

II. El reconocimiento de la movilidad como un derecho humano

HAYASHI



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 fundamentado 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 intercambiaron 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.

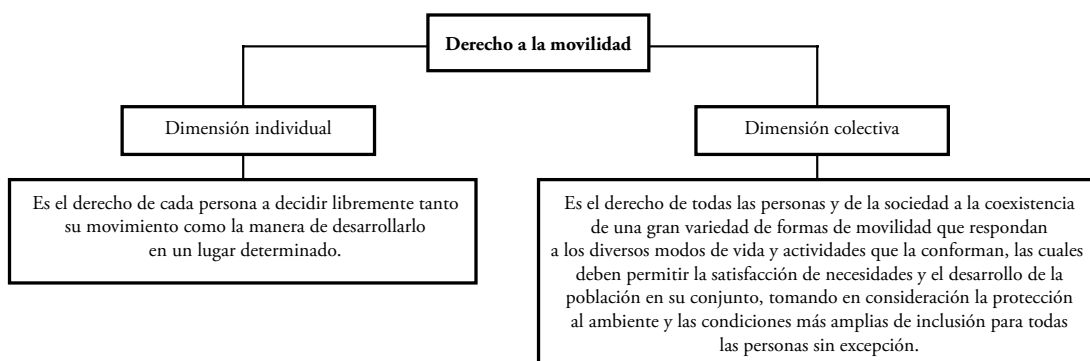
¹⁰⁹ Wilmer Yesid Leguizamon Arias, “El derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social: el caso del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja”, ponencia dictada durante el IV Seminario Internacional para el Estudio de la Fraternidad, Santiago, 19 de octubre de 2011, p. 11, disponible en <<http://www.ruef.net.br/uploads/biblioteca/4e2c5184cca114d0a9798113949eb48e.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 *coctel 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 Leguizamon Arias, *op. cit.*, p. 12.
¹¹² Teresa del Valle, “El derecho a la movilidad libre y segura”, en Virginia Maquieira (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

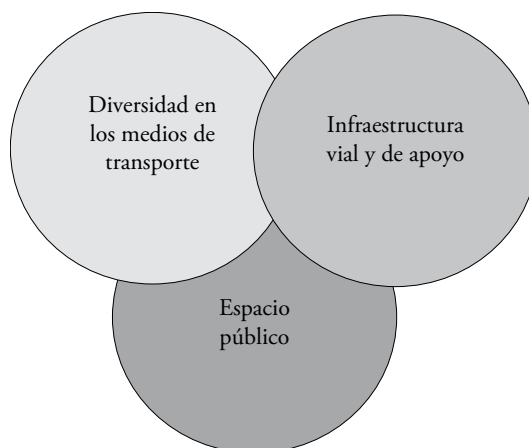
¹¹⁹ Véase n. 16.

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 prerequisite 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 Leguizamon 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 traslados 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 MacGregor, *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 <i>b</i>.
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 <i>c</i>. • 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 agua–¹⁵⁶ 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 Véanse 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 especial 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 antropógenas 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 *buena práctica* 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/Norma1.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/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%20C3%ADsticas/Documentos/Resumen_Proyecciones/01%20Proyecciones%20Población%20Medell%C3%ADn%20por%20año%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 Estadístico. Municipio 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.

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 residenciarse 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 ciclorrutas con los equipamientos y los espacios públicos.²⁰⁵ El término ciclorrutas 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.secretariasenado.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/Norma1.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/Norma1.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/comunicaciones/boletin-prensa-2008/marzo/Marzo%2028%20%20PLAN%20ESTRAGICO%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/Cultura/MovidaUrbana/Documents/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&tabid=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.	• Ley 769. • Ley 872. • Ley 1083.	-	• Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital. • Pacto por la Movilidad de Bogotá con los Gremios de la Ciudad.
Medellín		• Decreto 798.	-	• Plan Estratégico de Movilidad 2008-2011. • Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
Curitiba	Capítulo II, título VII.	• Ley 10.257. • Ley 12.587.	• Ley 12.597. • Decreto 1.356.	• 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.	X			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.	X			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.		X		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.	X			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”. Asimismo, se contemplan las siguientes opciones de movilidad: <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 ESTRATÉGICO 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 justicia 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, pero no es suficiente		Descripción
	Sí	No	
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, pero no es suficiente		Descripción
	Sí	No	
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 Transportes y Tránsito, y la evaluación y ordenación del trazo vial de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

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 (IPPUC, 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, pero no es suficiente		Descripción
	Sí	No	
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		Descripción
	Sí	No	
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 querrelas 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%2015/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

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.

²³¹ 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.

²³² Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, *Movilidad, derecho ciudadano: educación vial*, Medellín, Alcaldía de Medellín, 2011, p. 9.

²³³ *Ibidem*, p. 14.

²³⁴ 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.inteligenciavial.com>>, página consultada el 15 de octubre de 2012.

²³⁵ Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, *op. cit.*, p. 9.

²³⁶ Unión Iberoamericana de Municipalistas, *op. cit.*, p. 37.

²³⁷ *Idem*.

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.uncrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20\(EMBARQ\).pdf](http://www.uncrdlac.org/fts/FTS%20-%20Paper%20(EMBARQ).pdf)>, página consultada el 7 de febrero de 2013.