante el ejercicio pleno de los derechos y libertades humanas. Al espíritu del vasto catálogo convencional e internacional, son aplicables diversos instrumentos declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, de los cuales para efectos que aquí interesan destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los aludidos instrumentos, directrices, criterios ordenadores y normas reconocen la importancia de protección a los derechos humanos, expuestos mediante la observancia puntual a la ley, así como la comprensión de los límites y alcances de la actuación de las autoridades, lo cual exhorta a la Secretaría de Transporte del Estado de México a proceder activamente respecto a los hechos relatados en el apartado de evidencias de este documento.

A mayor abundamiento, este Organismo siempre apreciará cualquier denuedo que haga asequible la observancia de la norma, por ello, comparte el paradigma de

---

<sup>3</sup> Cfr. **"PRINCIPIO 'PRO PERSONAE'. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL"**, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

considerar la movilidad como un derecho y el transporte público como un servicio cuya eficiencia y calidad deben ser garantizadas por el Estado.

No obstante, las evidencias acumuladas fueron suficientes para advertir que la Secretaría de Transporte, en todo momento, ha reconocido el derecho que les asiste a los integrantes del Movimiento Antorchista al dar cauce a sus peticiones y establecer una interlocución constante en aras de resolver sus problemáticas, como lo comprueba el grueso de documentales en las que la dependencia ha intervenido y participado de forma activa, y de donde se derivó la firma de minutas y convenios.

Si bien esta Defensoría de Habitantes comparte la posición de la Secretaría de Marras, al relatar que la regulación de la prestación de servicio público de transporte debe regirse bajo un estricto apego al principio de legalidad, garantizando el libre ejercicio de los derechos en cumplimiento a lo ordenado por la ley, lo cierto es que debe dotar de certeza jurídica a cada uno de los procedimientos que ha aplicado en la materia a integrantes del Movimiento Antorchista.

Al respecto, y para abatir cualquier incertidumbre legal respecto a los hechos puestos a su conocimiento, deberá tomar con toda seriedad los reclamos de los quejosos, que van desde supuestos bloqueos para realizar los trámites correspondientes que exige la Secretaría de mérito al negárseles la atención, hasta argumentos en los que detallaron el delicado conflicto social que involucra casos de integrantes del Movimiento Antorchista que están relacionados con el transporte y que incluso desestabilizan el orden público al derivarse conductas delictivas producto de diversos enfrentamientos.

Más aún, si bien se reconoció la retención de unidades de transporte de adeptos al Movimiento Antorchista, lo cierto es que no figuró en los medios probatorios exhibidos por la autoridad el procedimiento que siguió para decretar dichos decomisos, lo cual es contrario, *mutatis mutandis*, al espíritu contenido en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impulsa la necesidad de prodigar a la persona de un recurso sencillo y rápido, o cualquier medio

efectivo que lo ampare contra actos de molestia, cuando éstos son cometidos por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.

Asimismo, se advirtieron minutas en las que el titular de la Secretaría de Transporte de la entidad participó, e incluso llegó a consensos con los miembros del Movimiento Antorchista, lo cual valida los argumentos expuestos por los quejosos. Así, es necesario el seguimiento de los casos en un marco de cooperación y diálogo que incluso permitan encontrar nuevos esquemas de acción, vinculantes y multidisciplinarios, valorando las distintas ópticas del problema, siendo incluyentes, tolerantes y plurales, en la inteligencia de que ningún proyecto de gobierno ni política pública rendirá frutos sin la participación de los actores involucrados.

No obstante, será necesario el cumplimiento puntual de los requisitos y plazos, que para la obtención de concesiones de servicio público exige la ley de la materia; asimismo, la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, como dependencia encargada de determinar la procedencia o improcedencia de las solicitudes presentadas por los particulares, bajo la interlocución que le ha caracterizado en la atención de la problemática expuesta por el Movimiento Antorchista, deberá considerar una prórroga para que el interesado esté en condiciones de cubrir las prevenciones estipuladas.

**b)** Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes en la investigación de los hechos, permitieron instar a personal de la Secretaría de Transporte del Estado de México, para que en ejercicio de sus obligaciones, se ajustaran a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones: I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliéndose con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este Organismo formuló al Secretario de Transporte del Estado de México, las siguientes:

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica, a la luz de la necesaria vinculación entre los derechos humanos y la accesibilidad del transporte público, se diera solución definitiva a la problemática planteada por la organización *Antorcha Campesina*, para lo cual deberá existir indefectiblemente negociación e interlocución con base en los principios de buena fe, confianza y respeto. Para tal efecto, se considerara la normativa en la materia, se llevaran a cabo los procedimientos conducentes y se emitieran las resoluciones a que haya lugar con estricta sujeción a la norma.

**SEGUNDA.** Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización desde una perspectiva integral en materia de transporte público, a personal relacionado con la modalidad de transporte público de dicha Secretaría, para lo cual esta Comisión ofreció su colaboración.