

RECOMENDACIÓN 8/2018¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en los expedientes **CODHEM/TOL/662/2018** y acumulados, esta Comisión procedió al análisis de las quejas, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban violación a derechos humanos,² sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LAS QUEJAS

El 28 de agosto de 2018 este Organismo inició la queja de **Q1**, en la cual refirió que al ir circulando en su automóvil por una calle de Toluca, al caer en un bache provocó la ponchadura de una de las llantas de su automóvil; posteriormente, este Organismo recibió más quejas en las que la ciudadanía se quejó por desperfectos causados por baches y las malas condiciones de las calles y avenidas en diversos puntos carreteros y delegaciones de esta ciudad capital.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el respectivo informe al Presidente Municipal Constitucional de Toluca; se realizaron visitas en diversas calles de las delegaciones, así como donde sucedieron los hechos motivo de queja. Asimismo, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las partes.

¹ Emitida al Presidente Municipal de Toluca, Estado de México, el 28 de septiembre de 2018, por la vulneración a los derechos a la movilidad, a las buenas prácticas de la administración pública y a obtener servicios públicos de calidad en perjuicio de la población de Toluca. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 41 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva los nombres de los quejosos y agraviados, en su lugar se manejarán siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjunta a la presente. De igual modo, se omiten aquellos datos que se consideran del dominio personal de los quejosos y agraviados, en cumplimiento a las obligaciones que imponen la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

La movilidad es un fenómeno complejo, relacionado con el medio en que viven las personas, con las opciones que tienen para desplazarse en ese entorno, así como con la planeación de los asentamientos humanos, del desarrollo y del medio ambiente, entre varios elementos más.³

El derecho a la movilidad se define 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”.⁴

Al hablar de sistema integral de movilidad se refiere el conjunto de elementos técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados que hacen factible o viable la realización de movimientos en un territorio.⁵

En la idea de movilidad confluyen el espacio público, la infraestructura vial y los medios de transporte. Para ello debe haber un espacio común susceptible de ser apropiado por las personas a través de su utilización y disfrute cotidianos. También debe existir una infraestructura vial y de apoyo accesible para todos, que cumpla funciones de acceso y

³ Cfr. CDHDF. *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*, México, D F, CDHDF, 2013.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem

enlace, además de un sistema integrado e interconectado de distintos modos de transporte para desplazarse en el espacio público.

Con sustento en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la movilidad forma parte de aquellos que resultan indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, ya que es una necesidad del ser humano.

En ese tenor, el derecho a la movilidad representa un factor determinante para erradicar la pobreza y para la vigencia sociológica de los principios de igualdad y no discriminación que forman parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, la materialización del derecho a la movilidad hace posible la realización de otros derechos tales como salud, alimentación, educación, trabajo, cultura, vivienda, desarrollo.

Como se observa, el derecho a la movilidad se relaciona con aspectos múltiples de la vida humana, el entorno en que viven las personas, la conveniente o inadecuada planeación de los asentamientos humanos, el medio ambiente, incluso la percepción de seguridad en la población, que puede alentar de manera indirecta el empleo de la bicicleta o la caminata en lugar del uso de automóviles particulares.⁶

Dada su complejidad, el derecho a la movilidad debe ser abordado en forma interdisciplinaria pues involucra aspectos sociales, económicos, incluso culturales y políticos. En tanto derecho humano, debe considerarse desde la perspectiva de los servicios básicos, de la igualdad en el acceso a las oportunidades, de la mejoría de espacios para vivir, así como en el ofrecimiento de espacios públicos y de convivencia y como prerrogativa que impulsa el desarrollo sostenible de las comunidades.

⁶ Cfr. Muñúzuri Hernández, Salvador E. y Alejandre Rodríguez-Arana, Marcos, "Movilidad urbana en la Ciudad de México: una revisión propositiva" en revista *Derecho ambiental y ecología*, número 69, agosto-septiembre-octubre 2015, p. 63 y ss.

La infraestructura, tal como se ha evidenciado previamente, es uno de los soportes básicos que sustentan el sistema integral de movilidad, toda deficiencia en los elementos que conforman la infraestructura repercute en perjuicio del derecho a la movilidad de las personas.

Ahora bien, la movilidad es un tema transversal que incumbe a los ámbitos institucional, social, económico y ambiental. La literatura especializada refiere que la Estrategia de Movilidad Sustentable para la Zona Metropolitana de Toluca (EMS) responde a cinco tendencias identificadas en términos de movilidad y desarrollo urbano 1) estructura urbana que tiende a la expansión, 2) aumento en el tiempo y la distancia de viaje, 3) fomento de modalidades de transporte poco eficientes, 4) fragmentación de la gestión pública de la movilidad, y 5) incremento en el uso del auto particular.⁷

En este entramado el modelo urbano es motivo de atención del Sistema Universal de Derechos Humanos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha reconocido la importancia que tienen las ciudades en el desarrollo integral de las personas, tan es así que en la actualidad una mitad de la humanidad vive en ciudades, teniendo un aumento de la población urbana de aproximadamente 750 millones en 1950 hasta 3.600 millones en 2011. El estimativo indica que para 2030 casi un 60% de la población mundial residirá en zonas urbanas, de los cuales, cerca del 95% ocurrirá en países en desarrollo.⁸

El crecimiento de las ciudades ha sido exponencial y acelerado, lo cual significa que la prestación de servicios que corresponderá satisfacer a las ciudades debe considerar a una cantidad de personas sin precedentes; además, dichos servicios deberán estar

⁷ Cfr. Estudio del sistema integral de movilidad sustentable para el Valle de Toluca, Centro Mario Molina, diciembre de 2014, disponible en: <http://centromariomolina.org/desarrollo-sustentable/estudio-del-sistema-integral-de-movilidad-sustentable-para-el-valle-de-toluca/>.

⁸ Organización de las Naciones Unidas, Hoja de datos de RÍO+20, Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo Sostenible, 20 a 22 junio 2012, Río de Janeiro, Brasil, disponible en http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_Cities_SP.pdf, recuperado el 27 de septiembre de 2018.

disponibles, accesibles, apropiados en cantidad y calidad, así como aceptables, lo cual implica un entorno sano y libre de violencia.

Los principales instrumentos en derechos humanos definen la necesidad de que el entorno de las personas sea el adecuado, tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica⁹

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁰ establece en torno a este derecho fundamental, en su artículo 11.1., que los Estados Partes deben reconocerlo de la forma siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Concerniente a ello, es de elemental trascendencia la aplicación del principio de progresividad que se contempla en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.1.:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios

⁹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, adhesión de México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno; decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Uno de los aspectos a resaltar de las directrices enunciadas son los grupos en situación de vulnerabilidad, ya definidos por la normativa mexicana como aquel núcleo de población que al enfrentar situaciones de riesgo o discriminación puede encontrar dificultades para alcanzar mejores niveles de vida, por lo que requieren de la atención e inversión del Estado para lograr su bienestar.¹¹

Ahora bien, el derecho humano a un nivel de vida adecuado se vincula de manera directa con la protección a su entorno, lo cual ha sido abordado de manera importante por el Sistema Interamericano. El Artículo 11 del Protocolo de San Salvador de 1988, define que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, y que los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.¹²

Una de las cumbres más paradigmáticas respecto al desarrollo urbano sostenible son los objetivos de desarrollo sostenible¹³ de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),¹⁴ los cuales parten de cuatro dimensiones: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía, las cuales están interconectadas, no separadas. Así, la sostenibilidad es un

¹¹ Artículo 5 fracción VI de la Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero de dos mil cuatro. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>, consultada el veinte de abril de dos mil diecisiete.

¹² Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.

¹³ Se considera al Desarrollo Sostenible como el paradigma global de las Naciones Unidas. El concepto de Desarrollo Sostenible fue descrito en 1987 en el Informe de la Comisión de Brundtland como un "desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades".

¹⁴ Véase Organización de las Naciones Unidas *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

paradigma para pensar en un futuro en donde las consideraciones ambientales, sociales y económicas estén equilibradas en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Ahora bien, el Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible tiene la siguiente meta: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El tema es de esencial importancia, pues como se ha delimitado, la mitad de la humanidad vive actualmente en ciudades, y la cifra se acrecienta sin parar.¹⁵ Debido a esta dinámica, la rápida urbanización está ejerciendo presión sobre el entorno de las personas y sus distintos modos de vida, resaltando los servicios en medios urbanos.

Por su parte, los designios de la Norma Básica Fundante norman en el artículo 115 que el Municipio es la base organizacional, política y administrativa del Estado, y como orden de gobierno plasma su cometido al momento de garantizar puntos de acuerdo con la ciudadanía, por lo que frente a toda petición y exigencia ciudadana, la coyuntura habitante-autoridad privilegia el diálogo, la tolerancia, la igualdad, la exacta aplicación de la ley y la satisfacción de los servicios públicos que le corresponden. La máxima responsabilidad se orienta al cumplimiento de la norma para alcanzar, sobre la base de la exigibilidad y progresividad de los derechos y libertades humanas, administraciones y gobiernos más justos y cercanos a las personas.

Sobre esta base, Toluca es un municipio clave en el Estado de México, siendo elevado a categoría de ciudad en 1799, eligiéndose e instalándose el primer ayuntamiento conforme a lo dispuesto por la Constitución de Cádiz en 1812, y siendo erigida como capital del estado en 1830.¹⁶ A partir de este periodo histórico el municipio de Toluca ha tenido una ejemplar relevancia en todos los aspectos y sectores de la entidad.

¹⁵Véase Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General, Sexagésimo noveno período de sesiones, A/69/L.85, doce de agosto de dos mil quince. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>.

¹⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15106a.html>.

La población de Toluca es de 900 763 personas, formando parte de la denominada Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), la cual cuenta con 2 millones 152 mil 150 habitantes distribuidos en 15 municipios de la entidad,¹⁷ lo cual la convierte en la quinta zona más grande del país y la mayor concentración urbana del Estado de México. Asimismo, es integrante de la megalópolis del centro de México y mantiene una intensa dinámica económica y laboral con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), toda vez que se ha estimado que tan solo el corredor Toluca-Ciudad de México presenta un flujo promedio de viajes diarios de 500 000 automóviles y 20 000 autobuses.¹⁸

En consecuencia, a continuación se realiza un análisis lógico-jurídico respecto de la problemática concreta que afecta el derecho a la movilidad de los habitantes del municipio de Toluca, concerniente al mal estado de la carpeta asfáltica en calles y avenidas de las delegaciones del municipio.

II. DERECHO A LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Real Academia Española expresa que administración es “en los Estados Unidos de América, México y algunos otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un presidente”, para precisar sobre administración pública que es el “conjunto de organismos de gobierno de una nación”.¹⁹

Al conceptualizar la administración pública como estructura orgánica, se la entiende como creación del Estado regulada mediante el derecho positivo, en tanto que como actividad,

¹⁷ Se considera Zona Metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. *Cfr.* Consejo Estatal de Población (COESPO, 2014), disponible en http://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metropolitanas.

¹⁸ *Cfr.* Estudio del sistema integral de movilidad sustentable para el Valle de Toluca, Centro Mario Molina.

¹⁹ *Cfr.* voces “administración” y “administración pública” en RAE. *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=0mCOzj6#R3243zV> (consultado el 26 de junio de 2016).

es una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Ambos, organización y actividad requieren de la teoría administrativa y la ciencia política para su existencia y funcionamiento.²⁰

Desde la perspectiva jurídico formal, la administración pública “es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizá más importante del Estado: *la función administrativa*.”²¹ Existe una diversidad de dependencias, organismos y entidades encargados de las materias y ámbitos de acción que la administración pública comprende. Dentro de nuestro régimen nacional, en los tres ámbitos de gobierno existe administración, ya sea federal, estatal y municipal.

A partir de la visión jurídica material, la actividad administrativa se refiere a la acción gubernamental que no es legislativa ni jurisdiccional (formal o materialmente), ni política. Sus tareas se enfocan a la realización de actos administrativos, jurídicos y materiales; a la prestación de servicios públicos; así como a la producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas. En todo caso con el fin de satisfacer las necesidades colectivas, de brindar servicio a la comunidad sin ánimo de lucro.²² Por ello Jellinek consideró que la administración es el brazo ejecutor del gobierno que lleva a cabo la función más importante del Estado.²³

De manera que la administración pública puede ser comprendida como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización

²⁰ Cfr. Moreno Rodríguez, Rodrigo, “Concepto, naturaleza y fines de la administración pública”.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ *Ibidem*, p. 102.

de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”²⁴

En el contexto de la administración pública, los seres humanos tienen derecho a la consolidación de una estrategia estatal ordenada y encaminada a satisfacer el interés común,²⁵ de forma que la dirección y la gestión se materialicen y cumplan con el servicio a la comunidad, que las instituciones públicas apliquen criterios de buen gobierno para satisfacer las necesidades colectivas:

Esta prerrogativa aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales, de manera que, la Administración Pública refrende su compromiso para que todos los gobernados puedan ejercerlos en mejores condiciones, lo que comprende, entre otras cosas: transparencia y rendición de cuentas, fiscalización de los recursos públicos, adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios públicos, así como mecanismos de vinculación y participación ciudadana que afronten decididamente la corrupción; todo ello, para impulsar una transformación cultural, que consolide una visión de ética y valores, así como principios rectores que orienten el actuar de los servidores públicos.²⁶

Las acciones positivas del Estado para hacer realidad los derechos sociales de la población, en tanto derechos de prestación, dependen en buena medida del adecuado funcionamiento del gobierno-administración pública, esto es, si el aparato público cumple su quehacer adecuadamente, se garantizarán niveles básicos de derechos sociales que cuando menos en su dimensión mínima, serán satisfechos por los poderes públicos.²⁷

²⁴ *Ibidem*, p. 94.

²⁵ Cfr. Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros María José. *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, CODHEM, 2016, p. 292.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Rodríguez-Arana, Jaime. *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Madrid, INAP, 2015.

1. DERECHO A OBTENER SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD

DERECHO DE TODA PERSONA A DISFRUTAR DE SERVICIOS, BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS E INFRAESTRUCTURA QUE EL ESTADO DEBE PROPORCIONAR, PARA ASEGURARLE UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL.

En términos de nuestra ley fundamental, el Estado mexicano tiene una organización democrática, entendiendo a la democracia como un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”²⁸ Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, dice la propia Constitución, además de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y mediante los de las entidades federativas en cuanto a sus regímenes interiores.²⁹

Para que nuestro sistema constitucional fuera congruente con la doctrina democrática en que se inscribe, adoptó la teoría del servicio público, que es su consecuencia natural.³⁰ Esa teoría es el sustrato esencial de la explicación de la actividad administrativa en los Estados constitucionales y representa el soporte primordial de su modernidad.³¹

Es importante hacer mención del llamado Estado social de Derecho, cuyas notas características determinan junto con los principios de la democracia, la naturaleza del derecho a una buena administración. En ese tenor, siguiendo a don Héctor Fix-Zamudio, el Estado social de Derecho nació de la evolución del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, en la cual se reconoce la conformación social mediante grupos de índole económica, social, política y cultural, cuyos intereses es necesario armonizar

²⁸ Artículo 3° fracción II inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ ²⁹ *Ibidem*, artículos 39 a 41.

³⁰ Cfr. Castro Estrada, José. *La teoría del servicio público en el derecho mexicano*, México, UNAM, 2002.

³¹ *Ídem*.

mediante los principios de la justicia social.³² Vale acotar que esa transformación mundial tuvo como primer ejemplo la Constitución mexicana de 1917.

A propósito de servicio público, Jorge Fernández Ruiz³³ precisa que es:

[...]toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Como se puntualiza, los servicios públicos pueden ser proporcionados directamente por la administración o indirectamente por medio de empresas públicas o privadas, pero siempre a favor del público. Los gobernados pueden recibir beneficios de tales servicios en igualdad de circunstancias,³⁴ siempre y cuando cumplan con los requisitos, en determinados casos. La igualdad de oportunidades en el uso de los servicios públicos es “elemento de seguridad como factor de certeza de los usuarios para el aprovechamiento de los mismos y para el goce de sus beneficios.”³⁵

Todo Estado procura y materializa la justicia en su población, apegándose invariablemente a la ley. En la medida en que la administración pública se entiende como institución al servicio de la comunidad es posible deducir el derecho de todas las personas a una buena administración pública:

La buena administración pública es, sobre todo, un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa y por supuesto una obligación inherente a los Poderes públicos derivada del marco del Estado social y democrático de Derecho. **Los**

³² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, Porrúa, 1983, pp. 15-21.

³³ Op. cit., nota 8.

³⁴ Cfr. Op. cit., nota 14.

³⁵ Ídem.

ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración que les garantice la realización de los derechos sociales fundamentales. Y la administración, está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general (negritas fuera de texto).³⁶

Esa es la perspectiva que contempla la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que habla del derecho a una buena administración, como la facultad de la persona para que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.³⁷

Dentro del constitucionalismo de avanzada, se contempla el derecho fundamental a la buena administración pública, porque la razón de ser del Estado y de la administración es precisamente la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de sus derechos inherentes.³⁸

En la democracia, las instituciones públicas son propiedad del pueblo, que es el titular de la soberanía. Quien dirige o labora en la administración pública, está obligado en forma continua a rendir cuentas a la población y a tener como propósito la calidad en el servicio al interés general: “ese interés general reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas”.³⁹

A ese respecto, las prácticas administrativas que son parte de la buena administración pública deben hallarse comprometidas con la mejoría de las condiciones de vida de las personas. Con ese propósito, el trabajo de los servidores públicos debe enfocarse en los problemas concretos de los usuarios, escuchándolos, entendiéndolos y dándoles soluciones satisfactorias y expeditas.⁴⁰ Para cumplir adecuadamente con el servicio

³⁶ Cfr. Rodríguez-Arana, Jaime. *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Madrid, INAP, 2015.

³⁷ 2010/C 83/02.

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

encomendado, quienes laboran en las instituciones públicas deben tener una preparación mínima que les permita afrontar sin problemas las exigencias de la población.

Dentro del ámbito del Estado social y democrático de Derecho, la administración pública tiene un papel relevante para que las aspiraciones personales y colectivas de las personas puedan materializarse gradualmente en mejores condiciones: “La buena administración pública se realiza desde esta consideración abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, del bienestar integral de los ciudadanos. Es decir, al servicio de los derechos sociales fundamentales”.⁴¹

La calidad en la gestión pública, se conceptualiza como una cultura que lleva a la mejora permanente de la administración pública para dar satisfacción a las necesidades y expectativas de la población con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.⁴² Se trata de estándares establecidos en función de los requerimientos, intereses y perspectivas de las personas sobre la actividad desempeñada por la administración pública.

El Estado mexicano tiene obligaciones en materia de derechos humanos en virtud de los tratados en la materia, así como de las leyes nacionales pertinentes, que son aplicables a los servicios públicos. En ese tenor, el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en dicho instrumento se hagan plenamente efectivos.

⁴¹ Ídem.

⁴² Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 (Resolución N° 25 del “Plan de Acción de San Salvador”).

Por su parte, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige a los Estados partes respetar y garantizar los derechos en él reconocidos y que adopten las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

Como ya se ha advertido, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada Estado parte se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

En el párrafo 7 de la Observación general N° 3 (de 1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa que: “otras medidas que también cabe considerar ‘apropiadas’ a los fines del párrafo 1 del artículo 2 incluyen, pero no agotan, las de carácter administrativo, financiero, educacional y social”. Es factible interpretar que esas medidas comprenden los servicios públicos.

En el caso concreto, y de conformidad con las evidencias reunidas en el expediente del asunto, actualmente, la infraestructura vial del municipio de Toluca presenta innumerables baches, hoyos, agujeros o desigualdades en el pavimento de sus calles, vialidades y caminos, cuyo cuidado y conservación son responsabilidad del ayuntamiento.

Dicha problemática se ha visto agravada durante la temporada de lluvias del año en curso, sin que hasta la fecha haya sido atendida en forma adecuada para garantizar el derecho a la movilidad de quienes habitan o transitan en el municipio.

A mayor precisión, el cúmulo de evidencias demostró diversos incidentes viales en los que se vieron afectados **Q1**, así como diversos ciudadanos, derivado de las condiciones en que se encuentra la carpeta asfáltica, lo cual generó incluso desperfectos y averías en automotores.⁴³

Lo anterior se robusteció con las visitas y recorridos que personal de este Organismo efectuó en diversas calles y avenidas de las delegaciones de Toluca, en los que se dio fe de las malas condiciones de la carpeta asfáltica e incluso, las situaciones de riesgo que provoca tanto a los peatones como a los conductores de vehículos, lo cual afecta la integridad y el patrimonio de los habitantes, y corrobora las diversas denuncias ciudadanas y reportes que fueron difundidos mediante tecnologías de información y comunicación y medios de comunicación.⁴⁴

Este Organismo no soslaya que a través de los informes de ley, la autoridad municipal documentó su forma de intervención; informando sobre las acciones y programas que ha realizado por medio de la Dirección de Obra Pública; sin embargo, el municipio refirió que los mismos son atendidos **de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria**.⁴⁵

Sin embargo, en términos del contenido esencial del derecho a la movilidad, el ayuntamiento de Toluca, México, vulnera la disponibilidad de la infraestructura vial y de apoyo para las personas, que les permita la satisfacción de necesidades elementales, como son el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la recreación, entre varias más.

Por cuanto hace a la accesibilidad, se viola el derecho a la movilidad desde dos de sus cuatro dimensiones: accesibilidad física y accesibilidad económica.

⁴³ Evidencias 1 y 2.

⁴⁴ Evidencias 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, y 15.

⁴⁵ Evidencias 4, 6 y 13.

Por accesibilidad física, dadas las deplorables condiciones de las calles, caminos y vialidades, que impiden la idoneidad del sistema de movilidad y por ende, afectan el cumplimiento de las necesidades básicas de la población, lo cual incluye su integridad física.

Asimismo, por asequibilidad o accesibilidad económica, que se evidencia al generar costos, cargos directos o indirectos originados al pretender el ejercicio del derecho a la movilidad, ante las inadecuadas condiciones de la infraestructura vial, que al mismo tiempo obstaculizan o comprometen la materialización de otros derechos, causándose un daño al patrimonio de las personas ante la ausencia de una administración pública eficaz.

En cuanto a la calidad, por la cual debe asegurarse que los medios y contenidos para la realización del derecho, cuenten con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, en concreto, la infraestructura vial y de apoyo debe ser adecuada, permitir la movilidad en condiciones de igualdad, encontrarse en buen estado y recibir mantenimiento regular, aspectos que en el presente caso se incumplen rotundamente.

Todo lo anterior deviene en la afectación de la aceptabilidad, pues uno de los elementos del sistema de movilidad -la infraestructura vial y de apoyo- obstaculiza el sano y armónico movimiento de las personas, al no ser pertinente y adecuada para quienes la utilizan.

Así, el ayuntamiento de Toluca, México, incumple las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la movilidad de las personas en el municipio, contempladas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 5, 7, 26, 27, 56, 73 y 74 de la Ley General de Víctimas; así como en los artículos 1, 2, 10, 11, 12, 13 fracciones IV, V y VI de la Ley de Víctimas del Estado de México; atendiendo a las circunstancias del asunto, a las acciones y omisiones que expusieron la vulneración, con un criterio de complementariedad para la determinación armónica y eficaz de las medidas de reparación, contemplando un enfoque diferencial y especializado.

El municipio en México es el orden de gobierno más cercano a la población. Es el responsable directo de que los servicios públicos se presten con calidad, eficacia y pertinencia que permita el desarrollo humano a través del incremento en el nivel de vida de sus habitantes. En esta dimensión, la norma jurídica fundante en su artículo 115 ordena a este ente, hacerse cargo del servicio público de calles; y su respectivo equipamiento.

La labor del municipio debe enfocarse en armonizar la normativa internacional, nacional y local, con el objeto de erradicar la problemática existente. El caso concreto permite advertir que existe en el municipio una problemática que ha sobrepasado su capacidad de dotar servicios públicos de calidad, y de gestionar programáticamente la obra pública, afectando la movilidad humana y provocando una percepción negativa de la ciudadanía.

Resulta pertinente también, tomar en consideración que como parte del uso del espacio público, la sensación de seguridad de las personas es un elemento toral para su calidad de vida. Cuando la falta de seguridad afecta el devenir cotidiano, los seres humanos tienen la percepción de ser posibles víctimas de ilícitos o de eventos que pueden poner en peligro su integridad, en perjuicio de sus derechos e implicando peligro, daño o riesgo a su persona o bienes.

Al respecto es ilustrativo tomar en consideración que durante marzo de 2018,⁴⁶ el 94.5% de la población de 18 años y más, en la ciudad de Toluca, se sintió inseguro en el transporte público y que 75.5% manifestó sentirse inseguro en las calles que habitualmente usa, si a esto aunamos que el 79.9% de ese grupo de población identificó baches en calles y avenidas como una problemática específica en su ciudad, por ende, la percepción se agudiza, tenemos que la sensación de inseguridad en la capital del estado y el propio municipio es elevada y debiera ser atendida en forma urgente.

El derecho humano a la movilidad implica que las personas puedan, entre otros aspectos, trasladarse de forma segura de un lugar a otro, característica que además distingue a la humanidad, al permitirle forjar puntos de encuentro comunes, ya sea el traslado a su domicilio, a su lugar de trabajo, a la escuela o a diversas áreas de desarrollo.

Las calles son las vías que permiten el acercamiento de la persona con su comunidad, por tanto, la calle como obra pública se distingue en la normativa, por lo que en orden jerárquico, la Norma Suprema Federal refiere:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

⁴⁶ Cfr. INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, marzo 2018, principales resultados*, Ciudad de México, abril de 2018.

Por su parte, la Constitución particular del Estado refiere en los diversos 112 y 122, que las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. También precisa que los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables, teniendo a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, señala que los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de esa Constitución

A la vez, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 125 ratifica como encargo atribuible a la comuna gubernamental, que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente entre ellos, lo relativo a las calles, disponiendo para tal efecto que corresponde al Director de Obras Públicas, proyectar las obras públicas y servicios relacionados incluyendo la conservación y mantenimiento de calles.

Es preciso mencionar que el Código Administrativo del Estado de México, la Ley de Movilidad del Estado de México y el Reglamento de la Junta de Caminos del Estado de México, de manera conexas, en diversas disposiciones jurídicas ubican a las calles como parte de la infraestructura vial de carácter primario local que están a cargo de los municipios, de lo cual se infiere que el Ayuntamiento en el cumplimiento de sus funciones

y en la prestación de los servicios públicos a su cargo, debe prever a través de la debida planeación, las acciones específicas tendentes a lograr su cometido y deber jurídico.

Para tales efectos, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, considerada en sus disposiciones como el instrumento rector de las políticas públicas aplicable al municipio, prevé la coordinación y cooperación de las administraciones públicas federal, estatal y municipales; los planes, programas, presupuesto por programas, el proceso de control, seguimiento y evaluación de los indicadores del desarrollo; los lineamientos metodológicos y las políticas de planeación para el desarrollo, conforme al propio Sistema de Planeación Democrática que la norma suprema establece en su espíritu.

En esta tesitura, dicha norma jurídica local considera a la planeación democrática para el desarrollo, como el proceso permanente y medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados.

El ordenamiento supra indicado considera también que el proceso de planeación democrática comprenderá la formulación de planes y programas que deberán contener diagnóstico, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano, en donde la infraestructura vial de calidad tiene cabida.

Incluso el propio instrumento legal rector de la planeación municipal prevé la imposición de sanciones por contravención a sus disposiciones por parte de los servidores públicos de las administraciones públicas estatal o municipal.

Al respecto, el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018, contempla en su Vertiente 3, la Mejora de Calles y Espacios Públicos, disponiendo demandas sociales concretas:

- Mantener las calles de la ciudad en condiciones adecuadas para transitar mediante repavimentaciones o rehabilitaciones.
- Establecer una política de bacheo continuo dentro del municipio.
- Realizar obras de pavimentación en colaboración con la sociedad.
- Incluir acciones destinadas a reducir el rezago existente en obras de equipamiento urbano.

Para ello, dentro de la programación del desarrollo, la autoridad municipal trazó el Pilar temático de Desarrollo Solidario, considerando lo siguiente:

Programa presupuestario: 03050103 Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre.

Objetivo del programa presupuestario: Incluye acciones para ampliar, mantener y mejorar las condiciones de la red carretera integral del Estado y fomentar el equipamiento y las condiciones para un transporte óptimo, que contribuyan al mejoramiento de la conectividad, movilidad y la cobertura de los servicios de comunicaciones y de transporte, a través de acciones en infraestructura y equipamiento de las comunicaciones, el transporte, las telecomunicaciones y el transporte masivo para propiciar un mayor crecimiento socioeconómico, fortaleciendo el desarrollo regional, metropolitano y suburbano.

Dependencia General: FOO Desarrollo urbano y obras públicas.

Pilar temático o Eje transversal: Municipio progresista.

Tema de desarrollo: Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre.¹

Apartado programático que contiene los objetivos, fines, propósitos y actividades conducentes para tal efecto.

De lo anterior se desprende que en el caso particular, el Ayuntamiento de la ciudad de Toluca definió las metas para cumplir con lo dispuesto en la norma, autoimponiéndose a través de su propio Plan de Desarrollo; no obstante y derivado de las constantes quejas recibidas en este Organismo por la sociedad civil, se advierte el incumplimiento de las disposiciones programáticas definidas.

Asimismo se pudo advertir que de acuerdo a lo establecido en el Bando Municipal, en la administración pública municipal, el Presidente Municipal, se auxilia de las Direcciones de Desarrollo Urbano y Movilidad; Obra Pública; y Planeación y Programación y que, de acuerdo a este *corpus iurus*, las dependencias mencionadas se encargarán de la planeación, ejecución, administración, evaluación y modificación de los servicios públicos municipales, proporcionando los servicios públicos y ejecutando las obras que la prestación, instalación, funcionamiento y conservación requieran, con sus propios recursos o, a través de concesiones a los particulares.

Es decir, la propia norma jurídica permite el concurso del sector privado o social para la prestación de los servicios públicos dirigidos de manera general a sus habitantes, en casos que así lo considere y bajo los términos que la propia ley determine.

Precisamente el artículo 65 del Bando Municipal en cita dispone como atribuciones de las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano y movilidad, impulsar la construcción y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano, a través de un sistema de cooperación con fuentes alternas de financiamiento y la aportación o donación de obras y equipo al Ayuntamiento. Además precisa en su artículo 66 que son atribuciones en materia de obra pública, ejecutar las obras públicas que aumenten y mantengan la infraestructura municipal y que estén consideradas en los planes y programas respectivos.

El Código Reglamentario Municipal de Toluca, dispone de manera específica que la o el titular de la Dirección de Obra Pública, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Proponer a la o el Presidente Municipal el Programa General de Obra Pública en congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano;
- II. Ejecutar el Programa General de Obras Públicas;
- III. Proyectar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas;
- VI. Elaborar y supervisar programas para la ejecución de proyectos por cooperación, construcción y mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento urbano;
- VII. Ejecutar la construcción y mantenimiento de edificios, monumentos, bienes de usos común, avenidas, calles, caminos y todo tipo de vialidades e infraestructura urbana de jurisdicción municipal;...

Finalmente es el Manual de Procedimientos de la Dirección de Obras Públicas 2016-2018, el instrumento adjetivo que contiene como unas de sus objetivos:

“... Atender a las delegaciones municipales, zona centro y sectores del municipio de Toluca, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía en los apoyos con maquinaria pesada para el mantenimiento y conservación de caminos, calles y áreas comunes de terracería y en el rastreo y afine con materiales en el revestimiento, excavaciones carga y acarreo de materiales diversos...”

Derivado de lo expuesto, esta Defensoría de Habitantes advirtió que el Ayuntamiento de Toluca, por norma constitucional tiene encomendada la prestación del servicio público de calles, misma que debió atender de conformidad con la propia planeación formulada en su instrumento programático 2016-2018; contando con las dependencias responsables de ello.

Sin embargo, dadas las constantes quejas de la ciudadanía en contra de las condiciones actuales y de la situación física de la infraestructura vial local, se denota incumplimiento a los planes de trabajo trazados, lo cual presumiría el desapego a las disposiciones legales y normativas expresadas, en detrimento de la eficiencia y calidad de vida de los habitantes del municipio de Toluca, lo cual corresponderá a las autoridades administrativas competentes determinar lo conducente.

Por todo lo anterior, considerando que en el municipio de Toluca existe una problemática social derivada de la mala condición de la carpeta asfáltica de sus calles y avenidas en sus diferentes delegaciones, los cuales afectan la movilidad y la integridad física de las personas, la autoridad municipal debe considerar los siguientes aspectos que deben ejecutarse invariablemente de manera progresiva:

1. En un plazo razonable, **que no debe exceder de treinta días naturales a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se elabore un diagnóstico** en el que se determine cuál es la situación actual del municipio de Toluca y sus delegaciones respecto a las condiciones generales de la carpeta asfáltica, para lo cual debe generarse un mapa de riesgo que identifique las calles, así como una evaluación técnica que permita conocer su estado y condición, así como los requerimientos específicos para su reparación y conservación.
2. Derivado del diagnóstico, se sienten las bases para realizar la planeación correspondiente en instrumento programático; definiendo a las dependencias responsables de ello.
3. Como medida de reparación se difunda ampliamente el programa municipal de apoyo patrimonial producido por la carpeta asfáltica en mal estado.
4. Ante el evidente incumplimiento al plan de trabajo trazado, se de vista al órgano interno de control del ayuntamiento, a efecto de que se determine lo conducente.

Se reitera que las obligaciones del Estado mexicano, abordadas a lo largo de este documento, definen el compromiso por garantizar de forma progresiva el derecho humano a la movilidad, siendo pertinente destacar la medida que establecen los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,⁴⁷ en su principio 22:

La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:

a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones.

Consecuentemente, este Organismo Público Autónomo formuló la siguiente:

RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Acreditada la vulneración al derecho humano a la movilidad, a la integridad y al patrimonio de los habitantes del municipio de Toluca, México, **se realicen las acciones siguientes:**

1. En un plazo razonable, **que no debe exceder de treinta días naturales a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se elabore un diagnóstico** en el que se determine cuál es la situación actual del municipio de Toluca y sus delegaciones respecto a las condiciones generales de la carpeta asfáltica, para lo cual debe generarse un mapa de riesgo que identifique las calles, así como una evaluación técnica que permita conocer su estado y

⁴⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

condición, así como los requerimientos específicos para su reparación y conservación.

2. Derivado del diagnóstico, se sienten las bases para realizar la planeación correspondiente en instrumento programático; definiendo a las dependencias responsables de ello, así como la ejecución de un programa integral para la conservación y bacheo en todo el municipio.
3. Como medida de reparación se difunda ampliamente el programa con que cuenta ese municipio a efecto de brindar apoyo patrimonial producido por la carpeta asfáltica en mal estado.
4. Ante el evidente incumplimiento al plan de trabajo trazado, se dé vista al órgano interno de control del ayuntamiento, a efecto de que se determine lo conducente.

De lo anterior la autoridad deberá remitir las evidencias de su cumplimiento cabal.
