

Repensar la movilidad no motorizada: Una ardua misión en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco

Rethinking non-motorized mobility: An arduous mission in the Metropolitan Area of Guadalajara, Jalisco

KATYA MARISOL RICO ESPINOZA¹

ROSA MARÍA RICO ESPINOZA²

Resumen

El derecho a la movilidad es un derecho humano, reconocido hace apenas tres años en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, su estudio refleja las magnas desigualdades en las grandes ciudades y pone en evidencia los rezagos y debilidades en la forma en que se moviliza la población. Las últimas décadas han demostrado cómo el incremento del parque vehicular en las grandes metrópolis mexicanas ha acaparado el tema de la movilidad individualista. Las políticas públicas se preocuparon durante muchos años en atender la prioridad del comportamiento social en torno al uso del automóvil privado, olvidando casi por completo la infraestructura para los traslados no motorizados o incluso para el transporte público masivo. En el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), actualmente el uso de la bicicleta ha sido parte fundamental en el cambio de estrategia de recuperación de espacios públicos para atender la movilidad intermodal, que va combinada con trayectos a pie, transporte público (autobús o tren ligero) y vehículos de aplicación. La bicicleta, como medio de movilidad para viajes cortos, es reconocida como la opción más sustentable, asequible y accesible, es considerada como el modo de transporte más rápido y eficiente para realizar traslados cortos. El objetivo principal de este documento es identificar las discrepancias que aún persisten entre los municipios del AMG en torno a las políticas públicas de infraestructura de movilidad ciclista, pese a tener un Plan de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana visión 2042, en donde se logra visualizar que, aun a pesar de ser una gran metrópoli conformada por varios municipios, la visión, programas, políticas públicas y presupuesto de cada ayuntamiento involucrado, marcan la diferencia.

Abstract

The right to mobility is a human right, recognized three years ago in the Constitution of the United Mexican States, however, its study reflects the great inequalities in big cities, highlights the lags and weaknesses in the way the population is mobilized. The last decades have shown how the increase in the vehicle fleet in the large Mexican metropolises has monopolized the issue of individualistic mobility, public policies were concerned for many years with addressing the priority of social beha-

- 1 Doctora en Derecho por el Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, adscrita a la Universidad Autónoma de Nayarit, México. Profesora de asignatura de licenciatura y posgrado en diversas universidades. Actualmente, Cuarta Visitadora General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.
- 2 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, inscrita al entonces Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del CONAHCYT con competencia internacional. Académica y servidora pública de Jalisco.

viator around the use of private cars, almost forgetting completely the infrastructure for non-motorized transfers or even for mass public transport. In the Metropolitan Area of Guadalajara currently, the use of the bicycle has been a fundamental part of the change in the strategy for the recovery of public spaces to attend to intermodal mobility, which is combined with walking, public transport (bus or train) application vehicles. The bicycle as a means of mobility for short trips is recognized as the most sustainable, affordable and accessible option, it is considered the fastest and most efficient mode of transport for short trips. The main objective of this document is to identify the discrepancies that still persist between the municipalities of the AMG regarding public policies for cycling mobility infrastructure, despite having a Metropolitan Development Plan for the Metropolitan Area vision 2042, where it is possible to visualize that even though it's a huge metropolis formed of several municipalities, the vision, programs, public policies and budget of each city council involved, make a difference.

Palabras clave:

Derecho, movilidad; tránsito; libertad; ciclovía

Key words:

Right, mobility; transit; freedom; bikeline/ bikeway

I. Introducción

Hablar del derecho a la movilidad suele confundir un poco a la ciudadanía, mientras algunos lo confunden con la libertad de tránsito, hay personas que se han enfocado en pelear por el reconocimiento de la movilidad de manera progresiva, sin embargo, es una lucha transversal que debe atenderse desde las correspondientes interseccionalidades que se presenten.

Dentro del sistema jurídico mexicano, la libertad de tránsito aparece plasmada en el artículo 11 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el cual se refrenda años más tarde (con unas pequeñas modificaciones) en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, en donde se puede identificar que este derecho se vincula directamente con el derecho a entrar y salir del país; el derecho al asilo; la libertad de mudarse; y la libertad de viajar por el territorio, mas no a la confusión que se origina consuetudinariamente al libre tránsito en un lugar público sobre un vehículo automotor o no motorizado, que suele concebirse como “el derecho de moverse en un automóvil”.

Pero no es lo mismo hablar del libre tránsito y de la movilidad, si bien ambos conceptos se vinculan, en el ámbito jurídico y en la práctica son muy diferentes. Hablar del derecho a la movilidad involucra, sin lugar a dudas, tomar como rol fundamental al derecho al libre tránsito que consagra el hecho de que toda persona puede moverse y viajar por el territorio sin ninguna restricción más que las que impongan las leyes. No obstante, es importante aclarar sus diferencias y también su vinculación, para visualizar la necesidad de comprender este derecho desde la progresividad propia de los derechos humanos.

A lo largo de los años, el derecho a la movilidad al no contar con un reconocimiento como tal en México, era contemplado de manera confusa en múltiples legislaciones locales, como: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco, quienes durante los inicios del siglo XXI comenzaron a promulgar normativas que intentaron atender el tema, sin embargo, en muchas de ellas se confundían los términos.

Fue entonces que en 2016 se publica la primera legislación que contempla y define este derecho, a saber: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y aunque este reconocimiento no tenía aún los alcances del que poste-

riormente se realizó en la CPEUM, favorecía la protección más amplia del derecho a la movilidad hacia su reconocimiento nacional.

Es así que, más de cien años después de promulgada la CPEUM, en diciembre de 2019 el Senado de la República aprobó por unanimidad el dictamen de reforma constitucional que finalmente reconoció el derecho humano a la movilidad, adicionando un párrafo al artículo 4º constitucional, en donde se señala que toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.³

En la actualidad, el derecho a la movilidad resulta novedoso e incluso, en ocasiones, de compleja comprensión, más aún cuando las personas usuarias del automóvil suelen acaparar el espacio público y se niega a la aplicación y ejecución de políticas públicas sostenibles e incluyentes en el Estado de Jalisco orientadas de manera jerárquica al peatón, la bicicleta, al transporte público y al uso racional del automóvil particular. En ese tenor, la movilidad no motorizada o movilidad activa, se entiende como aquel desplazamiento de personas y bienes que requiere de esfuerzo físico, utilizando ayudas técnicas o mediante el uso de vehículos no motorizados (SEDATU, 2023).

Históricamente en México, el espacio público que se ha dedicado al vehículo privado es del 40% de la superficie urbanizada (SEDATU, 2023), es decir, 10% por encima de lo recomendado por ONU-HABITAT (ONU-Habitat, 2019) en contraste, en el 53.2% de las vías urbanas existen banquetas que permiten la movilidad peatonal y únicamente se registran ciclovías en el 0.3% de las vías urbanas (SEDATU, 2023). Según la recién publicada Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, a nivel nacional se registró que las vías ciclistas representan con un 99.8 % una ubicación en entornos urbanos, mientras que solo el 0.2 % se encuentran en ámbitos rurales (SEDATU, 2023).

Lo anterior cobra relevancia en virtud de que, en la última década, se han plasmado disputas en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) por la creación e incremento de ciclovías, políticas públicas que han puesto en confrontación a la sociedad, por un lado, quienes exigen mejor y mayor infraestructura ciclista y, por el otro, quienes pelean por la movilidad del automotor privado (movilidad individualizada y no sostenible).

En ese tenor, el objetivo general de este documento versa en identificar los antecedentes y marco jurídico del derecho humano a la movilidad (ya que el mismo aún se encuentra en proceso de configuración en los estados y municipios para atender la concurrencia y reforma que involucra indudablemente los artículos 73, 115 y 122 de la CPEUM) y ejemplificar la ardua tarea de las autoridades del AMG para lograr socializar y aplicar políticas públicas sostenibles encaminada a respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la movilidad no motorizada de todas las personas que habitan y transitan en el AMG.

Lo anterior ante un escenario complicado, ya que los municipios que conforman dicha área cuentan con diferencias territoriales, poblacionales, de infraestructura, de población, distintos índices de marginación, programas, propuestas, políticas públicas y presupuestos muy distintos para atender el tema.

Para el análisis de este documento, se empleó una metodología de investigación cualitativa basada en un análisis puntual de la situación que actualmente le brindan los 10 municipios que integran el AMG en torno a la movilidad no motorizada, por lo que se realiza un análisis jurídico-metodológico a través de un estudio comparativo del documento rector del municipio, a saber: Plan de Desarrollo Municipal.

3 La cual fue impulsada por más de 35 organizaciones civiles que, desde el 2015, trabajaron arduamente con legisladores y legisladoras mexicanas para hacerlo posible, buscando que dicho derecho fundamental fuera un parteaguas para la prevención de hechos de tránsito que cobran la vida de más de 16 mil personas cada año y que constituyen la primera causa de muerte entre niñas, niños y jóvenes en el país. La sociedad civil busca “llegar bien a donde sea que vayan, sin importar qué modo de movilidad elijan” (Prensa, 2020). De igual forma, previamente a que fuera reconocido como derecho fundamental, el mismo podía identificarse ya en leyes secundarias que convergen con este derecho, como se analizará más adelante.

II. Desarrollo

Históricamente, toda cultura o civilización se ha caracterizado por las rutas o caminos que se trazaron a lo largo de su existencia, ya sea para la vertebración de sus imperios, comercialización, el trueque/intercambios de productos, e incluso como una forma de libre circulación de su gente o libre tránsito.

Cuando hablamos del concepto de movilidad surgen múltiples dudas o confusiones, por ejemplo, si este derecho es sinónimo de tránsito (libertad de tránsito), sin embargo, es necesario identificar que este último, en realidad funge con un papel fundamental en la construcción progresiva que ha tenido el derecho a la movilidad. Para identificar esta situación, debemos atender desde el origen de su definición, al respecto el Diccionario de la Real Academia Española (ver Tabla 1).

Tabla 1. Origen de conceptos clave

Movilidad. Del latín <i>mobilitas</i>, -ātis.	Tránsito. Del latín <i>transitus</i>.
Cualidad de movable	1. Acción de transitar.
[...]	2. Actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc.
	3. Paso, lugar para pasar de una parte a otra. De un estado o empleo a otro

Nota: Elaboración propia.

Fuente: (Real Academia Española, s.f.).

Las definiciones resultan importantes en virtud de que ambos conceptos en ocasiones suelen utilizarse como equivalentes, cuando no lo son. La confusión podemos asentar que se da con la progresividad en torno al derecho a la movilidad.⁴ Por lo anterior, el derecho a la movilidad representa en sí una evolución del derecho a la libertad de tránsito, y por ende, atiende a los principios de interdependencia e indivisibilidad, que da lugar todo derecho humano, en donde no se colisionan, sino que se complementan, potencian y refuerzan recíprocamente.

Es preciso señalar que, en materia de derechos humanos, la movilidad tiene una doble acepción: movilidad forzada y voluntaria. La primera de ellas es considerada como un movimiento/traslado migratorio que, aunque puede ser impulsado por diferentes factores,⁵ involucra el uso de la fuerza, la compulsión o la coerción (OIM, 2019), mientras que la segunda de las señaladas es identificada como el desplazamiento de toda persona de un lugar a otro, principalmente con la finalidad de satisfacer necesidades básicas y que permitan mantener una vida digna y en ejercicio del derecho a la libre circulación (CNDH, 2016). El presente documento versará únicamente sobre el segundo de los conceptos y la complejidad para los distintos municipios que conforman el AMG de atender lo relacionado con infraestructura ciclista, para que de manera concurrente se pueda garantizar de conformidad con las necesidades actuales.

En ese tenor, podemos aterrizar que la movilidad es el conjunto de desplazamientos libres de manera constante, ya sea de personas o mercancías, que sin lugar a dudas orilla a las autoridades a considerar rutas eficientes, oportunas, seguras y plenas, que se vuelven retos en aras de cumplir con las expectativas y necesidades de la población. No obstante, para lograr esta finalidad, el AMG se ha visto en ciertos aprietos, ya que el desarrollo urbano no planificado por los diversos municipios que la conforman, ha evidenciado la falta de un

4 Incluso dentro de la movilidad y atendiendo a los vacíos que ha tenido la legislación mexicana en la materia, el pleno de la SCJN también ha tenido que definir las diferencias entre transporte y tránsito y, por ende, las facultades de las autoridades. Véase TRANSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES, Tesis: P./J. 46/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Libro I, t. I, octubre de 2011, p. 307.

5 También conocido como traslado o desplazamiento forzado de personas de su hogar o país debido, por lo general, a interrupciones sociales, económicas, conflictos armados o desastres naturales.

modelo integral de movilidad (en donde la infraestructura ciclista es mínima) y la que se pretende ejecutar suele estar en constante pugna, e incluso, las políticas públicas que se han generado en torno a este derecho fundamental suelen dividir a la población, en específico las relativas a la creación y/o ampliación de ciclovías.

El derecho a la movilidad no debe ser identificado como una regresión que atenta contra ciertas prerrogativas, debe ser visto en todo momento como un derecho fundamental que atiende a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, ya que, de garantizarse, se contribuye sin duda al desarrollo y goce del derecho a la no discriminación, a la igualdad, a un medio ambiente sano, a la vivienda, a la educación, a la protección de la salud, a la libertad de tránsito, al trabajo, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al acceso a la información, al esparcimiento, al desarrollo y al interés superior de la niñez, entre otros.

Cabe señalar que, a pesar del impulso que se ha intentado brindar a los proyectos de ciclovías, la falta de comunicación dentro de los mecanismos de coordinación y cooperación administrativa es uno de los principales factores para lograr su éxito; otro factor es que la infraestructura ciclista del AMG aún no se realiza bajo criterios estandarizados que garanticen la calidad en los procesos de planeación, diseño e implementación, que establezcan estándares mínimos de diseño.⁶ Evidentemente, la visión de cada municipio del AMG marca la diferencia en torno al tema; inicialmente, incluso fueron vistas como un negocio, ya que se ejecutaron proyectos carentes de toda utilidad y fuera de los estándares mínimos para la ejecución de ciclovías o la gran mayoría de estas se encontraba dispersa, sin ruta, no contaba con una conectividad, ni mucho menos se podía pensar en una multimodalidad de la movilidad en el AMG.

El presente documento se enfocará en las dificultades a las que se han enfrentado algunos municipios del AMG al ambicionar garantizarlo mediante políticas públicas sostenibles y equitativas para sus habitantes, quienes en su mayoría suelen contraponerse por las diferencias que componen a sus sociedades (en muchas ocasiones marcadas por segregaciones, diferencias culturales, perspectiva de género, etc.) y en donde incluso se han presentado argumentos en torno a un retroceso en la ejecución de ciertas políticas públicas que involucra la creación y ampliación de ciclovías, presumiblemente incrementando los tiempos y hechos de tránsito durante los trayectos al interior del área metropolitana, deteriorando presuntamente la convivencia social, posturas que se retomarán más adelante.

III. Marco Jurídico

Este derecho cuenta con un amplio estudio a nivel internacional,⁷ desde sus inicios cuando se discutía como libre tránsito, posteriormente como transporte y ahora como movilidad y seguridad vial, como se podrá apreciar en las siguientes líneas:

Internacional

La Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, conocida como la Declaración de Estocolmo, señala que la planificación del desarrollo debe hacerse para proteger el medio ambiente. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y la urbanización, buscando en todo momento atender al principio pro persona con miras a evitar el daño ambiental.

6 Esta problemática se presenta no solo en el AMG, sino en todo el territorio mexicano. Solo las siguientes cinco entidades federativas: Ciudad de México, Colima, Aguascalientes, Nayarit y Tabasco, prevén la emisión de un manual de diseño vial en sus leyes de movilidad (SEDATU, 2023).

7 El nuevo milenio amaneció con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades, y los expertos pronostican que para 2050 la tasa de urbanización mundial alcanzará el 65%, por lo que desde hace más de dos décadas se ha agudizado el estudio del derecho a la movilidad en las urbes (Global Platform for the Right to the City, 2001).

La Declaración de Río en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo donde también reconoce principios relacionados con el desarrollo sostenible.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, expone la obligación de asegurar el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, el transporte, entre otros.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ puntualiza la movilidad personal bajo la línea que todo Estado Parte debe adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, promueve la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades relacionadas a varios rubros, entre ellos el transporte.

En este mismo rubro, el tema es identificable en las Recomendaciones generales del Comité DESC, en sus numerales 5 y 6 relativas a las personas con discapacidad, donde se identifica al transporte como un claro ejemplo de discriminación grave para estos grupos en condición de vulnerabilidad, que les impide o restringe la práctica y goce de sus derechos.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, puntualiza la promoción y cooperación del desarrollo de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en todos los sectores pertinentes, entre ellos el transporte.

El Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, emite una serie de puntualizaciones para atender los compromisos de limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, en su artículo XIII, relativo al derecho al transporte público y movilidad urbana, en el que divide lo anterior en tres situaciones específicas:

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).
2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), señala que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

8 Resulta importante señalar que la propia SCJN ha emitido tesis jurisprudenciales interpretando el texto de este instrumento internacional, para aclarar que la movilidad personal se refiere a las medidas de apoyo a la persona para favorecer su movimiento y desplazamiento, mientras que la accesibilidad viene referida a aquellas medidas dirigidas a facilitar el acceso de las personas al entorno físico. Esto es, la movilidad personal se centra en la persona con discapacidad y la accesibilidad al entorno físico en el que se desenvuelve. En este tenor, el derecho humano a la movilidad personal, relacionado con los diversos de vida independiente e integración a la comunidad, reviste una significativa importancia para las personas con discapacidad, ya que garantiza la autonomía individual, la igualdad de oportunidades y la no discriminación (SCJN, s.f.).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) detalla la prioridad de los Estados en los planes de desarrollo urbano.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores plasma el derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal, el cual debe permitir que la persona mayor pueda vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, catalogada como un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y a otros foros institucionalizados para la cristalización de los Derechos Humanos en el nuevo milenio, tales como: derecho a la ciudad, a la residencia, al espacio público, al gobierno metropolitano o plurimunicipal, a la movilidad local y a la accesibilidad.

El Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020, pide llevar a cabo actividades en materia de seguridad vial, particularmente en los ámbitos de la gestión de la seguridad vial, la infraestructura viaria, la seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, la educación para la seguridad vial y la atención después de los accidentes.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como el Acuerdo de Escazú, es un documento regional único en la materia, que marca el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación para garantizar el derecho de las personas de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Ahora bien, cabe mencionar que el tema incluso forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y suele vincularse al objetivo 11 relativo a las ciudades y comunidades sostenibles⁹ con este derecho, el cual busca que las metrópolis sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, en donde evidentemente las vías de movilidad y transporte juegan un papel importante.¹⁰ No obstante, no solo este objetivo se relaciona con la movilidad, ya que los ODS 3- Salud y bienestar; 5- Igualdad de género; 13- Acción por el clima y 17- Alianzas para lograr los objetivos también se encuentran estrechamente ligados.

De igual forma, el transporte y la movilidad son temas que incorpora la Nueva Agenda Urbana, especialmente porque facilitan las conexiones entre las zonas urbanas y rurales y permiten “una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos” (ONU-Habitat, La Nueva Agenda Urbana Ilustrada, 2021). En esa línea, este documento recomienda lo siguiente: a) un aumento del transporte público accesible y sostenible y el desarrollo de opciones no motorizadas; b) desarrollo orientado al tránsito (DOT); c) una planificación mejor coordinada del transporte y el uso del suelo; y d) una planificación del transporte urbano de mercancías que permita un acceso eficiente a los productos y servicios.

Por lo que evidentemente el derecho a la movilidad obliga a que las autoridades lo garanticen con una visión de planificación estructurada y concurrente (nacional, regional y local) del uso de suelo (densidad poblacional) y, por ende, del espacio público con sus respectivas interseccionalidades, preceptos que poco a poco han sido incorporados a la normativa del sistema jurídico mexicano.

Ámbito federal

9 México como país forma parte de la Red de Movilidad Sostenible, en donde expertos, organismos científicos, organizaciones públicas y privadas, cámaras sectoriales y organismos no gubernamentales (ONG) en Latinoamérica y el Caribe, trabajan de manera conjunta para contribuir con los ODS (Red, s.f.).

10 Dentro de las metas e indicadores del ODS 11, encontramos la 11.2 que busca proporcionar acceso a sistemas de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible, así como mejorar la seguridad vial. De igual forma, el 11.6 versa sobre la reducción al impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, con especial atención a la calidad del aire.

Inicialmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocía en el artículo 11 el derecho de toda persona para entrar, salir, viajar o mudarse dentro del territorio nacional (salvo las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país), sin embargo, en atención a esa evolución que hemos señalado, fue a finales del 2019 que se llevó a cabo una reforma a la CPEUM, reconociéndose a la movilidad como un derecho fundamental consagrado en el artículo 4º, párrafo décimo séptimo, definiéndose a este como el derecho de las y los ciudadanos para que puedan moverse de forma segura en las calles y espacios públicos, en condiciones de equidad, igualdad y accesibilidad para todos.

En 2022 se publicó como legislación secundaria la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, la cual señala que la movilidad es el derecho de toda persona a trasladarse y a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el desplazamiento de personas, bienes y mercancías, el cual deberá contribuir al ejercicio y garantía de los demás derechos humanos, por lo que las personas serán el centro del diseño y del desarrollo de los planes, programas, estrategias y acciones en la materia.

Es entonces que esta norma tiene por objeto establecer las bases y principios para garantizar este derecho en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. Incluso define los veinte principios rectores de este derecho humano, a saber: accesibilidad; calidad; confiabilidad; diseño universal; eficiencia; equidad; habitabilidad; inclusión e igualdad; movilidad activa; multimodalidad; participación; perspectiva de género; progresividad; resiliencia; seguridad; seguridad vehicular; sostenibilidad; transparencia y rendición de cuentas; transversalidad; y uso prioritario de la vía o del servicio. Sin embargo, en la práctica se vuelve complejo garantizar dicho derecho, como veremos más adelante.

Ahora bien, esta ley define la jerarquía normativa que debe atenderse para la planeación, diseño e implementación de las políticas públicas, planes y programas en la materia (ver Figura 1).

Figura 1. Jerarquía normativa



Nota: Elaboración propia con datos de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

La Ley General de Cambio Climático es reconocida por ser la primera dentro del sistema jurídico mexicano que reconoció el fenómeno de la movilidad en el contexto del cambio climático. El documento establece en sus artículos transitorios diversas obligaciones de los órdenes de gobierno para poder estar en condiciones de regular el fenómeno de la movilidad, buscando también la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) generadas por la movilidad.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano define a la movilidad como la “capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma.” Fue el primer instrumento normativo que incorporó un capítulo completo sobre la movilidad, obligando al Estado a armonizar las disposiciones legales en la materia.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad marca los lineamientos de accesibilidad a la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, los cuales serán “de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas”.

La Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, relativa a los espacios públicos en los asentamientos humanos, es el documento que busca ser la base para generar certeza en los procesos de planeación territorial en materia de espacio público a nivel nacional, siendo entonces una herramienta para el cumplimiento de los ODS y la Nueva Agenda Urbana, de igual forma, para el caso que nos ocupa, esta NOM señala que debe atenderse privilegiando la jerarquía de la movilidad antes mencionada, bajo condiciones de habitabilidad.

Ámbito estatal

La Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 4º, señala que toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.

Por su parte, el Código Urbano para el Estado de Jalisco ordena y regula los asentamientos humanos para mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para todo tipo de usos y para la movilidad, a través de un diseño urbano universal basado en la movilidad y accesibilidad, incluso brinda una definición de movilidad urbana sustentable, identificándola como la política pública que coordina los sectores ambiental, de transporte y de desarrollo urbano, con la finalidad de mejorar la calidad del espacio público; señalando facultades para los municipios y el estado en el tema de movilidad. Incluso el código marca que se deberá contar con un Programa Estatal de Desarrollo Urbano, que implemente infraestructura para espacios destinados a ciclovías.

En 2022 entró en vigor la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco, tiene por objeto garantizar el derecho humano a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, procurando en todo tiempo la protección más amplia para las personas.

Incluso, esta ley confirma que serán las autoridades estatales y municipales las que promoverán la infraestructura de movilidad activa, privilegiando aquella destinada para el uso de la bicicleta como un modo de transporte sustentable, así como de los vehículos no motorizados. Asimismo, fomentarán la realización de una red de ciclovías o sendas especiales para la circulación de bicicletas y similares, conforme lo dispuesto por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, sus reglamentos y sus instrumentos de planeación, considerando la jerarquía de la movilidad establecida en la norma.

Cabe destacar que se cuenta con un Plan Integral de Movilidad y Transporte Sustentable (PIMUS) del Área Metropolitana de Guadalajara, punto 7.7, denominado “Emisiones y calidad del aire”, del capítulo III “Caracterización de la Movilidad”, en el que se aborda el tema de las emisiones de gases contaminantes por vehículos automotores, así como la

necesidad de generar políticas públicas integrales en materia de movilidad, donde se considerara el impacto que tienen para el ambiente y la salud pública. En dicho documento, se estableció la necesidad de desincentivar el uso del automóvil y promover el uso del transporte masivo y no motorizado (Jalisco G. d., PIMUS, 2015).

Toda esta estrategia general de movilidad no motorizada debe estar orientada a crear y consolidar una red metropolitana que posibilite y promueva los desplazamientos peatonales y ciclistas en condiciones de seguridad y eficiencia, con el objetivo de aumentar la proporción de los viajes en modos no motorizados dentro de la repartición modal, y una de esas líneas de acción es, sin duda, la infraestructura ciclista; el PIMUS planteó la necesidad de crear 200 km más de ciclovías que lograrán integrar orígenes y destinos en una escala metropolitana de desplazamientos (Jalisco G. d., PIMUS, 2015).

Por su parte, el Reglamento Estatal de Zonificación del Estado de Jalisco define como vialidades principales aquellas que sirven como red primaria para el movimiento de tránsito de paso de un área a otra dentro del ámbito urbano, permite un enlace directo entre los espacios generadores de tránsito principales, la zona central comercial y de negocios, centros de empleo importantes, centros de distribución y transferencia de bienes y terminales de transporte en toda el área urbana. Estas vialidades también permiten enlazar las vialidades regionales con la vialidad urbana y sirven para proporcionar la fluidez al tránsito de paso y de liga con las vialidades colectoras, colectoras menores, subcolectoras y locales, por lo que la viabilidad de las ciclovías es idónea.

En este orden de ideas, la viabilidad de la instalación de ciclovías se observa como un sistema vial secundario, que se encuentra contemplada en el mismo documento (Jalisco G. d., PIMUS, 2015), al considerarlas como ciclovías con jerarquía metropolitana, aquellas que se ubican sobre vialidades regionales y principales con grandes dimensiones y longitudes que deberán de tener un carril exclusivo a la lateral de la vialidad.

La atención metropolitana en torno a la movilidad no motorizada

El AMG¹¹ actualmente cuenta con una conformación territorial que abarca no solo a la capital de Jalisco, sino al menos a nueve municipios más que en conjunto incorporan el mayor número de habitantes en el Estado, a saber: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Acatlán de Juárez y Zapotlanejo.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2010 del INEGI, el AMG tenía una población de 4,434,878 habitantes. Diez años después, el AMG concentraba 5 millones 268 mil 642 habitantes (IIEG, s.f.), siendo rebasada únicamente por el Área Metropolitana del Valle de México en cuanto a territorio y población (Jalisco G. d., AMG, s.f.), no obstante, las diferencias entre los municipios que conforman dicha área, resultan abismales, según datos oficiales del Atlas de la Desigualdad Jalisco, en Zapopan existe la mayor brecha de desigualdad entre su población, por encima de otros municipios del AMG como San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Guadalajara, quienes se ubican en segundo, tercero y cuarto lugar, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, siendo el séptimo y octavo, respectivamente, mientras que municipios pequeños como Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo, Juanacatlán y Acatlán de Juárez se encuentran en los lugares 32, 37, 43 y 76, respectivamente.

En ese mismo orden, podemos identificar las diferencias en torno a las políticas públicas e incluso en público para proyectos como ciclovías. Por lo tanto, el hecho de que estos municipios conformen el AMG, no garantiza que sus directrices en torno al derecho a la movilidad estén homologadas, si bien el propio texto constitucional del Estado de Jalisco

11 Según el DECRETO 23021/LVIII/09, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, N. 25, Sección XII, Tomo I, del 26 de diciembre de 2009, mediante el cual se hizo pública la aprobación de la declaratoria del área metropolitana de Guadalajara, integrada en ese entonces por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (Jalisco P. O., 2009). Actualmente, dicha AMG es aún más grande, abarcando incluso los municipios de Acatlán de Juárez y Zapotlanejo, que en conjunto comparten una constante conurbación.

identifica que cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que, por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas, sea declarado por el Congreso del Estado como área metropolitana, por lo que en ese tenor, son los integrantes quienes en conjunto con el Ejecutivo del Estado (dentro del ámbito de sus competencias), convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos, con apego a las leyes en la materia.

Actualmente se cuenta con una Junta de Coordinación Metropolitana que funge como Instancia de Coordinación Metropolitana dedicada a establecer los objetivos y estrategias y llevar a cabo acciones en diversas materias, entre ellas podemos encontrar las mesas de gestión metropolitana, de donde sobresale la relativa a la movilidad (cabe aclarar que esta junta actualmente se encuentra integrada por 9 municipios; Acatlán de Juárez no ha ingresado formalmente). No obstante, algunos de los proyectos más sobresalientes en la actualidad dentro del AMG han sido criticados, incluso al interior de la junta, por centrarse con mayor fuerza en los municipios más poblados o con mayor presupuesto, como Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque.¹²

Como hemos mencionado anteriormente, el PIMUS resulta ser el documento que aborda la necesidad de generar políticas públicas integrales en materia de movilidad, en específico en torno a la necesidad de desincentivar el uso del automóvil y promover el uso del transporte masivo y no motorizado, priorizando las sendas peatonales y ciclovías, y por ende, fortaleciendo la construcción de infraestructura y equipamiento para la movilidad peatonal y ciclista (Jalisco G. d., PIMUS, 2015).

Es entonces el PIMUS el que puntualiza que, a sugerencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el ámbito del transporte, de deben de adoptar las ciclovías como uno de los métodos limpios de movilidad, por lo que se debe de impulsar el tema de la movilidad no motorizada, incluyendo la construcción de infraestructura y equipamiento para la movilidad peatonal y ciclista, promovida desde los gobiernos municipales y estatal (Jalisco G. d., PIMUS, 2015).

Ahora bien, es importante puntualizar que dentro de los antecedentes relevantes de la coordinación metropolitana encontramos también el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet), elaborado por el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), mismo que se encuentra vigente e incluso en periodo de actualización¹³ (POTmet, 2016).

Dicho documento soporta y da peso legal a las decisiones de planeación del territorio que se promueven en la metrópoli y que tiene como finalidad tener una visión conjunta de ciudad, denominada Guadalajara 2042, incluso, las definiciones que brinda dicho documento resultan fundamentales y sirven de base para el diseño y armonización de las políticas públicas en materia de movilidad en el AMG.

Al analizar en el POTmet la conectividad del AMG, se puede advertir como una de las problemáticas el incremento acelerado de vehículos privados que propician el congestionamiento vial, la ocupación de la vía pública, insuficientes alternativas de movilidad no motorizada, la incipiente infraestructura para peatones y ciclistas, el uso ineficiente del

12 Como el Macro Periférico, proyecto que se abordará más adelante.

13 La fundamentación de dicho documento se encuentra en los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 80, 81 Bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 5 y 9 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco; 78, 81 y 102 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; 120 del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara; y en los decretos 23021/LVIII/09 y 25400/LX/15, los cuales son la expresión de declaratoria del Congreso del Estado del Área Metropolitana de Guadalajara. También se fundamenta en el entonces Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018 y el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano. Cabe mencionar que el POTmet fue resultado de la aplicación del Código Urbano para el Estado de Jalisco y de la Ley de Coordinación Metropolitana de 2011; esto, en virtud de que se argumentó que el AMG había crecido sin rumbo y era dispersa, desconectada, distante y desigual (4D), apostando por convertirla en una ciudad cercana, compacta, conectada y equitativa (C3E). En este documento no aparece Acatlán de Juárez como parte del AMG.

suelo y la falta de cultura vial. Es entonces que el apartado 3.3.5 “Ciudad Sustentable”, (POTmet, 2016) apuesta por una movilidad sostenible y, a la vez, busca alinear los nodos viales proyectados a nivel municipal a las estrategias de movilidad no motorizada integral para la metrópoli, integrar los proyectos de movilidad no motorizada al modelo policéntrico de desarrollo para generar condiciones de compacidad y sustentabilidad en el AMG. Bajo el entendido que la ciudad de hoy, y la del futuro, necesitan con urgencia un nuevo sistema de conexiones entre las centralidades que la conforman, siendo un imperativo avanzar en la determinación del modelo de movilidad integral y en el desarrollo de un sistema de transporte digno, eficiente, seguro y confiable.

Es así que el POTmet señala como acciones vinculadas a movilidad no motorizada la estrategia para el transporte público masivo y colectivo, tomando en consideración las acciones y proyectos de movilidad no motorizada promovidos el Instituto de Movilidad del Gobierno del Estado (proyectos denominados MiBici y PROVICI). Estas acciones prevén vincular el Modelo Policéntrico de Ciudad, a fin de contar con un sistema integral multimodal y apoyar el modelo de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) para el AMG (POTmet, 2016). Si bien el POTmet expuso las deficiencias e intentó marcar una ruta, lo cierto es que, a poco más de siete años de su emisión, las diferencias y desigualdades en torno a las políticas públicas de los municipios que conforman el AMG siguen siendo muy notorias.

Ahora bien, en 2019 se creó la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad del AMG como parte de la coordinación metropolitana entre los municipios que integran dicha área y el gobierno del Estado de Jalisco, siendo entonces el Organismo Público Descentralizado (OPD) intermunicipal que se encarga de supervisar la red de semáforos, radares de control de velocidad, señalamiento en corredores metropolitanos, mantenimiento a la infraestructura ciclista y el Sistema “MiBici” (Agencia, 2019). No obstante, los municipios mantienen la responsabilidad de crear programas y políticas públicas que impacten directamente en pro del derecho a la movilidad, situación que parece ser que muchos de los ayuntamientos han intentado “delegar” al OPD antes señalado.

En el mismo tenor, durante la pandemia por el COVID-19, el IMEPLAN elaboró la Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente (EMME)¹⁴, donde se puntualizó que en la última década el AMG había alcanzado importantes avances en materia de movilidad ciclista y vehículos no motorizados, como la red de ciclovías y el Sistema de Bicicletas Públicas “Mi Bici” y agrega que, este tipo de movilidad concebida como “movilidad activa”, comprende todos los viajes basados en la actividad física humana, es decir, aquellos traslados que se realizan caminando, en silla de ruedas, usando la bicicleta, patines, patinetas, entre otros. Destacando nuevamente la movilidad ciclista y la peatonal, que, como hemos mencionado anteriormente, es una recomendación directa de la OMS para mejorar la actividad física de las personas en su vida diaria y así llevar un estilo de vida más sano, a la par de que prevenía también la propagación de la enfermedad COVID-19 (EMME, s.f.).

Para atender el tema, resulta necesario involucrar a la Agencia Metropolitana para la Movilidad (AMIM), ya que en sus Programas Anuales ha presentado un “Subprograma de Fortalecimiento de la Infraestructura Ciclista Metropolitana”, que considera que todas las personas tienen derecho a trasladarse de manera segura, accesible y eficiente, y en este sentido, la infraestructura ciclista posibilita que las personas puedan realizar traslados en bicicleta; por esta razón, considera la articulación de centralidades metropolitanas por parte de la red de infraestructura ciclista como condición indispensable para el desarrollo del modelo policéntrico de ciudad, a través del modelo DOT, que se establece en el POTmet, dentro de los Ejes Estructurantes para una Movilidad Eficiente (EMME, s.f.) en las acciones vinculadas a la movilidad no motorizada.

14 Elaborada por el IMEPLAN, surge del acuerdo de cooperación para la actualización del *Plan Integral de Movilidad y Transporte Sustentable del Área Metropolitana* y en seguimiento de la metodología *Sustainable Urban Mobility Plans* de la alianza *Mobilize Your City*, que tiene como propósito ayudar a las ciudades en su compromiso para la planificación de la movilidad urbana tomando en cuenta aspectos como la sustentabilidad ambiental y la perspectiva de género.

Además de lo anterior, busca contribuir a la consolidación de la red metropolitana de la infraestructura ciclista, así como su mantenimiento, lo que ha sido bien recibido por los municipios, quienes entonces han delegado esta responsabilidad en dichas instituciones, relegando en cierta manera la obligación constitucional de atender progresivamente el derecho a la movilidad, en este caso la no motorizada, tal y como se plasmará más adelante.

Incluso el actual *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado de Jalisco* (2018-2024) cuenta con una visión a futuro, poniéndose como meta el año 2030, situación que lo vincula directamente a la Agenda Internacional 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Jalisco G. d., Plan Estatal, 2019). En dicho plan estatal, resalta por su importancia el apartado 6.4, denominado “Desarrollo sostenible del territorio”, donde se surte el subtema “Desarrollo integral de movilidad (DT4)”, que analiza la situación que impera en el AMG en torno a la movilidad, teniendo como uno de los objetivos prioritarios, consolidar un modelo integral de movilidad que garantice el desplazamiento de personas con calidad, seguridad, accesibilidad, oportunidad y eficiencia, procurando un sistema integrado y multimodal que considere a la movilidad activa y un esquema de reducción de emisiones (Jalisco G. d., Plan Estatal, 2019), esperando incluso que, para el 2024 se cuente con una implementación de un modelo integral de movilidad sustentable en el Estado, que promueva una red conectada, intermodal, accesible y segura que desincentivara el automóvil como medio principal de transporte.¹⁵

Hasta aquí, pareciera que el AMG es una metrópoli vanguardista y progresista en torno al derecho a la movilidad, sin embargo, más adelante identificaremos las diferencias abismales que tienen los 10 municipios que la conforman, no solo en territorio, población, infraestructura, políticas públicas y presupuesto, sino incluso en el reconocimiento mismo del derecho a la movilidad y la interdependencia con otros derechos, y por ende, la garantía del mismo a través de la creación o ampliación de ciclovías.

Situación actual de la movilidad no motorizada en el AMG

Como se ha mencionado, el AMG actualmente se compone por 10 municipios,¹⁶ sin embargo, las diferencias entre estos resultan abismales, no solo en territorio, presupuesto y población, sino también en la normativa aplicable para garantizar este derecho y, por ende, los que se interrelacionan con él, como lo es la protección de la salud, el medio ambiente, la vivienda, el libre tránsito, al desarrollo sostenible, a la igualdad, la no discriminación, a la educación, al trabajo, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al acceso a la información, al esparcimiento, al interés superior de la niñez, entre otros (ver Tabla 2).

Tabla 2. Planes Municipales de Desarrollo (2021-2024) de los municipios que conforman el AMG.

N.	Municipio	Contempla el derecho a la movilidad	Prioriza la movilidad no motorizada	Incorpora el tema de las ciclovías
1	Guadalajara	Sí Lo identifica como derecho a la ciudad y movilidad.	Sí Eje 5. Guadalajara ordenada y sustentable.	Sí Pone una meta de creación de 112.7 km de ciclovías.
2	Zapopan	Sí A través del eje de Vialidad y movilidad sustantiva.	Sí	Sí Enfatiza la necesidad de ampliar la red de infraestructura ciclista orientada a la movilidad sustentable.

15 En el entendido que, en 2018 se contaba 162.58 kilómetros de ciclovías en las áreas urbanas y metropolitanas, buscando incrementar en el 2024, a un mínimo de 384.28 kilómetros.

16 No obstante, el municipio de Acatlán de Juárez, por ser el más reciente en incorporarse al AMG, aún no se encuentra dentro de las instancias de coordinación intermunicipal.

3	San Pedro Tlaquepaque	Sí Lo incorpora dentro del derecho a la ciudad, como movilidad urbana y segura.	Sí Eje. Territorio y Desarrollo Sostenible.	Sí Señala la movilidad ciclista con perspectiva de género e inclusión social, que impacten en la percepción de seguridad de las mujeres.
4	Tonalá	No	Sí Eje 3: Desarrollo urbano sustentable.	Sí Lo coloca como prioridad a través de la planeación, dictaminación y gestión del estacionamiento con visión metropolitana incrementando la red integral de infraestructura.
5	Tlajomulco de Zúñiga	No Se centra en una movilidad relacionada con el desarrollo urbano enfocadas a vialidades públicas, banquetas y cruces seguros.	No	No Únicamente menciona el mantenimiento de las ciclovías, pero no profundiza sobre el tema.
6	El Salto	No Aunque dentro del Eje de Desarrollo 5 denominado El Salto Sustentable, señala la importancia de la movilidad en el municipio, pero desde una perspectiva de conectividad relacionada a la ampliación de cobertura y mejora de la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte.	No	No
7	Ixtlahuacán de los Membrillos	No Indica deficiencias en la movilidad urbana, pero enfocadas al transporte colectivo caro, escaso, de mala calidad y con características monopólicas.	No	Sí Aunque solamente menciona como compromiso la construcción de más andadores peatonales y ciclovías con iluminación que conecten los fraccionamientos, sin embargo, no precisa la localidad ni el presupuesto a asignar (puntos que deja en blanco en el apartado que lo señala).
8	Juanacatlán	No	Sí Dentro del Eje 2 Sustentabilidad en el Territorio.	No Solo señala la construcción de Ciclovía Juanacatlán.
9	Acatlán de Juárez	No Señala brevemente la movilidad urbana (rehabilitación de calles y banquetas).	No	No
10	Zapotlanejo	No, pero reconoce la necesidad de atender los instrumentos, programas y acciones de movilidad.	No, aunque reconoce la insuficiencia en el impulso de la movilidad no motorizada.	No

Fuente: Elaboración propia desde la información pública de los Planes Municipales de Desarrollo. (PMDG-GDL, 2021); (PMDG-ZAP, 2021); (PMDG-TLAQ, 2021); (PMDG-Tonalá, 2021); (PMDG-Tlajomulco, 2021); (Salto, 2021); (Membrillos, 2021); (PDM-Juanacatlán, 2021); (Juárez, 2021); (PMDG-Zapotlanejo, 2021).

Las diferencias entre cada uno de los 10 municipios que conforman el AMG en torno al derecho a la movilidad son evidentes, desde su reconocimiento hasta las políticas públicas que implementan, al menos en la mitad de los municipios del AMG se han identificado múltiples conflictos sociales y de continuidad de proyectos, es decir, la instalación y ampliación de la infraestructura ciclista ha sido una constante pugna durante las últimas décadas, a continuación, mencionaremos brevemente algunos ejemplos dentro de al menos seis municipios del AMG.

En Guadalajara, las ciclovías ubicadas en Av. México y Av. Washington fueron materia de disputa social con los vecinos, incluso la ubicada en Boulevard Tlaquepaque o también conocido como Marcelino García Barragán, generó la movilización de vecinos de las colonias Olímpica, Atlas, González Gallo y diez más ubicadas entre Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, quienes se organizaron para impedir su construcción y ejecución, bajo el argumento que se había “quitado” un carril a los automóviles, lo que causaba molestias. En este último caso, incluso se tuvo que hacer uso de los mecanismos de Participación Social del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) en Jalisco, realizando en 2017 una consulta popular,¹⁷ en donde se le preguntó a la ciudadanía si debía permanecer la ciclovía, recibiendo una votación a favor de 34,552 votos y únicamente 9,737 votos en contra, por lo que evidentemente el proyecto se quedó.

En 2022, en Guadalajara, se instauró sobre Av. Hidalgo un carril exclusivo para la circulación de ciclistas y del trolebús, llamado “BusBici”, el cual abarca una distancia de 3.72 km, imponiéndose por el municipio una multa de 14 a 20 mil pesos para quien invada dicho carril; la finalidad de este carril es reducir el tiempo de traslado del transporte masivo (trolebús) y, a la vez, ser utilizado por ciclistas de manera segura.

En Zapopan, existen varios antecedentes relevantes de pugna social desde hace diez años que se ejecutó el proyecto en la Av. Santa Margarita, en donde usuarios y vecinos invocaban discriminación en el mismo, toda vez que, a su paso por las colonias populares, sus dimensiones y seguridad era cuestionable, mientras que, a su paso por fraccionamientos de alta plusvalía, la ciclovía era de mejores condiciones.

En 2020, se suscitó un tema relevante con el proyecto de la ciclovía de Av. Guadalupe,¹⁸ donde vecinos unidos de la zona se inconformaron por la “privación y eliminación” de un carril de vehículos para el proyecto de la ciclovía, lo cual generaba embotellamientos, pedían un reajuste en las dimensiones de la misma o la colocación de un carril BusBici, sin embargo, las autoridades municipales señalaron que no se harían modificaciones. Cabe mencionar que las acciones jurisdiccionales (juicios de amparo) y no jurisdiccionales (quejas presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos) no prosperaron.

En San Pedro Tlaquepaque, existen otros casos, como la obra inconclusa de la Av. Camino Real a Colima, la cual no cuenta con una delimitación adecuada y solamente se “pintó el piso”, lo que de igual manera ha generado un conflicto social, aunado a estos casos, se suman también críticas constantes por las malas condiciones en las que se encuen-

17 Se realizaron mesas previas de dialogo, se emitió una convocatoria a la consulta popular por la ciclovía donde se señalaron los puntos de votación, se llevó capacitación a las personas voluntarias para llevar a cabo el proceso, se realizaron simulacros, finalmente, se llevó a cabo el domingo 9 de julio de 2017, se contó con observadores ciudadanos, medios de comunicación, al final de la jornada, se emitieron los resultados. Cabe mencionar que la consulta tuvo una inversión de gasto público de \$1,085,614 pesos (IEPC, s.f.).

18 Formó parte de la Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente y fue reconocida en conjunto con otras ciudades que incrementaron sus rutas ciclistas (Aguascalientes, Celaya, Ciudad de México, Culiacán, Guadalajara, Mazatlán, Puebla, Toluca y Tulancingo). Siendo Acapulco, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Zapopan y Ciudad de México las que sobresalen por las políticas para la integración de la bicicleta con el transporte público (transporte intermodal) (SEDATU, 2023).

tran algunas de sus ciclovías, tal es el caso de la ubicada en la Av. 8 de Julio, la cual es utilizada por la ciudadanía como depósito de basura y escombros, además, en temporada de lluvias, recoge los deslizamientos de piedras y tierra que bajan del Cerro del Cuatro, por lo que su utilización es prácticamente imposible.

La ciclovía mencionada en el párrafo anterior también se conecta con los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, en este último, se han advertido múltiples quejas por parte de los usuarios, dado que no es respetada por el transporte de carga, transporte público y vehículos particulares, situación que pone en riesgo a los usuarios, aunado a que las condiciones de delimitación de la misma no son las mejores.

Continuando con Tlajomulco de Zúñiga, encontramos otra obra que va de Carretera a Chapala hasta el ingreso de la Delegación Municipal de Cajititlán, la cual comprende un tramo de 6.25 km, sin embargo, ha sido muy cuestionada por la falta de delimitación y señalética, poniendo en riesgo a los usuarios.

Tonalá ha iniciado apenas en esta administración la instauración de las primeras ciclovías, en conjunto con el IMEPLAN, en 2019 comenzó la ejecución de la ubicada en la calle Salvador Hinojosa, que busca conectarla con la línea 3 del tren eléctrico, sin embargo, también su colocación fue materia de disputa con comerciantes y vecinos de la zona que se oponían a la misma, resaltando la falta de socialización del tema.

El municipio de Juanacatlán, apenas inicia también con el tema, sin embargo, la presente administración intentó ejecutar un proyecto identificado como “turístico y de recreación” a un costado de la cascada del río Santiago (uno de los más contaminados del país), pero ante la pugna social, se redefinió el proyecto quedando únicamente como eje de movilidad y con barreras verdes que se colocarán para evitar su uso turístico, aunado a la señalética que se colocará a lo largo de la misma expondrá el riesgo que representa a la salud el recrearse y ejercitarse en la misma.

El municipio de El Salto cuenta con pocos kilómetros de ciclovías, como ha quedado expuesto en el cuadro comparativo, sus políticas públicas en la materia son casi nulas. La poca infraestructura ha sido realizada en conjunto con el Gobierno del Estado, como la vía que conecta a los municipios de Juanacatlán y El Salto, por lo que ante la poca atención que se le ha brindado al tema, no se tiene registro de conflictos sociales en torno a la implementación de infraestructura ciclista.

Si bien es cierto, el AMG ha llevado a cabo una forma de organización legal muy progresista, desde el 2011 se cuenta con una Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, que ha servido como base para la instrumentación y creación de dependencias mediante lineamientos específicos para el desarrollo metropolitano, en este caso, por parte del IMEPLAN, quien conjunta una serie de mesas de discusión y toma de decisiones metropolitanas, teniendo una especial para el tema de movilidad (que inició sesiones el 10 de diciembre de 2015) (IMEPLAN, s.f.). Es bien sabido que el proyecto MiBici¹⁹ hasta el momento ha sido el más exitoso, inició su operación a finales del 2014 y actualmente tiene 3, 200 bicicletas, 132, 935 usuarios registrados y 300 estaciones distribuidas únicamente en los municipios de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque²⁰ (MIBICI, s.f.), municipios que concentran más de la mitad de la población del AMG, ya que según datos oficiales en 2020 contaban con 3, 549, 247 habitantes (INEGI, s.f.).

19 Es un sistema de bicicletas públicas que presta el servicio los 365 días del año (de 5 am a 12:59 am). Para hacer uso de las mismas, se tiene que contar con una membresía por 1, 3 7 o 365 días, funciona mediante una red de estaciones ubicadas en zonas y centralidades estratégicas. Una de las críticas constantes a este programa es la poca cobertura en zonas vulnerables, privilegiando colonias que ya tienen un alto índice de conectividad vial, donde constantemente se invierte en infraestructura y espacios públicos. Pasó de tener poco menos de medio millón de viajes anuales (en 2015) a más de 4 millones y medio (en 2019 año en el que se ha detectado la mayor cantidad) (Vamos, 2022).

20 Según la Agencia de Infraestructura para la Movilidad, por medio de la Gerencia de Transporte Activo y Compartido, la infraestructura ciclista en el AMG es de 290.01 km de ciclovías, 300 km de carriles de prioridad ciclista, con un mantenimiento de 1, 126.00 m2 de mantenimiento a ciclovías (GTAC, 2019).

En la misma línea, se encuentra otra obra metropolitana que busca ser la ciclovía más grande de América Latina, denominada “Corredor integral de movilidad urbana sustentable para el AMG mediante la integración urbana y paisajística, ciclovía, andadores peatonales, cruceros seguros, reforestación y laterales en el Periférico Manuel Gómez Morín”, también conocido como Macro Periférico (autorizada desde julio de 2019), que abarca aproximadamente 41.5 kilómetros del anillo periférico, nuevamente en territorio municipal de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, en donde se contempla una ciclovía (interior y exterior) de 2.40 metros, con señalamiento horizontal y elementos de protección tipo flauta, la cual impactará directamente en lo estipulado en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 visión 2030.

Como se puede advertir, los municipios de Ixtlahuacán de los Membrillos, Acatlán de Juárez y Zapotlanejo no cuentan con antecedentes relevantes al respecto, es más, prácticamente ni siquiera aparecen en el mapa de rutas ciclistas. Si bien forman parte del AMG, sus limitaciones no solamente son presupuestales, sino también de políticas públicas reales y ejecutables, que abonen a la obligatoriedad no solo de la mesa de coordinación de movilidad del IMEPLAN, sino también para hacer realidad el repensamiento de la movilidad no motorizada en esta gran metrópoli, en donde la movilidad no motorizada sea parte del desarrollo municipal y se garantice por parte de las autoridades, ya que, aun y cuando estos municipios forman parte del AMG, en la ejecución de políticas públicas suelen quedarse muy atrás de los municipios centrales y con mayor población.

En conjunto, los 10 municipios que integran el territorio del AMG deben fortalecer su movilidad no motorizada. Durante los últimos años, únicamente tres municipios han sido los “más beneficiados” en torno a los proyectos de movilidad no motorizada (Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque). En conjunto con los otros siete municipios, se debe transitar a la tan anhelada multimodalidad, por lo que reflexionar sobre el reconocimiento al derecho a la movilidad, los diagnósticos y estrategias que se han presentado, representan sin duda atender con una visión de metrópoli las políticas públicas que se presentarán para garantizar este derecho humano fundamental, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan o transitan por el AMG.

IV. Conclusiones

La movilidad en el AMG es altamente dependiente del automóvil privado, es por eso que urge repensar la movilidad no motorizada en esta gran metrópoli. La interdependencia que nos brindan los Derechos Humanos nos presenta una amplia gama de beneficios de las ciclovías, más allá de la movilidad: beneficios a la salud (física y mental), a la economía (costo de gasolina, estacionamientos y servicios vehiculares), proliferación de los espacios públicos, reducción de los siniestros y lesiones, hay menos conductores (por ende, menos vehículos), disminución de GEI (reduce la contaminación), disminuye el ruido en las calles, aminoración del tráfico vehicular, incremento del consumo local y la convivencia, entre otros. Sin duda, la bicicleta es libertad, es equidad y su acceso es más amplio a la población en general, aunado a que es considerada como el modo de transporte más rápido y eficiente para realizar traslados cortos y con vinculación de transporte intermodal.

La situación actual de la movilidad no motorizada ha sido expuesta, los municipios del AMG no comparten aún la misma visión e importancia al tema, si bien hay adelantos en materia intermunicipal, aún falta mucho por hacer en una de las grandes metrópolis de México, por lo que resulta necesario repensar la estrategia metropolitana que se busque para los próximos años.

Es importante recalcar que la meta no debería ser la homologación de las normas en los 10 municipios, sino trabajar en conjunto, atendiendo políticas públicas estatales y federales bajo la participación de la cooperación internacional y la sociedad civil con la finalidad de que se mejore la movilidad no motorizada y se contribuya a la garantía de este derecho humano y fundamental en México, siempre desde una visión transversal involucrando el

desarrollo urbano y ordenamiento territorial, medio ambiente, cambio climático, salud, personas con discapacidad, vivienda y transporte.

Es así que, construir nueva infraestructura ciclista en el AMG, debe atender a normas y lineamientos establecidos por la propia estrategia de movilidad y seguridad vial, para que dejen de ser un negocio político y se conviertan en alternativas reales de políticas públicas consensuadas a favor de la población y de la movilidad no motorizada.

Resulta necesaria la participación ciudadana, la socialización de proyectos, la corrección de ciclovías ya realizadas, concluir aquellas o, en su defecto, conectarlas con origen y destino, el compromiso con el mantenimiento de las mismas, cambiar su percepción de inseguridad, y algo muy importante, que cumplan con los estándares técnicos de sus dimensiones, de sostenibilidad y de seguridad desde un enfoque integral y sistémico, así como la creación de políticas públicas de respeto al ciclista²¹ podría aumentar e incentivar el uso de la movilidad no motorizada en el AMG, ya que, de no contar con todo esto, el número de personas ciclistas en el AMG no incrementará y el automóvil seguirá ganando terreno.

V. Referencias

- _____. (2001). Obtenido de Gobar Platform for de Right to the City: <https://www.right-2city.org/es/document/carta-mundial-de-derecho-a-la-ciudad/>
- Agencia. (2019). *Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura del AMG*. Obtenido de <https://amim.mx/acercade>
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. (2005). Obtenido de <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>
- CNDH. (2016). *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Obtenido de Movilidad, vivienda y derecho shumanos: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/cartilla-Movilidad-Vivienda-DH.pdf>
- EMME. (s.f.). *IMEPLAN-PINUS*. Obtenido de <https://www.imeplan.mx/movilidad/>
- GTAC. (2019). Obtenido de <https://amim.mx/gerencias/gtac>
- IEPC. (s.f.). *Conulpa popular MGB*. Obtenido de http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/wp-content/uploads/2017/08/resultado_ejercicio2017.pdf
- IIEG. (s.f.). *Análisis de los principales resultados del censo 2020*. Obtenido de <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/02/AMG.pdf>
- IMEPLAN. (s.f.). *Mesas de Gestión Metropolitana*. Obtenido de <https://msedmetro.imeplan.mx/management-group/public>
- INEGI. (s.f.). *Censo 2020*. Obtenido de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>
- Jalisco, G. d. (26 de junio de 2015). *PIMUS*. Obtenido de https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/12/Plan_Integral_de_Movilidad_Urbana_Sustentable_del_AMG_2015_2.pdf
- Jalisco, G. d. (2019). *Plan Estatal*. Obtenido de Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado de Jalisco 2018-2024, Visión 2030: <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/PEGyDv2.pdf>
- Jalisco, G. d. (s.f.). *AMG*. Obtenido de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara>
- Jalisco, P. O. (26 de diciembre de 2009). Obtenido de <https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/newspaper/import/12-26-09-xiii.pdf>
- Juárez, P.-A. d. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza*. Obtenido de <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/2.pdf>
- Membrillos, P.-I. d. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza*. Obtenido de https://utei.imembrillos.gob.mx/documentos/articulo_8/FRACCION%20IV/INCISO%20A/Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo%20y%20Gobernanza%202021-2024.pdf

21 Bajo el entendido de que los ciclistas cuentan desde el 2016 con un Manual de Ciclismo Urbano, en donde ocho capítulos marcan las directrices más importantes a tomar en cuenta para pedalear en la ciudad (Urbano, 2016).

- MIBICI. (s.f.). Obtenido de <https://www.mibici.net/es/preguntas-frecuentes/>
- ODS. (2015). Obtenido de Objetivo 11: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- OIM. (2019). *Glosario sobre migración*. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- ONU-Habitat. (2019). Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/evidencia-analisis-y-diagnostico>
- ONU-Habitat. (2021). Obtenido de La Nueva Agenda Urbana Ilustrada: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>
- PDM-Juanacatlán. (2021). *Plan de Desarrollo Municipal*. Obtenido de <https://juanacatlan.gob.mx/docs/gaceta/GACETA%20AGOSTO.pdf>
- PMD/2021-2024. (s.f.). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza del Municipio de Acatlán de Juárez*.
- PMDG-GDL. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara. Visión 2042*. Obtenido de <https://guadalajara.gob.mx/plan-municipal-de-desarrollo-2021-2024/>
- PMDG-Tlajomulco. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza*. Obtenido de https://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/Plan-MunicipalDesarrolloyGobernanzaTlajomulco_2021_2024.pdf
- PMDG-TLAQ. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza San Pedro Tlaquepaque*. Obtenido de https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/XX_15_V_MODIFICACION-AL-PLAN-DE-GOBERNANZA12.pdf
- PMDG-Tonalá. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tonalá*. Obtenido de [https://zapotlanejo.gob.mx/transparencia/archivos/PMDG.Zapotlanejo2021-2024.VERSION.ORIGINAL\(2\).pdf](https://zapotlanejo.gob.mx/transparencia/archivos/PMDG.Zapotlanejo2021-2024.VERSION.ORIGINAL(2).pdf)
- PMDG-ZAP. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan*. Obtenido de https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Gaceta_Vol_XXIX_No_104_opt.pdf
- PMDG-Zapotlanejo. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza*. Obtenido de [https://zapotlanejo.gob.mx/transparencia/archivos/PMDG.Zapotlanejo2021-2024.VERSION.ORIGINAL\(2\).pdf](https://zapotlanejo.gob.mx/transparencia/archivos/PMDG.Zapotlanejo2021-2024.VERSION.ORIGINAL(2).pdf)
- POTmet, I. (junio de 2016). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG*. Obtenido de https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/POTmet_IIIFB-BajaRes-1.pdf
- Prensa, B. (29 de septiembre de 2020). Obtenido de Derecho a la movilidad : http://coalicionmovilidadsegura.mx/wp-content/uploads/2021/02/Boleti%CC%81nDerecho-a-la-movilidad_29sept.pdf
- Real Academia Española. (s.f.). Obtenido de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/movilidad?m=form>
- Red. (s.f.). *Red de Movilidad Sostenible 2030*. Obtenido de <https://www.redmovilidad.org/>
- Rivera, V. I. (2000). *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Salto, P-E. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza*. Obtenido de <https://elsalto.gob.mx/portal-api/public/transparencia/docs/1658855679467.pdf>
- SCJN. (s.f.). Obtenido de <https://desc.scjn.gob.mx/sites/default/files/2021-09/M%-C3%89X20-Criterios.pdf>
- SEDATU, S. (2023). *Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/848141/ENAMOV_2023-2042.pdf
- Urbano, M. d. (2016). *Gobierno de Jalisco*. Obtenido de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/manual_de_ciclismo_urbano.pdf
- Vamos, J. c. (2022). *Moverse en GDL 2022*. Obtenido de <https://jaliscocomovamos.org/proyectos/movilidad-y-medio-ambiente/moverse-en-guadalajara/>

