

RECOMENDACIÓN NO. 17 /2021

SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, LIBERTAD DE TRÁNSITO Y RESIDENCIA, VIVIENDA ADECUADA Y MOVILIDAD, EN AGRAVIO DE LOS RESIDENTES DEL DISTRITO URBANO MISMALOYA EN TONALÁ, JALISCO, POR FALTA DE VIALIDADES EFECTIVAS Y LIBRES DE PEAJE PARA ACCEDER A SUS VIVIENDAS.

Ciudad de México, a 31 de marzo de 2021.

**ING. JORGE ARGANIS DIAZ LEAL
SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

**MTRO. ENRIQUE ALFARO RAMÍREZ
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO**

CC. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO DE TONALÁ, JALISCO

Distinguidos Señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136, de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2018/5775/Q**, relacionado con el caso de los habitantes del Distrito Urbano Mismaloya, en Tonalá, Jalisco, por la falta de vialidades efectivas y libres de peaje para acceder a sus viviendas.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento

Interno, 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quien tendrá el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación, para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son los siguientes:

CALIDAD	CLAVES
Quejoso/Víctima	QV
Autoridad responsable	AR
Procedimiento administrativo	PA

4. De igual manera, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Red de Carreteras de Occidente, S.A.B. de C.V.	Empresa Concesionaria
Gobierno del Estado de Jalisco	Gobierno Estatal
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	Comisión Estatal
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA	Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU	Comité DESC

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco	SEMADET
Diario Oficial de la Federación	DOF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC

5. Con la finalidad de facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que integran la presente Recomendación, se presenta el siguiente índice:

	Párrafos
I. HECHOS.	6
II. EVIDENCIAS.	8
III. SITUACIÓN JURÍDICA.	17
IV. OBSERVACIONES.	20
A. Contexto de las violaciones a los derechos humanos.	22
a. El Área Metropolitana de Guadalajara y el Municipio de Tonalá.	22
b. Conformación, estructura y problemáticas del Distrito Urbano Mismaloya.	35
B. Empresas y derechos humanos.	63
C. Derecho a la seguridad jurídica.	83
a. El principio de diligencia debida y el derecho a la buena administración.	97
b. Infracciones al régimen de vías generales de comunicación.	105
c. Infracciones al régimen de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.	114
i. Atribuibles al municipio de Tonalá.	115
ii. Atribuibles Gobierno Estatal.	135
D. Libertad de tránsito y residencia.	141
E. Derecho humano a una vivienda adecuada.	150
a. Afectaciones relativas a la planificación del Distrito Urbano Mismaloya.	158

b. Afectaciones a los componentes sustantivos del derecho a la vivienda adecuada.	166
F. Derecho humano a la movilidad.	174
V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.	184
VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.	194
A. Restitución.	200
B. Satisfacción.	203
C. Medidas de no repetición.	208
VII. RECOMENDACIONES.	

I. HECHOS.

6. El 16 de julio de 2018, Q y otros 71 residentes del Fraccionamiento Vistas del Pedregal, en el municipio de Tonalá, Jalisco, presentaron un escrito de queja ante la Comisión Estatal, remitido por razón de competencia a esta Comisión Nacional, y recibido el 23 del mismo mes y año, en el que manifestaron afectaciones a sus derechos humanos derivadas de la falta de vialidades alternas y libres de peaje para dirigirse a la ciudad de Guadalajara.

7. Señalaron que, debido a la ubicación de las casetas, ubicadas en la autopista federal concesionada Guadalajara–Zapotlanejo, los habitantes de dicho fraccionamiento que desean dirigirse a la ciudad de Guadalajara, necesariamente deben efectuar el pago de cuotas, aún y cuando pretendan no hacer uso de esa vialidad, utilizando una ruta, supuestamente, alterna ubicada en el poblado de El Vado.

II. EVIDENCIAS.

8. Escrito de queja presentado por QV1 y suscrito por 71 residentes del Fraccionamiento Vistas del Pedregal ante la Comisión Estatal, recibido el 23 de julio de 2018, al que anexó:

8.1. Copia simple de la resolución del PA1, iniciado el 18 de enero de 2018 ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de solicitudes de información planteadas ante la SCT, por cuanto a la red vial disponible en el Distrito Urbano Mismaloya.

9. Oficio 1.2.3.7.- 014591 del 16 de octubre de 2018, suscrito por la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, por medio

del cual se remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

9.1. Oficio sin número de 22 de septiembre de 2016, por el que QV1 solicitó a la Dirección General del Centro SCT Jalisco llevar a cabo las gestiones a efecto de que la Empresa Concesionaria de la Autopista Guadalajara Zapotlanejo incluya en el Programa de Vecinos a quiénes adquirieron vivienda en el Fraccionamiento a partir de junio de 2013.

9.2. Oficio SCT.6.14.306.268/2016 de 26 de septiembre de 2016, por el que la Dirección General del Centro SCT Jalisco solicita a la Empresa Concesionaria atender la problemática planteada por los agraviados.

9.3. Oficio RCO-DT/144/2017 de 27 de octubre de 2017, por el que la Empresa Concesionaria dio respuesta a la Dirección General del Centro SCT Jalisco, en el cual la dependencia de mérito informó encontrarse en proceso de preparar y enviar un planteamiento en función del Título de Concesión a la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT.

9.4. Oficio SCT.6.14.306.458/2018 de 21 de septiembre de 2018, suscrito por la Dirección del Centro SCT Jalisco, por el que solicitó a la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT, llevar a cabo las acciones necesarias, para resolver la problemática manifestada por los quejosos, que genera descontento social y afecta a la economía familiar de los ciudadanos.

9.5. Oficio SCT.6.14.306.459/2018 de 21 de septiembre de 2018, suscrito por la Dirección General del Centro SCT Jalisco, dirigido al secretario del condominio Vistas del Pedregal, en el que informó que, efectivamente, se realiza un cobro indebido, toda vez que no se cuenta con un sistema de control que permita diferenciar los vehículos que ingresan por la ruta libre de aquellos que lo hacen por la autopista.

9.6. Oficio N.I. UGST.UVP.-010/2018 de 21 de septiembre de 2018, suscrito por la Unidad de Vialidad y Proyectos de la SCT, por el que se sugirió, para evitar afectar la economía de las personas que transitan por la ruta supuestamente libre de peaje (camino del Vado), construir un entronque a desnivel entre el camino al Vado y el Fraccionamiento Vistas del Pedregal, con la participación y concurrencia de inversiones de la empresa inmobiliaria del

desarrollo habitacional, los tres niveles de gobierno, el agente concesionario y los propios habitantes del Fraccionamiento, o instalar un sistema de peaje cerrado.

9.7. Oficio 3.4.3.-2880 de 27 de septiembre de 2018, suscrito por la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas de la SCT, por el que informó que el 13 de julio de 2012, la SCT autorizó a la Concesionaria, la construcción de retornos a desnivel para mejorar las condiciones de acceso y salida de la autopista para los usuarios de los fraccionamientos Cañada Real, Las Palmas, El Pedregal (incluye a Vistas del Pedregal) y Nueva aurora, e instruyó a la Empresa Concesionaria la implementación de un programa de residentes para los habitantes que vivieran en dichos fraccionamientos.

10. Acta circunstanciada de 2 de abril de 2019 por la que se hizo constar una reunión llevada a cabo el 20 de febrero de 2019 entre personal de esta Comisión Nacional y de la SCT, quienes ofrecieron como solución a la problemática, la utilización de una alcantarilla que atraviesa por debajo de la autopista Zapotlanejo-Guadalajara, para acceder al camino del Vado, a fin de dotar de una vía alterna libre de peaje.

11. Oficio 1.2.3.7.-002303 de 8 de marzo de 2019, suscrito por la Dirección de General Adjunta Normativa en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, por el que remitió lo siguiente:

11.1. Oficio 3.4.3.-373 de 7 de marzo de 2019, suscrito por la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas en la Dirección General de Desarrollo Carretero, que incluyó un plano con fotografías que ilustran una propuesta de ruta alterna desde el Fraccionamiento Vistas del Pedregal hasta el camino al Vado, a través de una alcantarilla, así como el estado en que se encuentra esa infraestructura.

11.2. Oficio 3.4.-1137 de 13 de julio de 2012, suscrito por la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT, por el que autorizó a la Empresa Concesionaria la construcción de los retornos de la autopista Zapotlanejo – Guadalajara ubicados en el kilómetro 11+200; la construcción de dos casetas auxiliares en el kilómetro 12+900, así como la implementación del programa de residentes propuesto por la Empresa Concesionaria.

12. Acta circunstanciada de 1º de abril de 2019, correspondiente al recorrido efectuado por personal de esta Comisión Nacional el día 20 de marzo de 2019 en el Fraccionamiento Vistas del Pedregal, en Tonalá, por la cual se hizo constar que la ruta propuesta por la SCT para dirigirse a El Vado se encuentra cerrada y no cuenta con las condiciones necesarias para el debido tránsito.

13. Oficio SEMADET 311/2019 de 16 de mayo de 2019, suscrito por la Dirección de Área Jurídica de lo Consultivo y Contencioso de la SEMADET, por el que informó que las autoridades municipales son las únicas facultadas para brindar información y realizar las acciones tendentes a solventar la problemática planteada.

14. Oficio 1.2.3.7.-007881 de 21 de junio de 2019, suscrito por la Dirección General Adjunta Normativa de la SCT en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, por el cual remitió a esta Comisión Nacional la siguiente documentación:

14.1. Oficio número 3.4.3.-1094 02417 de 17 de junio de 2019, suscrito por la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas de la SCT en la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT, en el cual informó que los accesos a los fraccionamientos asentados en el Distrito Urbano Mismaloya, a través del derecho de vía de la autopista Zapotlanejo-Guadalajara son irregulares y constituyen un riesgo para los usuarios de la Autopista. Asimismo, que la autorización los fraccionamientos Vistas del Pedregal I y II y Nueva Aurora, por parte del municipio de Tonalá, fue posterior a la vigencia del actual título de concesión de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo. Asimismo, que en 2012 la Empresa Concesionaria habilitó el paso por la alcantarilla que comunica al Fraccionamiento Vistas del Pedregal con El Vado, precisando que la inviabilidad de esa ruta alterna se debe a la falta de conservación por parte del Municipio.

14.2. Sentencia de Juicio de Amparo 1, promovido por la Empresa 1 ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, en contra de la Delegación Estatal en Jalisco de la SCT, resuelto a favor de la promovente.

15. Oficio DJ/DH/2158/2019 de 13 de junio de 2019, suscrito por la Dirección General Jurídica del municipio de Tonalá, al que anexó, entre otros, lo siguiente:

15.1. Oficio DGOT/1281/2019 de 29 de mayo de 2019, suscrito por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del municipio de Tonalá, por el que informó que las licencias de urbanización otorgadas para la construcción de los fraccionamientos ubicados en el sector norte del Distrito Urbano Mismaloya fueron concedidas entre los años 2005 y 2012; informando que la solución a la problemática planteada es la eliminación o reubicación de las casetas que se encuentran en la sección de la vía federal, privilegiando el interés general sobre el particular.

16. Acta circunstanciada de 18 de noviembre de 2020 correspondiente al recorrido efectuado por personal de esta Comisión Nacional el 24 de septiembre de ese mismo año en fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya, en la cual se hizo constar nuevamente que la ruta propuesta por la SCT se encuentra cerrada no cuenta con vía alguna, libre de peaje, para dirigirse a la zona metropolitana de Guadalajara que no sea la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

17. El 7 de diciembre de 2004, el representante de la Empresa 1 promovió el Juicio de Amparo 1, entre otras autoridades, contra la SCT, autoridad que ordenó diversos actos tendientes a restringir o clausurar el acceso a una servidumbre a través de la Autopista Guadalajara Zapotlanejo, hacia un predio denominado Rancho Mismaloya.

18. Posteriormente a la resolución del Juicio de Amparo 1, que determinó la no obstrucción a las obras realizadas por la Empresa 1, el municipio de Tonalá emitió diversas licencias para la urbanización de fraccionamientos al sur de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, en superficies que pertenecieron originalmente al Rancho Mismaloya, así como sus alrededores, sin existir, en aquel entonces y a la fecha, una red vial efectiva que enlace a esos desarrollos inmobiliarios con el resto del territorio municipal y el Área Metropolitana de Guadalajara. A pesar de ello, en 2011 el municipio de Tonalá emitió el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya, que si bien estableció la existencia —formal— de una infraestructura vial en esa área, en los hechos persiste la única manera de acceder o salir de los asentamientos de mérito es a través del pago de cuota por tránsito en la referida autopista o mediante terracerías que atraviesan propiedades privadas.

19. Pese a que la Procuraduría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco conoció de la problemática, al tener facultades para llevar a cabo las investigaciones pertinentes y adoptar las medidas necesarias, dicha instancia se limitó a emitir simples dictámenes, omitiendo asumir la competencia que tiene conferida acorde al Código Urbano para el Estado de Jalisco.

IV. OBSERVACIONES.

20. Del análisis a las evidencias que integran el expediente CNDH/6/2018/5775/Q, en términos del artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, se dispone de elementos que acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad de tránsito y residencia, vivienda y movilidad, en perjuicio de los residentes del distrito urbano Mismaloya en Tonalá, Jalisco.

21. Para la comprensión de las violaciones a los derechos humanos, previamente se abordará el contexto urbano en el que las mismas se suscitan, analizando: i) las características del Área Metropolitana de Guadalajara y en particular el componente urbano-demográfico del municipio de Tonalá; y ii) la conformación y problemática que enfrenta el Distrito Urbano Mismaloya en materia de vialidades. De ello, se procederá a detallar las infracciones a la seguridad jurídica en materia de vialidades federales, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, premisas que sustentan las demás afectaciones sustantivas.

A. Contexto de las violaciones a los derechos humanos.

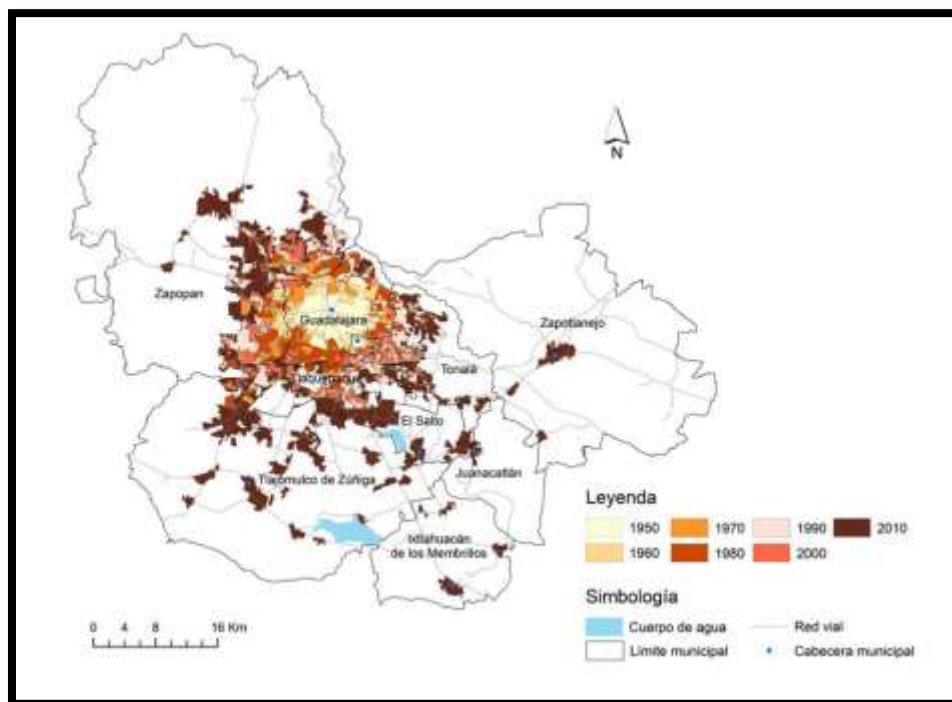
a. El Área Metropolitana de Guadalajara y el Municipio de Tonalá.

22. En 2020, el Área Metropolitana de Guadalajara, contabilizó una población de 5'268,642 de habitantes,¹ frente a los 5 millones reportados en 2017,² lo cual la ubica como la tercera aglomeración urbana del país, agrupando a los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. En contraste, el Censo de 1990 reportó un total de 3'043,777 de personas, distribuidas no sólo en un menor número de municipios, sino distribución territorial y densidad de población.

¹ https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=161416

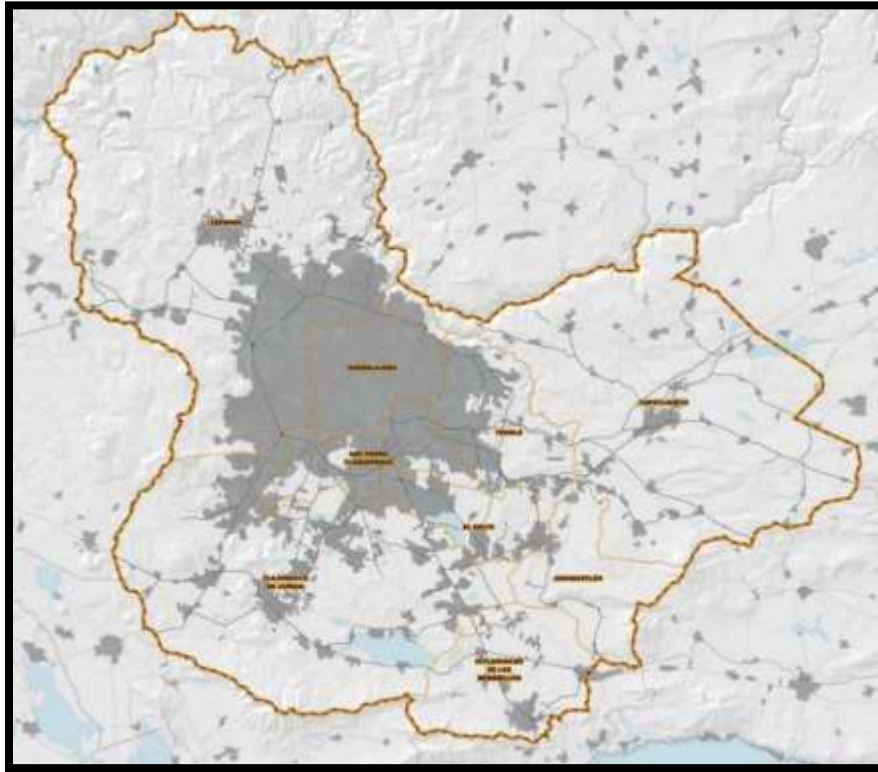
² <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/nace-el-habitante-5-millones-en-el-amg/>

23. La expansión demográfica observada a lo largo de tres décadas ha implicado una serie de retos para el desarrollo urbano del Área Metropolitana de Guadalajara, entre ellos, la provisión adecuada de una red de servicios públicos, vialidades y el crecimiento del mercado inmobiliario, muchas veces sujeto a un insuficiente control por parte de las autoridades, evidenciando una insuficiente planeación en los ámbitos municipal, metropolitano y regional, tal como se ejemplifica en las siguientes ilustraciones:



Crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara de 1950 a 2000

Fuente: http://www.cuaad.udg.mx/sites/default/files/crecimiento_2.pdf



Conformación del Área Metropolitana de Guadalajara en 2016

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara

24. Se aprecia, por una parte, un fenómeno de concentración en el núcleo urbano del Área Metropolitana, identificado por el incremento en la densidad de vivienda, infraestructura y actividades económicas del sector terciario, abarcando casi la totalidad territorial del municipio de Guadalajara y sectores adyacentes de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá. Por otro lado, una tendencia de integración de centros de población conurbados en el sector sur-sureste, pertenecientes a Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, sin ignorar el crecimiento de la mancha suburbana hasta localidades de Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, a manera de un tercer anillo de caracterización urbana, no con la misma densidad o continuidad de asentamientos, aunque sí vinculada integralmente con las actividades del Área Metropolitana.

25. El *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*, describe ampliamente la caracterización de la estructura de ese conglomerado, diferenciando las características cualitativas de los sectores urbanos, de manera que:

El espacio construido constituye fundamentalmente la superficie ocupada por la plataforma urbanizada sin importar que dicha superficie forme parte de: a) La ciudad central (espacio urbano); b) Los desarrollos periurbanos (espacio suburbano); o c) Localidades menores próximas a la ciudad central (aunque no puedan ser consideradas todavía como parte de la misma —espacio rural— [...]). Este parámetro nos permite conocer el proceso de crecimiento de la superficie física de la ciudad, excluyendo los espacios abiertos y vacíos intraurbanos de la misma).³

26. Existe una diferenciación entre los espacios de carácter urbano, suburbano y rural, con tendencia hacia la integración, como lo observa el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara al afirmar que, para los períodos de 1990, 2000, 2010 y 2015, en el lapso de 25 años la superficie del espacio construido para el Área Metropolitana prácticamente se duplicó, al pasar de 31,680 ha en 1990 a 69,240 ha en 2015, con un incremento relativo del 118 %, con un promedio de crecimiento de 4,173 ha para cada uno de los municipios que la integran,⁴ y particularmente en las siguientes condiciones:

TABLA DE SUPERFICIE DE ESPACIO CONSTRUIDO EN EL AMG (en Ha, de 1990 a 2015)						
MUNICIPIO	1990	2000	2010	2015	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (1990-2015)	INCREMENTO ENTRE 1990-2015 (Ha)
Guadalajara	12,499	13,098	13,170	13,604	0.34%	1,105
Zapopan	8,974	12,482	16,965	20,906	3.44%	11,932
Tlaquepaque	3,827	5,320	7,019	8,186	3.09%	4,359
Tonalá	2,413	3,698	5,700	7,012	4.36%	4,599
Tlajomulco	1,952	3,391	7,654	11,094	7.20%	9,141
El Salto	910	1,854	3,008	4,027	6.13%	3,117
Ixtlahuacán de los Membrillos	370	650	1,084	1,525	5.82%	1,155
Juanacatlán	125	186	260	410	4.88%	285
Zapotlanejo	608	932	1,436	2,475	5.77%	1,867
TOTAL	31,630	41,610	56,296	69,240	3.18%	37,561

Tabla: Superficie en hectáreas de espacio construido y tasas de crecimiento anual entre 1990 y 2015 en el AMG.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara

27. Los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020 pueden interpretarse conjuntamente con estas cifras, al evidenciarse no sólo un incremento demográfico

³ Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*, México, junio de 2016, p.179. Disponible en: https://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf

⁴ *Ibidem*, p. 180.

del Área Metropolitana de Guadalajara, sino de la propia superficie del espacio construido dentro de los municipios periféricos de esa aglomeración, al advertirse notoriamente que conforme a las tendencias de ocupación urbana, la saturación en los municipios núcleo (Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque), indudablemente conlleva a la expansión en otros municipios con capacidades de crecimiento. Es así que las necesidades del Área Metropolitana de Guadalajara han originado la proliferación de asentamientos dormitorio o satélite, principalmente en el espacio urbano y suburbano, en razón del bajo costo que implica la adquisición de las superficies fundantes por parte de los desarrolladores inmobiliarios y, como se verá, la laxitud de las autoridades municipales para la fiscalización de los proyectos de construcción. Esto, pese a las limitaciones en el ámbito de los servicios (ante la necesidad de extenderlos a nuevos fraccionamientos) y conectividad (sin una red cualitativamente efectiva de vialidades y transporte público).

28. En el caso de Tonalá, con una superficie total de 119.58 km² y situado en el cuarto lugar de población de los municipios integrantes del Área Metropolitana, el Censo de 2000 documentó inicialmente una población 337,149 habitantes, ascendiendo a 478, 689 personas (49.2% mujeres y 50.8% hombres) para el Censo de 2010, mientras que la Encuesta Intercensal de 2015 reportó 536,111 personas (51% mujeres y 49% hombres).⁵ Finalmente, el Censo de 2020 concluyó una cifra total de 569,913 personas (50.57% mujeres y 49.43 hombres), 150,521 viviendas habitadas, es decir, un promedio de 3.78 ocupantes por vivienda y 1.06 por cuarto. Cifras que evidencian el notorio crecimiento demográfico del Municipio durante los últimos años, prácticamente una duplicación de sus pobladores en el transcurso de dos décadas.⁶

29. Históricamente, Tonalá es el tercer municipio en integrarse con la aglomeración de Guadalajara, precedido por San Pedro Tlaquepaque durante la década de 1930, Zapopan hacia mediados de la correspondiente a 1940 y, aquél desde fines de la década de 1970.⁷ Proceso de integración urbana que no ha estado ausente de retos, como se ilustra en el siguiente pasaje:

⁵ Ayuntamiento de Tonalá, *Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018*, México, 2015, p. 56.

⁶ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, México, 2021: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos

⁷ García Fernández, Estrellita y Núñez Miranda, Beatriz, *Crecimiento Urbano y Patrimonios. Santa Anita y Toluquilla, dos pueblos en el Área Metropolitana de Guadalajara*, México, Universidad de Guadalajara, 2017, p. 14.

Años después tocaría el turno a Tonalá, la cabecera municipal más alejada de Guadalajara respecto de las otras antes mencionadas. El proceso de conurbación con esta unidad territorial dio inicio en los años setenta debido “a los múltiples asentamientos irregulares que surgieron en la periferia Guadalajara”, los cuales terminaron por conectar a Tonalá con la ciudad capital y que, en cierto sentido, permitieron la construcción de medianos y grandes desarrollos habitacionales a finales de esa década, como Loma Dorada –un experimento urbano avalado por el Esquema director ’71–, los cuales devinieron en áreas urbanas “dormitorios” de Guadalajara, con servicios y equipamiento deficientes.⁸

30. Estas últimas apreciaciones, vertidas a fines de la década de 1980, ilustran no sólo los retos urbanos observados para Tonalá en ese año (particularmente los derivados del surgimiento de nuevos desarrollos inmobiliarios), sino las demarcaciones concejales que, a la postre, se integrarían al Área Metropolitana de Guadalajara, especialmente, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto e Ixtlahuacán.

31. Otro factor que ha influido en la dinámica y desarrollo urbano de Tonalá es la infraestructura carretera que cruza por el municipio. En un inicio, la histórica ruta de acceso a Guadalajara mediante la Carretera Federal 80, que enlaza la capital estatal con Zapotlanejo y la región de los Altos de Jalisco, a través de la localidad de Puente Grande, al sur y más alejada de la mancha urbana. A partir de la construcción de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo (Carretera Federal 90D) hacia la década de 1970, integrante del eje carretero México-Nogales y principal vía de enlace con las regiones del centro del país, circunstancia que ha acentuado el desarrollo urbano e integración inmediata hacia esa dirección y los alrededores de dicha vía federal concesionada, como se aprecia en las siguientes imágenes:

⁸ *Ibidem*, p.15.



El municipio de Tonalá y su zona urbana en 1984
Fuente: Google



El municipio de Tonalá y su zona urbana en 2016
Fuente: Google

32. La zona urbana del municipio Tonalá situada al oeste del Periférico Oriente del Área Metropolitana de Guadalajara se ha integrado al “espacio urbano” de esa conurbación, particularmente con San Pedro Tlaquepaque y Guadalajara. Lo mismo al sur con sectores periurbanos del El Salto, y —dentro del propio territorio de Tonalá— en los alrededores de las carreteras mencionadas, con mayor densidad en el sector de Puente Grande y la Carretera Federal 8, aunque más recientemente al este del Periférico Oriente, justamente donde se sitúa el área motivo de análisis en la presente Recomendación.

33. Conforme a las disposiciones sobre ordenamiento y planeación aplicables, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tonalá, prevé una estructuración a partir de 15 distritos urbanos, definidos como unidades territoriales con un rango de población de 75,000-150,000 habitantes, integradas a partir de cuatro unidades barriales en torno a un sub-centro urbano,⁹ cada uno de los cuales deberá adoptar un plan director particular. Los distritos se enlistan a continuación:

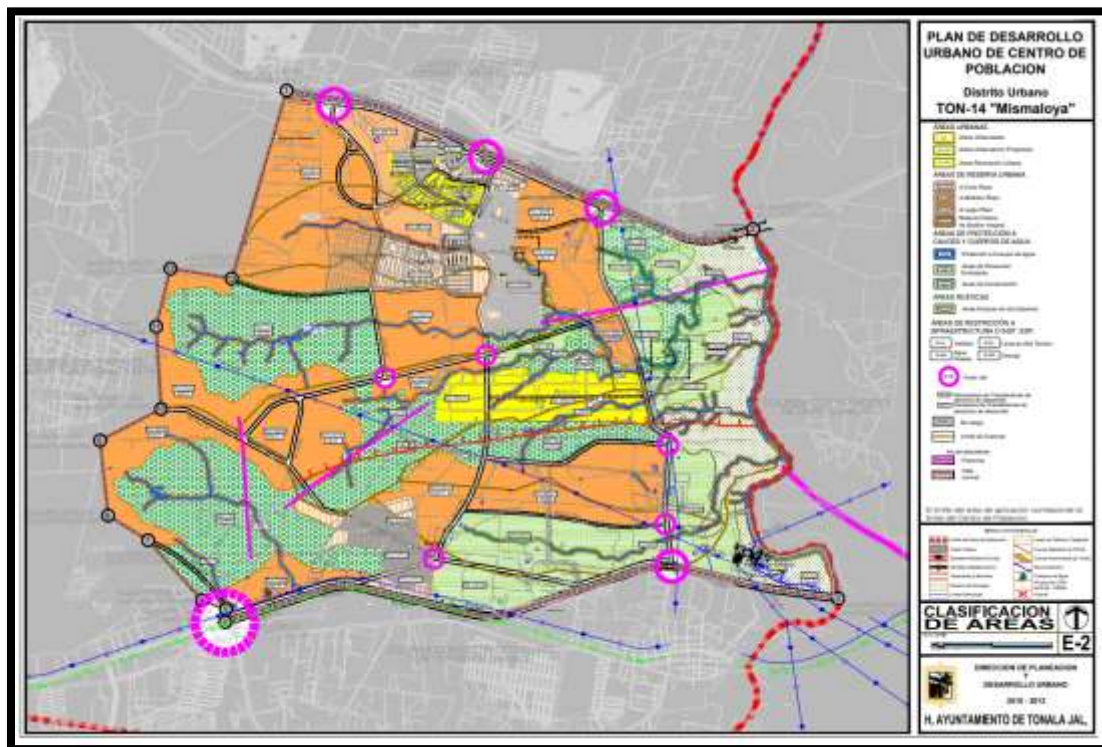
- TON-1 “Centro Urbano”.
- TON-2 “Plan de Guajes”.
- TON-3 “Colimilla”.
- TON-4 “Coyula”.
- TON-5 “San Gaspar”.
- TON-6 “Zalatitán”.
- TON-7 “Loma Dorada”.
- TON-8 “Ciudad Aztlán”.
- TON-9 “El Carril”.
- TON-10 “Arroyo de En medio”.
- TON-11 “Santa Rita”.
- TON-12 “La Punta”.
- TON-13 “Puente Grande”.
- TON-14 “Mismaloya”.
- TON-15 “El Vado”.

⁹ Reglamento Estatal de Zonificación del Estado de Jalisco, artículos 9 y 11; asimismo, Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, *cit.*, p. 266, y Ayuntamiento de Tonalá, *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tonalá*, 2010-2012, p. 106. Este último sin modificaciones, conforme a lo establecido por la Dirección General de Ordenamiento Territorial, *cfr.* <http://transparencia.tonala.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/DGOT-1.pdf>.

34. La expansión demográfica y la necesidad de ordenar adecuadamente el desarrollo urbano de los últimos años han propiciado la determinación de dichas circunscripciones, particularmente a un ritmo acelerado. Como referente, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tonalá publicado en 2002, anterior al vigente, había previsto únicamente seis distritos: i) Centro Urbano; ii) Coyula; iii) Zalatitisán; iv) Río Nilo; v) Arroyo de En medio; y vi) Puente Grande. Lo cual da cuenta de la necesidad de las autoridades para ordenar adecuadamente los distintos centros de población emergentes.

b. Conformación, estructura y problemáticas del Distrito Urbano Mismaloya.

35. El 28 de marzo de 2011 se publicó en la Gaceta del municipio de Tonalá el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA, encaminado a la regulación de una superficie de 1,792.20 ha, dentro del cual se ubican los fraccionamientos habitacionales materia de estudio en la presente Recomendación. La delimitación del perímetro al igual que las áreas urbanizadas al momento de la publicación (en color amarillo) se detallan a continuación:



Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA

36. Para comprender los procesos urbanos que determinaron la conformación del Distrito Urbano, es necesario remontarse, como primer antecedente, a la construcción de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, inaugurada en 1969. Vialidad que, aproximadamente a la mitad de su recorrido, contempló el establecimiento de derecho de vía dentro o en las inmediaciones de un predio rústico denominado “Rancho Mismaloya” cuya superficie se localizó al sur de la nueva carretera.

37. Conforme a las evidencias presentadas por la SCT, se tuvo conocimiento que autoridades en su momento encargadas del control y vigilancia de esa carretera federal,¹⁰ emitieron en septiembre de 1974 una autorización de acceso a través de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, consistente en servidumbre de paso a favor del titular del rancho Mismaloya.¹¹

38. Pese a que esta Comisión Nacional requirió a la SCT mayor información sobre los procesos jurisdiccionales relativos a dicha servidumbre, sin reportar datos adicionales esa autoridad, se observa que acorde a las disposiciones del Código Civil Federal, las causas que motivarían el establecimiento de la servidumbre en cuestión corresponderían a los siguientes supuestos, directamente o por analogía:

Artículo 1097.- El propietario de una finca o heredad enclavada entre otras ajenas sin salida a la vía pública, tiene derecho de exigir paso, para el aprovechamiento de aquéllas por las heredades vecinas, sin que sus respectivos dueños puedan reclamarle otra cosa que una indemnización equivalente al perjuicio que les ocasione este gravamen.

Artículo 1102.- Si hubiere varios predios por donde pueda darse el paso a la vía pública, el obligado a la servidumbre será aquel por donde fuere más corta la distancia, siempre que no resulte muy incómodo y costoso el paso por ese lugar. Si la distancia fuere igual, el juez designará cuál de los dos predios ha de dar el paso.

39. Es así que el entonces propietario del Rancho Mismaloya estuvo habilitado para solicitar el reconocimiento de la servidumbre, en virtud de que la construcción de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo implicó una fragmentación de ese predio, asociada al establecimiento del correspondiente derecho de vía; o bien, porque al habilitarse dicho camino federal, el tránsito por la carretera implicaba la distancia más corta para exigir el paso entre otros predios sirvientes. Sin negar la posibilidad

¹⁰ Subdirección de Conservación de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, organismo público descentralizado sectorizado a la SCT.

¹¹ Evidencia 14.2.

de que se haya establecido como una contraprestación a las afectaciones causadas por la construcción de la autopista.

40. Las características del Rancho Mismaloya y sus inmuebles limítrofes, se ilustran en el siguiente mapa que detalla la ubicación del rancho Mismaloya, en relación con el trazo de la Carretera Federal 90D en su extremo norte:



Fuente: Google

41. Con posterioridad a 1974 se verificaron diversas transmisiones y subdivisiones en el Rancho Mismaloya (con otras denominaciones sinónimas como “El Zapote” o “Loren”), desconociéndose si, en todos esos casos se adoptaron las medidas necesarias para garantizar la persistencia de la servidumbre, solicitar su extinción por cambio de situación jurídica, o gestionar los permisos y autorizaciones necesarios para la construcción de accesos complementarios a la o las servidumbres involucradas. Estos últimos en términos del artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (vigente en su integridad al construirse la Autopista)¹² o los diversos preceptos de la Ley de Caminos, Puentes y

¹² “Artículo 46. Se requerirá autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo, para construir obras dentro del derecho de vía de las vías

Autotransporte Federal (vigente desde 23 de diciembre de 1993), ésta con múltiples disposiciones que modificaban el régimen de utilidad e interés públicos preexistente.¹³

42. En junio de 2004, los entonces titulares del rancho Mismaloya (también denominado El Zapote o Loren), íntegramente o de sus remanentes, vendieron tres lotes de ese conjunto a la Empresa 1, los cuales agruparon un total de aproximadamente 109 ha. Cabe mencionar que, con posterioridad a esos actos, se hizo certificar igualmente por escritura pública que, para el ingreso a los terrenos por la autopista, “*se encuentra una puerta de barras de fierro que colinda con dicha carretera*”, aunque sin aclarar la legalidad de dicho acceso.¹⁴

43. Durante ese mismo año la SCT (en conjunto con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos) ordenó diversos actos tendientes a restringir o clausurar el acceso a la servidumbre a través de la autopista, lo cual originó la promoción del Juicio de Amparo 1, por parte de la Empresa 1 en diciembre de 2004, resuelto en febrero del año siguiente a favor de la parte quejosa. A pesar de requerirse información a la SCT referente a la promoción de algún recurso de revisión, la radicación de juicios de lesividad u otros procesos o procedimientos administrativos, esa dependencia omitió atender las solicitudes planteadas, limitándose a señalar que los accesos existentes en el kilómetro 12+190 de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo son “irregulares”.¹⁵

44. Como segundo antecedente, antes de la adopción del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya en marzo de 2011, la regulación de los predios señalados estaba sujeta a las disposiciones del Plan de Desarrollo Urbano

generales de comunicación, o fuera del mismo derecho, cuando se afecte el uso de aquéllas, así como para instalar anuncios a hacer construcciones destinadas a servicios conexos o auxiliares con el transporte. [...]”

¹³ Entre otros:

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...] III. Derecho de vía: Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino. Tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos; [...].

Artículo 8o.- Se requiere permiso otorgado por la Secretaría para: [...] VI. La construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales;

Artículo 26.- Los accesos que se construyan dentro del derecho de vía se considerarán auxiliares a los caminos federales.

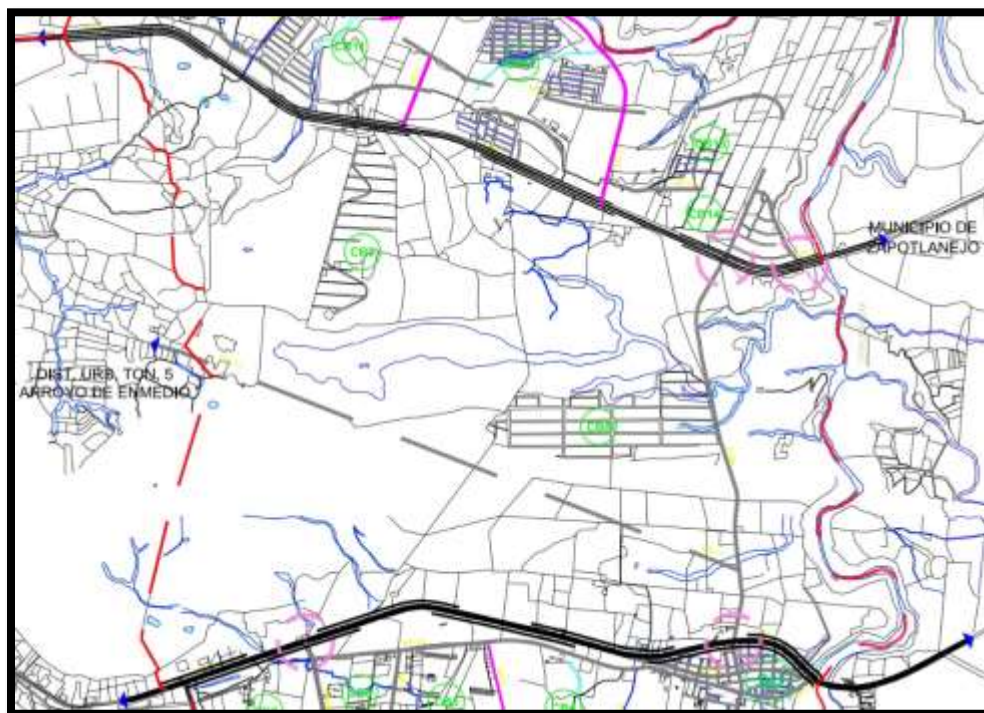
Artículo 27.- Por razones de seguridad, la Secretaría podrá exigir a los propietarios de los predios colindantes de los caminos que los cerquen o delimiten, según se requiera, respecto del derecho de vía.

Artículo 29.- El derecho de vía y las instalaciones asentadas en él, no estarán sujetas a servidumbre.”

¹⁴ Evidencia 14.2.

¹⁵ *Idem.*

del Distrito Urbano Mismaloya Ton. 6 Puente Grande, publicado el 28 de enero de 2003, circunscripción que abarcaba todo el extremo poniente del municipio de Tonalá (hoy dividido entre los distritos de Puente Grande, Mismaloya y El Vado). En la vigencia inicial de dicho instrumento, el único asentamiento reportado entre la Carretera Federal 80 y la Autopista consistía en un centro barrial, denominado “Las Jícamas”, sin existir área urbana alguna dentro del Rancho Mismaloya, como se aprecia en la siguiente imagen:



El rancho Mismaloya y sus alrededores hacia 2003 en el Distrito Urbano 6 “Puente Grande”
Fuente: Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya Ton. 6 Puente Grande

45. Con posterioridad a la resolución del Juicio de Amparo 1, el municipio de Tonalá emitió diversas licencias para la urbanización de fraccionamientos al sur de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo y a la altura del kilómetro 12, tanto en terrenos que originalmente pertenecieron al rancho Mismaloya como sus alrededores. Tales inmuebles vinculados con las vías de acceso ya analizadas, aunque en todo caso irregulares.¹⁶ La autorización de estos complejos urbanos se detalla enseguida:

¹⁶ Evidencia 14.1.

Fraccionamiento	Promotor	Fecha de autorización	Superficie m ²	Lotes integrantes
Misión Vistas del Bosque (Pedregal de Santa Martha)	Empresa 2	2/XII/2005	98,726.56	691
Pedregal de Santa Martha II	Empresa 2	20/XII/2006	114,993.64	739
Nueva Aurora	Empresa 3	26/II/2009	65,308.72	ND
Vistas del Pedregal	Empresa 4	23/IX/2009	87,231.77	614
Vistas del Pedregal II	Empresa 4	10/XI/2010	189,331.11	ND
Vistas del Pedregal II Cambio de Proyecto	Empresa 4	20/IV/2012	140,852.95	ND
Vistas del Pedregal III Cambio de Proyecto	Empresa 4	6/XI/2012	569,669.05	ND

46. El conjunto de fraccionamientos autorizados abarcó inicialmente un área de 1'076,782.69 m², considerando los cambios efectuados a los proyectos originales y que, en el caso de Vistas del Pedregal III, ese complejo inmobiliario no comprendería sectores de las etapas previas. Debe precisarse que la fundamentación que sustentó la autorización de los fraccionamientos fue divergente, de manera que los promovidos con anterioridad al 1º de enero de 2009 se sujetaron a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (publicada en julio de 1993) y los posteriores al Código Urbano para el Estado de Jalisco, aunque en ambos casos sustentados en el Reglamento Estatal de Zonificación del 27 de octubre de 2001, vigente en la actualidad.

47. Como se advirtió en apartados anteriores, el principal problema que enfrentan esos desarrollos inmobiliarios, al igual que los asentamientos preexistentes, con independencia de haberse emplazado en terrenos que originalmente pertenecieron al rancho Mismaloya o no (como en el caso de Nueva Aurora), radica en la falta de vialidades que garanticen un acceso libre a las viviendas, dado que la única ruta de acceso a los fraccionamientos es a través de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, mediante el pago de cuotas en la plaza de cobro "El Vado", correspondientes a la cantidad de \$31.00 por acceso o salida,¹⁷ instaladas en 2013. Tal circunstancia se motiva, por un lado, en la ausencia de control efectivo por parte de la SCT para verificar la legalidad de los accesos vehiculares a los asentamientos humanos a través del derecho de vía de la autopista, independientemente de la relación que guarden con servidumbres subyacentes, asumiendo la vigencia de sus hechos y disposiciones fundantes.¹⁸ Asimismo, por la inadecuada autorización e inspección

¹⁷ <https://redviacorta.mx/es/tarifas>.

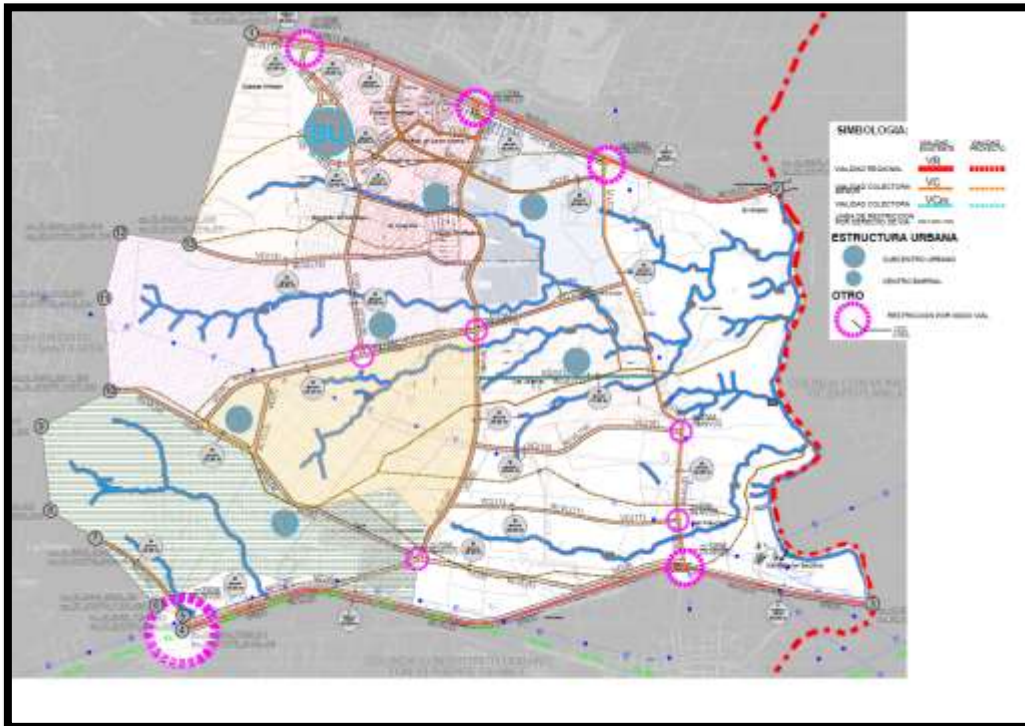
¹⁸ Ello se explica con toda claridad en el caso de la presunta servidumbre de paso que disponían los titulares del rancho Mismaloya, misma que habilitaba el tránsito a través de los predios sirvientes de los alrededores, distinta en régimen jurídico al acceso empleado habilitado en el kilómetro 12+190 de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, cuya legalidad exigía la gestión de los permisos correspondientes ante el Centro SCT en el estado

de las vialidades necesarias, dentro de los proyectos inmobiliarios presentados al municipio de Tonalá, instancia que, en todo caso, debió advertir la ausencia de vías libres de enlace para los fraccionamientos y, en consecuencia, no autorizarlos o bien requerir desde el inicio a las empresas inmobiliarias a construir las vialidades necesarias.

48. No pasa desapercibido que si bien la Empresa Concesionaria de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo habilitó un programa de exención para el pago de cuotas en la plaza de cobro “El Vado”, denominado “Vecinos”, tal prestación únicamente contempló sólo a los primeros fraccionamientos, sin incluir a nuevos residentes. Por lo que, en modo alguno, implicó una regularización de las omisiones en los ámbitos federal y municipal, referentes a la irregularidad de los accesos ubicados en las proximidades del kilómetro 12 de la autopista, ni en la falta de vialidades que garanticen la conectividad (por ende, libertad de tránsito y movilidad) con el centro urbano del municipio, el Área Metropolitana de Guadalajara o, en general, el exterior. Omisiones que, cabe aclarar desde ahora, en modo alguno son atribuibles a los habitantes de esos desarrollos inmobiliarios irregulares, esto último en virtud de las anomalías observadas.

49. La publicación Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya, el 28 de marzo de 2011, pretendió evadir la inexistencia de una red vial efectiva para los residentes de esa demarcación urbana, identificando vialidades regionales y colectoras (existentes o en proyecto), además de nodos viales, en la zona, tal cual se aprecia en las siguientes imágenes:

de Jalisco, conforme a las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, al igual que el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas.

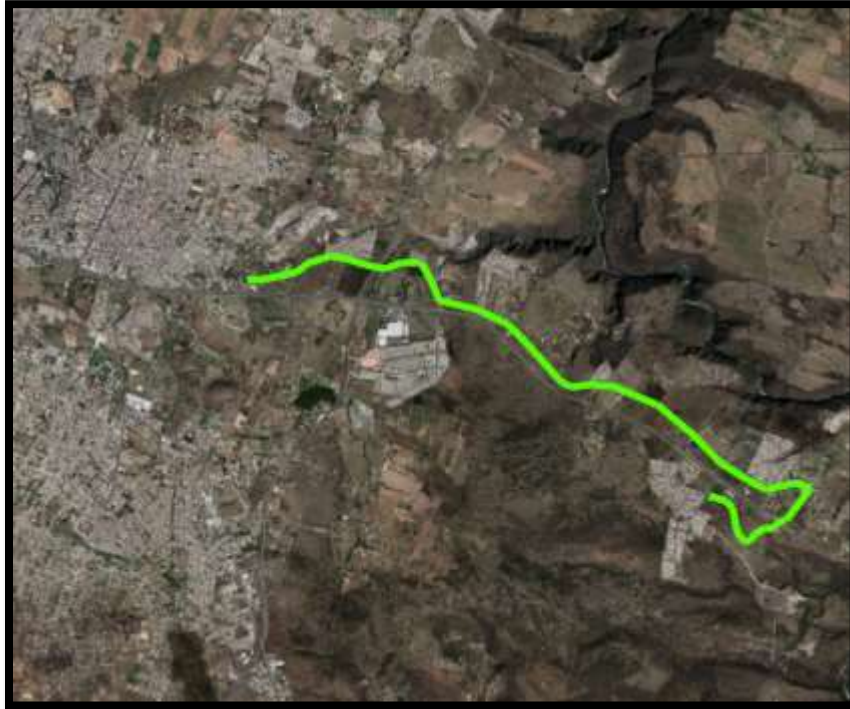


Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA

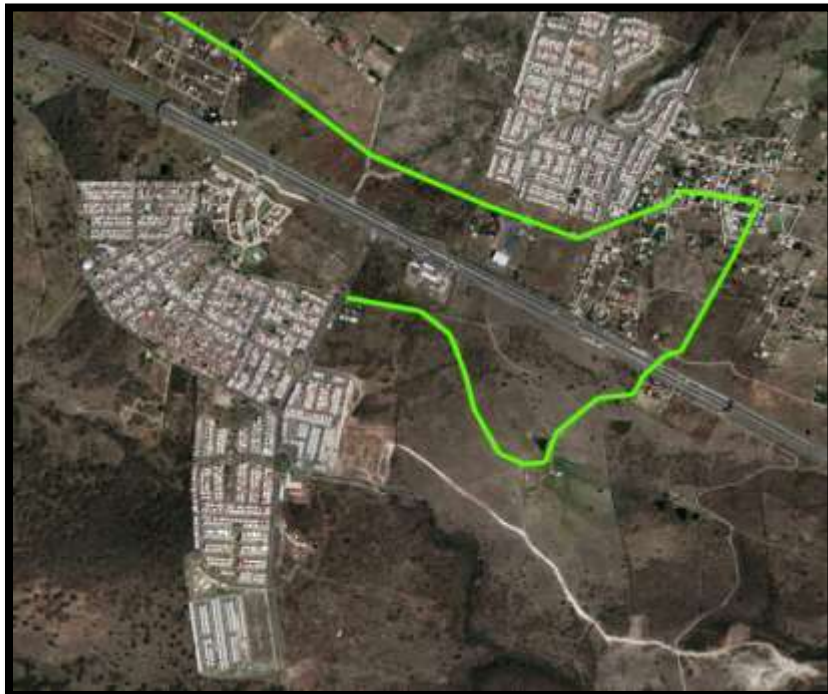
50. Sin embargo, como se confirmó en los recorridos efectuados por el personal de esta Comisión Nacional,¹⁹ en los hechos la única vía de ingreso a los fraccionamientos adyacentes a la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo (límite norte del Distrito Urbano) es mediante los accesos existentes en el derecho de vía de esa carretera federal concesionada. Sin existir en los hechos interconexión con los distritos urbanos vecinos (al norte “El Vado” y al poniente “Santa Rita”) o los asentamientos en el perímetro sur del Distrito Urbano, éstos sin caminos adecuados que los enlacen con la Carretera Federal 80 y la demarcación de Puente Grande. Por lo cual, las vialidades que integrarían a Mismaloya con el exterior corresponden, propiamente, a caminos que discurren al interior de propiedades privadas (sin haberse formalizado como calles en sentido estricto), en muchos casos de acceso restringido, o bien, proyectos futuros de infraestructura.

51. Como alternativa libre de peaje, la SCT informó la posibilidad de que los habitantes de los fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya transiten por una vialidad denominada “Camino al Vado”, la cual sí constituye una opción de enlace para ese distrito urbano, cuyo trazo a continuación se ilustra:

¹⁹ Evidencias 12 y 16.



Fuente: Google



Fuente: Google

52. Esa ruta implica que, previamente, los conductores o transeúntes crucen por una alcantarilla ubicada en las inmediaciones del kilómetro 12 de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, a través de una vialidad que enlaza hipotéticamente la localidad de El Vado con el Distrito Urbano Mismaloya.²⁰ Sin embargo, de las inspecciones que realizó el personal de esta Comisión Nacional se apreció, en primer lugar, que la alternativa vial de referencia no dispone del mantenimiento y especificaciones necesarios (particularmente en lo que respecta al paso por la alcantarilla), además de existir restricciones de paso en los predios rústicos situados al interior del Distrito Urbano, al tratarse de propiedad privada. Igualmente, hacia el sur, las vialidades que, hipotéticamente, enlazarían los fraccionamientos con el asentamiento denominado “Las Jícamas” (y éste, a su vez con la Carretera Federal 80) se tratan en realidad de meros caminos dentro de propiedad privada, igualmente con la posibilidad de estar sujetos a restricciones de acceso, y no tratarse de calles o vialidades formalmente establecidas por las autoridades.

53. Se trata de un problema con alcance regional y amplio conocimiento en la opinión pública, dado que un importante número de residentes llevan a cabo sus actividades no al interior del Distrito Urbano ni únicamente el municipio de Tonalá, sino en diversos espacios del Área Metropolitana de Guadalajara, en cuyos quehaceres cotidianos se enfrentan a restricciones en el goce y ejercicio de sus derechos humanos. Incluso, con trascendencia a usuarios de mediano y largo alcance de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, en virtud del impacto vial que propicia la caracterización de esa carretera concesionada como único mecanismo de acceso a las viviendas del Distrito. Por otro lado, como también lo atestiguó el personal de esta Comisión Nacional,²¹ las irregularidades de los fraccionamientos han originado que no pocos residentes opten por levantar *motu proprio* las plumas de acceso en las plazas de cobro de El Vado, arriesgando su seguridad física e integridad además de potencializar conflictos sociales.

54. Estas circunstancias podrían agravarse con el paso de los años, ante el incremento de viviendas y persista el carácter irregular de los fraccionamientos por la ausencia de vialidades libres y efectivas. En este sentido, destacan las proyecciones demográficas que, hace casi diez años, previó el Plan de Desarrollo

²⁰ Evidencia 11.1.

²¹ *Idem.*

Urbano de Centro de Población Distrito Urbano Mismaloya, el cual en un inicio mencionó que:

[...] si bien el crecimiento poblacional del Distrito Urbano fue regular hasta el 2005, los nuevos desarrollos urbanos en el área de aplicación, ejecutados a partir del 2009 a la fecha fungieron como detonantes poblacionales, ya que de contar con una población de 54 habitantes al 2005, al 2009 y mediados del 2010 se tuvo un incremento del 21.11 y 59 veces respectivamente en relación a su población regular, con 1140 y 3186 habitantes.²²

55. El documento asienta las siguientes estimaciones para los años venideros en cuanto a lotes y población residente del Distrito Urbano, tan sólo a partir de la información relativa a los asentamientos existentes o fraccionamientos autorizados (es decir, por construirse) en 2011:

CUADRO 21												
PERSPECTIVAS DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DISTRITO URBANO TON-14 MISMALOYA 2015-2030												
PREDIOS / LOCALIDADES / FRACCIONAMIENTOS	Superficie	CLASIFICACIÓN DE ÁREAS		Lotes total	Densidad	Dotación de AGUA			Población 2015	Población 2025	Población 2030	
	Has.		Consolidación		HAB/HAS.	CP	MP	LP				
1	Predio Cañadas del Puente (El Tigre)	39.27	RU	MP/LP	1,314	167	0	70	100	0	0	920
2	(granjas) Granjas el Mirador	90.89	RU	MP/LP	3,087	170	0	70	100	13	13	2,161
3	Las Jicamas	113.01	AU-UP	MP/LP	397	18	0	30	100	12	12	
4	Nueva Aurora	6.23	AU	CP	287	230	100			1,435	1,435	287
5	Fraccionamiento Pedregal de Santa	10.15	AU	CP	670	330	100			3,350	3,350	670
6	Fraccionamiento Pedregal de Santa	11.26	AU	CP	734	326	100			3,670	7,040	734
7	Fraccionamiento Vistas del Pedregal I	8.74	AU	CP	614	351	100			3,070	3,070	614
8	Predio Vistas del Pedregal II	18.81	RU	CP	841	224	100			4,205	4,205	841
9	Predio El Guayabo	13.13	RU	CP/MP	936	356	70	100		3,275	936	936
10	Predio Mision Vista del Bosque	67.74	RU	CP/MP	3,929	290	50	100		9,825	14,733	3,929
11	Predio Balcones de Santiago	30.21	RU	MP/LP	1,770	293	0	70	100	6,195		1,239
12	Fraccionamiento Parajes San Ismael Sur	7.12	RU	CP	297	209	100			1,485	1,485	297
TOTALES		416.56			14,876					36,535	36,279	12,628

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA²³

56. Conforme a las acciones urbanísticas autorizadas, hacia fines de 2010, existirían un total de 14,876 lotes en los que residirían como máximo hasta 37,000

²² Ayuntamiento de Tonalá, *Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA*, 2011, p. 27.

²³ *Ibidem*, p. 51.

personas, aunque sin catalogar todavía la construcción de otros fraccionamientos como Vistas del Pedregal III, con una mucho mayor superficie y (en consecuencia) lotes habitacionales, en menor proporción, comerciales. Por lo que la expansión urbana y demográfica en el Distrito Urbano será aún mayor a la proyectada inicialmente, evidenciando graves afectaciones a los residentes, de subsistir las irregularidades en los asentamientos atribuibles a una falta de debida diligencia por parte de las autoridades.

57. Para visibilizar los alcances de estas omisiones e irregularidades, vale considerar que de acuerdo con el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, Tonalá posee una tasa de 33.4 vehículos por cada 100 habitantes, distribuiría del siguiente modo conforme a la media estatal: 59.13% automóviles, 26.85% camiones y camionetas de carga, 13.72% motocicletas y 0.2% camiones de pasajeros.²⁴ De lo cual resultaría que, en apego a las conservadoras estimaciones del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población, ante un escenario de 37,000 habitantes del Distrito Urbano Mismaloya convergerían 7,307 automóviles, ejercicio que podría complementarse, sin duda, con los datos aforo en las plazas de cobro instaladas en “El Vado” desde 2013. Por ello, es indudable que de persistir las irregularidades en la red vial del centro de población, existiría un escenario caótico en la densidad de tránsito en los fraccionamientos y la propia Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

58. Es necesario aclarar que el presente análisis no sólo refiere a usuarios de vehículos particulares en los asentamientos humanos ubicados en el Distrito Urbano Mismaloya, sino que las irregularidades son extensivas a usuarios de transporte público, importante sector poblacional de la demarcación si se considera la densidad de las viviendas y que, en su gran mayoría, son de interés social. La autorización de rutas para enlazar los desarrollos inmobiliarios con otros puntos del Área Metropolitana implica una demanda creciente que, por las características de alcance geográfico y las vialidades federales concesionadas inmiscuidas, supone mayores retos en materia de movilidad.²⁵

59. En seguida se describen consideraciones del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya que exponen las restricciones a los derechos provocadas por las irregularidades en la red vial del Distrito Urbano, además del empleo

²⁴ https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/08/Ficha-Informativa_Parque-vehicular-2000-2019.pdf.

²⁵ Ayuntamiento de Tonalá, *Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA*, cit., p. 39.

igualmente indebido de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo como vialidad de enlace:

El Distrito Urbano [...] se encuentra delimitado por el sistema vial regional que vinculan a la Zona Metropolitana de Guadalajara, atravesando el municipio de Tonalá, al Norte a través de la autopista Zapotlanejo [...] al extremo norte del distrito urbano en un tramo de aproximadamente 4.2 km. con un derecho de vía de 60.00 m aumentando este en las gazas de retorno a máximo 100 m, operando estas como retorno carretero y al Sur por el Libramiento a Puente Grande carretera libre federal 80, ambos viales vinculan con el Centro y Norte del País, generando por las características de su operación una restricción al tránsito vehicular intra-urbano, problema que se empieza a reflejar ante la necesidad de movilidad vehicular de los nuevos desarrollos urbanos que no cuentan con una estructura vial propia que permita su fluidez evitando el problema de su integración a una vialidad regional.

Al no existir las vialidades estructuradas dentro de los límites del Distrito urbano con las secciones adecuadas para su operación de acuerdo a su zonificación y clasificación de áreas, el actual vial paralelo a la servidumbre a la autopista a Zapotlanejo en su lado Sur con sección de 13 metros NO CUMPLE con los requisitos normativos para captar el tránsito vehicular que se genera en el interior del distrito urbano por la conexión de calles colectoras que a ella reconocen aun con secciones mayores a los 20 mts., además de estar contemplado usos de servicios y comercios que generaran grandes moviidades de vehículos en ella.

Al interior del distrito urbano existe una incipiente estructura vial generada por los actuales desarrollos urbanos, conformada por vialidades colectoras no estructuradas territorialmente, a consecuencia de la ejecución de acciones urbanísticas aisladas sin existir un proyecto maestro de la zona, ocasionando una falta de articulación entre los diferentes fraccionamientos tal es el caso de la vialidad del fraccionamiento Nueva Aurora y su colindancia con Vistas del Pedregal I con un desnivel de aprox. 2.00 m entre una calle y otra, así como las fuertes pendientes en calles locales, estas mayores al 10%, que además de generar riesgos a los habitantes se deterioran fácilmente por la erosión de la lluvia.

Al Norte, el vial regional conformado por la autopista a Zapotlanejo [...] se encuentra concesionada [...], las características de su pavimento es de asfalto en buen estado, sus acotamientos, señalética y mantenimiento permiten su operación en forma adecuada, en forma paralela al interior del distrito urbano se está generando un vial actualmente en terracería, con una sección que no garantiza la movilidad vehicular al tener una sección de trece metros.

Al no existir las vialidades estructuradas dentro de los límites del Distrito urbano con las secciones adecuadas para su operación al desarrollo de la zona ejemplo de ello es el actual vial paralelo a la autopista a Zapotlanejo en su lado Sur con una sección de 13 mts. que opera con función de una vialidad colectoras (VC) pero sin cumplir con las condiciones convenientes demandadas por las características de su operación, siendo una limitación al tránsito vehicular intra-urbano, problema que se

empieza a reflejar ante la necesidad de movilidad vehicular de los nuevos desarrollos urbanos; Nueva Aurora, Parajes de San Ismael y el acceso a los fraccionamientos Pedregal de Santa Martha I y II, Vistas del Pedregal I.

Aunado a lo anterior, el flujo vehicular originado por los fraccionamientos ya referidos, en su incorporación a la vialidad regional, Autopista a Zapotlanejo se detecta como un punto de conflicto vial, llegando a ocasionar accidentes en su gran mayoría fatales.²⁶

60. Aunque este instrumento de planeación emitido en 2011 documentó fehacientemente las anomalías derivadas de una falta de red vial efectiva (y, en todo caso, libre de peaje) que comunique a los asentamientos del Distrito Urbano con el exterior (enclavados al norte y sur de esa demarcación), en la actualidad subsisten tales irregularidades, frente al número creciente de fraccionamientos autorizados por el municipio de Tonalá, mismos que incumplen las especificaciones en materia de vialidad previstas por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, el Reglamento Estatal de Zonificación, además del Plan Director del Distrito Urbano y otros instrumentos del ámbito estatal y metropolitano.

61. Aun cuando la única vía de ingreso al polígono norte del Distrito Urbano es a través una vialidad de peaje, la SCT manifestó que los accesos en cuestión son irregularidades, aunque sin llevar a cabo las acciones tendientes a la investigación, sanción o regularización de los mismos. Esto, pese tratarse de un supuesto que requiere la solicitud de permisos acorde a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, al igual que el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. Actos administrativos que además presuponen la necesaria evaluación del impacto vial observado con antelación, limitándose esa Secretaría a autorizar a la Empresa Concesionaria la instalación de plazas de cobro auxiliares en 2013.

62. Finalmente, es notoria la ausencia de intervención de las autoridades estatales, en especial las encargadas de asuntos metropolitanos, no obstante que la problemática observada puede existir (actualmente o a futuro) en otros sectores del Área Metropolitana de Guadalajara, a la par de la trascendencia de esas afectaciones a personas cuyas actividades convergen en esa aglomeración urbana, sumado a la falta de intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, dependencia que dispone de facultades necesarias para la atención de las irregularidades en términos del Código Urbano para el Estado de

²⁶ *Ibidem*, pp. 36-39. Énfasis añadido.

Jalisco y, con anterioridad, la Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano.

B. Empresas y derechos humanos.

63. Lo expuesto en apartados anteriores evidencia la necesidad de abordar, previo al estudio de las violaciones sustantivas a los derechos humanos, la relación que guarda la actuación de las empresas inmobiliarias con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.²⁷

64. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha analizado ampliamente la obligación específica de los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos frente a las actividades empresariales; además, se han presentado casos en que tales actividades han generado grandes impactos en los derechos humanos de la colectividad, por lo que a nivel internacional “es ampliamente aceptado que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos; es decir, evitar vulnerar los derechos humanos de las personas y reparar las consecuencias negativas de sus actividades”.²⁸

65. La obligación de respetar proteger y garantizar los derechos humanos respecto de actos del sector privado, junto con la responsabilidad de las empresas y particulares de observarlos, han sido reconocidos por la comunidad internacional en los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” (Principios Rectores), adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 16 de junio de 2011.

66. La estructura del mencionado documento se sustenta en tres ejes: el deber del Estado de *proteger* los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de *respetarlos*, y el acceso a mecanismos de reparación ante violaciones a los derechos humanos.

²⁷ CNDH, Recomendación 2/2018: “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos de V1 y V2, personas en condición de discapacidad, por la falta de accesibilidad y movilidad en el transporte público de pasajeros, debido a la falta de descuentos en las tarifas”, 9 de febrero de 2018, párrafo 79. Asimismo, Recomendación 34/2018: “Sobre el caso de la construcción del libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como “paso exprés”, y posterior socavón ocurrido el 12 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V7”, 8 de octubre de 2018. párrafos 420-460.

²⁸ Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, *Empresas y derechos humanos: Guía para Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, noviembre 2013, p. 9.

67. Instituciones como esta Comisión Nacional cumplen un rol primordial dentro de los Principios Rectores, como se observa en el principio 3, *“ayudando a los Estados a determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente, y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales”*.²⁹ Igualmente, los principios rectores 25, 27 y 31, en los que se destaca su papel como mecanismos extrajudiciales de reparación a violaciones a los derechos humanos.

68. Debe aclararse que, si bien esta Comisión Nacional carece de competencia directa para investigar la actuación de agentes particulares del sector inmobiliario ante probables posibles violaciones a los derechos humanos, sí conoce de la actuación de las autoridades que realizan funciones de supervisión o de control a dichos agentes, en observancia del deber de proteger los derechos humanos. En particular, las obligaciones que derivan de las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, y demás actos administrativos que les hayan sido expedidos, contratos celebrados con dependencias y entidades de gobierno, al igual que empresas públicas, o en general, de observancia al marco jurídico aplicable.³⁰

69. Es así que la omisión, anuencia o tolerancia de las autoridades ante actos u omisiones de particulares, que acarreen violaciones a los derechos humanos, posibilita que la Comisión Nacional pueda, de manera indirecta, analizar la actuación de los particulares en casos concretos. Lo anterior, no conlleva a que la Comisión Nacional dirija sus recomendaciones a los particulares cuyos actos incidan negativamente en el goce y ejercicio de los derechos humanos, sino a exigir que las autoridades investiguen y sancionen dichos actos, o bien respecto de los servidores públicos que omitieron su deber de observar la ley en casos en que un particular infringe la ley y provoca violaciones a derechos humanos.³¹

70. Es indispensable encuadrar el tipo de actos cometidos por particulares en el que se presentan una actuación u omisión de un servidor público, por lo que

²⁹ Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar*, 21 de marzo de 2011, p. 10. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spdocs/business/a-hrc-17-31_sp.doc

³⁰ CNDH, *Recomendación General 37: “Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas”*, 21 de mayo de 2019.

³¹ Cfr: CNDH, *Recomendación 62/2018: “Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el Municipio de Sabinas”*, del 22 de noviembre de 2018, párrafos 647-648.

conforme al artículo 6, fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,³² las violaciones a derechos humanos de las que es competente esta Comisión Nacional corresponder los siguientes supuestos: a) actos u omisiones de servidores públicos (materialización de conductas que son contrarias a la ley); b) omisiones o inacciones deliberadas de servidores públicos (negativa a cumplir una obligación de hacer que les impone la ley); c) anuencia, permisividad o tolerancia de un servidor público a una acción u omisión cometida por un particular (incumplimiento a una obligación de hacer que les impone la ley ante una conducta de un particular —persona física o empresa— que es contraria a la ley); d) acciones u omisiones de un servidor público en connivencia con uno o más particulares — persona física o empresa— para infringir la ley (materialización de conductas acordadas con particulares que son contrarias a la ley).³³

71. En el marco de la obligación por parte del Estado de proteger los derechos humanos se destaca el Principio Rector 3, relativo a la adopción de medidas para:

a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias;

b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas;

c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades;

d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

72. En el apartado anterior, se destacaron las omisiones e irregularidades por parte de las autoridades para dotar de efectividad a las disposiciones en materia de vías generales de comunicación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, respecto de la habilitación, autorización, además de falta de control y ordenación, de los asentamientos humanos en el Distrito Urbano Mismaloya, en lo que concierne a los

³² “La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...] II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; [...]”.

³³ CNDH, Recomendación 62/2018, cit., párrafo 649.

preexistentes a la adopción su correspondientes plan director, como los nuevos complejos inmobiliarios. Todos ellos, sin una red vial efectiva de interconexión interior y con el exterior.

73. Tampoco se ignora que lo observado deriva en cargas patrimoniales para los residentes de esa demarcación, particularmente en la soportabilidad de los gastos de vivienda,³⁴ tanto aquellos cuya única vía de acceso es mediante el pago de cuotas, como los situados al sur del Distrito Urbano, que al carecer de vialidades en condiciones óptimas se ven obligados a efectuar erogaciones diversas por mantenimiento de sus vehículos, gastos que no les resultan atribuibles sino, en específico, a las autoridades y empresas involucradas.

74. Las cargas en la soportabilidad de gastos de la vivienda en los residentes del Distrito Urbano contrastan, con las facilidades de adquisición de inmuebles rústicos de bajo valor por parte de los desarrolladores de proyectos inmobiliarios de alta densidad, dentro de un contexto de impunidad e irregularidades en las rutas de acceso o vialidades requeridas, sumado a la laxitud y ausencia notoria de evaluación, o supervisión posterior, de parte de las autoridades federales y municipales. En el segundo caso, al obtenerse un lucro del estado de ilegalidad de los fraccionamientos, que lejos de promover la regularización de los accesos o la investigación o sanción de las empresas inmobiliarias, se opta por promover la instalación de plazas de cobro, favoreciendo la ocupación de dichos espacios urbanos mediante el otorgamiento discrecional de programas de exención de cobro, enfocados únicamente a las primeras etapas inmobiliarias.

75. Con independencia del análisis al tenor de cada derecho en particular, lo anterior puede conceptualizarse como inobservancia a la obligación general de proteger los derechos humanos, en relación con los actos provenientes de particulares, prevista en el artículo 1º de la Constitución Política.³⁵

76. Dicho mandato general se complementa con lo previsto por el ya analizado Principio Rector 3, el cual permite identificar el estándar de actuación de las autoridades frente a actividades de agentes privados que incidan en el goce y ejercicio de los derechos y libertades.³⁶

³⁴ *Vid infra*, párrafos 169 y siguientes.

³⁵ *Vid infra*, párrafos 88-89.

³⁶ *Vid supra*, párrafo 71.

77. Asimismo, la obligación general de proteger los derechos humanos guarda relación inmediata los Principios Rectores 5 y 6, el primero relativo a que los Estados ejerzan *“una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos”*. El segundo, respecto del deber de *“promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales”*.

78. Igualmente en el ámbito de la responsabilidad de las empresas y su relación con la obligación general de proteger los derechos humanos destaca el Principio Rector 11, en el cual se plasma que los agentes privados *“deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación”*, por sí mismas y a la par de la obligación de cumplir las leyes y normas nacionales de protección de los derechos humanos.

79. Por último, otro de los vectores a partir de los cuales se materializa la responsabilidad de los agentes privados es a través de la *“devida diligencia en materia de derechos humanos”*, definida en el Principio 17 como aquella dirigida a *“identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos”*, el cual debe incluir *“una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”*.³⁷

80. Como se detallará, el orden jurídico prevé una serie de mecanismos dirigidos a evaluar los impactos urbanos y viales causados por la situación de irregularidad en la cual se encuentran los asentamientos del Distrito Urbano Mismaloya, que si bien están comprendidos dentro de regímenes jurídicos distintos, son decisivos para el goce y ejercicio de los derechos humanos, en específico, transversal o interdependientemente.

81. Al analizar el Principio Rector 17, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que una de las principales finalidades de la debida

³⁷ Vid *infra*, párrafos 97-104.

diligencia por parte de las empresas está orientada a “*reducir el riesgo de acciones judiciales contra las empresas, ya que les permite mostrar que tomaron todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos*”.³⁸

82. Las consideraciones al Principio Rector 17 se hacen evidentes en casos como el analizado en la presente Recomendación, donde se hace manifiesta la necesidad de que las empresas inmobiliarias lleven a cabo las evaluaciones de impacto necesarias, con anterioridad a la solicitud de autorizaciones, licencias y permisos ante las autoridades facultadas para ello, ante la posibilidad de que se reporten perturbaciones que incidan en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Del mismo modo, que aun cuando se disponga de los estudios (y éstos sean analizados y aprobados por las autoridades) la obligación general de respeto de las empresas, en materia de derechos humanos, exige que lo dispuesto por los estudios de impacto goce de efectividad, mediante los consecuentes actos de inspección y vigilancia.

C. Derecho a la seguridad jurídica.

83. Las afectaciones asociadas a la inexistencia de una red vial efectiva que enlace al Distrito Urbano Mismaloya con el exterior se conceptualizan, en un primer plano, como omisiones e irregularidades a los regímenes jurídicos en materia de vías federales de comunicación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, actualizando violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, en perjuicio de los residentes de esa demarcación.

84. La seguridad jurídica está reconocida por la Constitución Política en los artículos 14 y 16, al igual que en disposiciones de fuente internacional, como los numerales 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al igual que I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

85. Esta Comisión Nacional ha enfatizado que la seguridad jurídica reviste de una gran importancia por constituir la base de todo Estado de derecho, como en el propio respeto, protección y garantía de los derechos humanos, que se materializa en el

³⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar, cit., p.19*

conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias, para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto estatal que pueda afectarlos,³⁹ igualmente, para disponer de condiciones de certeza en el actuar cotidiano.

86. Por ello, cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce sus facultades, o las observa de forma abusiva, omisa o arbitraria, deja en situación de vulnerabilidad a las personas, propiciando escenarios para la violación a los derechos humanos, al no favorecer condiciones garantes que permitan asegurar su goce o disfrute o, en su caso, la ineficacia de los mecanismos de tutela encaminados a respetar, proteger, promover y asegurar los derechos.

87. Esta caracterización de la seguridad jurídica, además de sus implicaciones transversales con el goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico, se evidencia al analizar el contenido de las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar previstas explícitamente en el artículo 1º de la Constitución Política, el cual dispone que todas las autoridades: *“en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

88. La obligación general de respeto a los derechos humanos, alude a que las autoridades *“deben abstenerse de violar los derechos reconocidos [...] y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes”*.⁴⁰ Por su parte, la obligación de garantizar se refiere a establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda de los derechos humanos, de la cual el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General 31 expuso lo siguiente:

[...] el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] puede ser garantizado con eficacia por el poder judicial de

³⁹ CNDH, *Recomendación 37/2016*, 18 de agosto de 2016, párrafo 66 y siguientes.; *Recomendación 22/2017*, 31 de mayo de 2017, párrafo 111 y siguientes.; *Recomendación 37/2017*, 8 de septiembre de 2017, párrafo 105; *Recomendación 11/2018*, cit., párrafo 78 y siguientes.; y *Recomendación 62/2018*, cit., párrafo 124 y siguientes.

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31 “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”*, 29 de marzo de 2004, párrafo 6.

muchas formas distintas, entre ellas la aplicabilidad directa del Pacto, la aplicación de disposiciones constitucionales o legales de otra índole comparables, o el efecto interpretativo del Pacto en la aplicación del derecho nacional. Se requieren en particular mecanismos administrativos para dar efecto a la obligación general de investigar las alegaciones de violaciones con rapidez, a fondo y de manera efectiva mediante órganos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos, dotadas de facultades adecuadas, pueden contribuir a este fin [...].⁴¹

89. En tercer lugar, la obligación general de proteger, la cual tiene una proyección crucial para el sistema jurídico, dado que implica un deber por parte de todas las autoridades de prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación que en el ámbito sustantivo represente una violación a los derechos humanos, en el ámbito de la propia sociedad civil, en las relaciones entre particulares o a sujetos e instituciones no oficiales. En este sentido, la Observación General 3 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, refiere explícitamente la operatividad de los derechos humanos respecto de la actuación de particulares, al señalar que, si bien *“las obligaciones [...] sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas”*.⁴²

90. Finalmente, la obligación general de promoción tiene por referencia la necesidad de difundir los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento, en lo general y particular, dado que conforme al Comité de Derechos Humanos: *“es importante elevar los niveles de conocimiento acerca del Pacto no sólo entre los funcionarios públicos y los agentes del Estado sino también entre la población en general”*.⁴³

91. Es por ello que el derecho humano a la seguridad jurídica no debe interpretarse únicamente como la obligación de las autoridades a actuar únicamente conforme a las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico, sino como la necesidad de atender las facultades impuestas y dotar de certeza jurídica a las cuestiones objeto de su competencia, principalmente para contribuir al respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos, en cuanto a actos propios de la autoridad o de particulares. Cabe añadir que, bajo esa óptica, no sólo se tiene una perspectiva

⁴¹ *Ibidem*, párrafo 15.

⁴² *Ibidem*, párrafo 8.

⁴³ *Ibidem*, párrafo 10.

de protección de los intereses jurídicos bajo un enfoque particular, sino también general, en cuanto a la dimensión colectiva protegida por intereses legítimos.

92. En el presente caso, la falta de control y vigilancia por parte de la SCT a los accesos ubicados en la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, pese a calificarlos como “irregulares”, implica una violación al derecho humano a la seguridad jurídica, en perjuicio de los residentes del Distrito Urbano Mismaloya, al enfrentarse éstos a un escenario de incertidumbre (que no les es atribuible) en cuanto a la legalidad de dichas infraestructuras, que además, constituyen la única vía de ingreso a sus viviendas. En su oportunidad, la autoridad federal debió emprender las acciones pertinentes contra las empresas inmobiliarias que requerían de los permisos, además de comunicar esa circunstancia al municipio de Tonalá, a fin de que ese ámbito de gobierno, en su oportunidad, haya verificado la imperatividad de que los fraccionamientos dispusieran de vías efectivas de acceso, no vialidades irregulares. Debe agregarse que, de haberse promovido o requerido, el otorgamiento de los permisos federales implicaba la evaluación de impactos viales, que al no llevarse a cabo derivó igualmente en situaciones de riesgo para la seguridad de todos los usuarios de esa vía.

93. En el caso del municipio de Tonalá, éste incurre en violaciones a la seguridad jurídica por las omisiones observadas en la evaluación, autorización y vigilancia de las obras de urbanización requeridas para la habitabilidad de los fraccionamientos ubicados en el Distrito Urbano, particularmente, la ausencia de vialidades que enlacen dicho centro de población con el exterior, favoreciendo cambios de usos de suelo y acciones urbanísticas en un polígono que carecía de condiciones pertinentes. Esto, a pesar de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, el Código Urbano para el Estado de Jalisco, el Reglamento Estatal de Zonificación y los programas de ordenamiento o desarrollo urbano aplicables.

94. Las irregularidades apuntadas anteriormente evidencian una planeación urbana deficiente por parte del municipio, pues a pesar de adoptarse el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano Mismaloya, además que ese instrumento reconoció explícitamente las omisiones existentes,⁴⁴ no se previeron la obligatoriedad de regularizar la falta de vialidades de enlace. Por el contrario, se pretendió mostrar una red vial en el Distrito Urbano, adicional a las vialidades

⁴⁴ *Vid supra*, párrafo 59.

interiores de los fraccionamientos, cuando en realidad los caminos detallados constituyen terracerías por predios rústicos (sujetas a acceso restringido al ser propiedad privada), o bien —como se indicó— están relacionadas con accesos ilegales a la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

95. Respecto del Gobierno Estatal, además de la obligación de intervenir en la atención de las omisiones e irregularidades, en el plano de sus facultades directas y en el ámbito metropolitano, omitió llevar a cabo las medidas conducentes a pesar de disponer en el organigrama de una Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, entidad especializada en la materia. En particular, se acreditó que, si bien ese organismo de procuración tuvo conocimiento de los hechos analizados,⁴⁵ no ejerció exhaustivamente las facultades conferidas por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, ni consideró emprender las medidas de inspección y vigilancia previstas en ese ordenamiento. Por el contrario, la SEMADET se limitó a informar a esta Comisión Nacional que la problemática analizada era ajena a su competencia.⁴⁶

96. La explicación de estas violaciones a la seguridad jurídica no sólo se caracteriza como incumplimiento a las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a las autoridades, o atención insuficiente a la misma, sino que se visibilizan igualmente a la luz del principio de debida diligencia y su correlación con el denominado “derecho a la buena administración”, parámetros que se detallan a continuación.

a. El principio de debida diligencia y el derecho a la buena administración.

97. Además de la legalidad, el derecho humano a la seguridad jurídica involucra distintas perspectivas en la relación entre la actuación de las autoridades y las personas, al propiciar condiciones adecuadas para el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos. Caracterización se ha explicitado ampliamente en la “*Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*” adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la Ciudad de Panamá el 18 y 19 de octubre de 2013, la cual visibiliza los alcances de la seguridad jurídica en términos de una buena administración pública.⁴⁷

⁴⁵ Evidencia 13.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ CNDH, *Recomendación 11/2019: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia en sede administrativa y a la propiedad en agravio de QV1, V2, V3 y V4, por actos y omisiones atribuibles a la Comisión Nacional del Agua”,* de 7 de junio de 2019, párrafo 63.

98. La buena administración pública se sustenta en una serie de criterios: i) racionalidad en *“la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas”*, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales; ii) *“seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la administración pública se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas”*; y iii) proporcionalidad, conforme al cual *“las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido”*.⁴⁸

99. Este enfoque da cuenta de la relevancia de la seguridad jurídica al considerar los principios de la buena administración que deben imperar en todo acto de autoridad, más allá de cuestiones esenciales como la fundamentación y motivación, lo cual resulta afín con la necesidad de que, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos, se adopten medidas para atender, evitar o suprimir tales afectaciones. Es decir, que actúen bajo una debida diligencia, con el objeto de impedir la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes en perjuicio de los derechos de las personas.

100. Como criterio cualitativo de buena administración, se ha destacado que la debida diligencia es crucial para el estudio de las violaciones a los derechos humanos, entre ellas, las motivadas en procedimientos o resoluciones administrativos que impliquen, en lo general, la evaluación de riesgos e impactos en el goce y ejercicio de los derechos de un conjunto de población, especialmente en las materias de vivienda y servicios públicos, al posibilitar la inmediata prevención, investigación, sanción o reparación de las afectaciones bajo el mandato particular de las autoridades.⁴⁹

⁴⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, párrafos 4, 15 y 16.

⁴⁹ CNDH, *Recomendación 11/2019, cit. párrafo 63, y CNDH, Recomendación 1/2020: “Sobre las violaciones al derecho humano al agua en perjuicio de la población en general y agricultores del valle de Mexicali, derivadas de actos y omisiones en diversos trámites y procedimientos para la instalación y operación de un proyecto industrial de cerveza, en el Municipio de Mexicali”*, 6 de febrero de 2020, párrafos 244-247.

101. Dicho concepto se ha desarrollado ampliamente en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, respecto de casos en los que: “i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”.⁵⁰

102. Como un primer aspecto, la debida diligencia alude al conocimiento de una situación de riesgo (en sentido amplio, afectaciones a los derechos humanos) por parte de la autoridad, ya sea de hecho, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, o aún ante el desconocimiento de tales condiciones, jurídicamente exigible. En lo anterior, esta Comisión Nacional ha enfatizado que el conocimiento objetivo de las condiciones de riesgo se sustenta, en primer lugar, en el conjunto de atribuciones formales y materiales que corresponde a las autoridades en cuestión, aunado a los insumos que se desprenden de su quehacer institucional.⁵¹ En segundo lugar, de la información generada con motivo de los procedimientos que se insten ante esos órganos administrativos, a través de los datos proporcionados por los promoventes o generados por las autoridades dentro de esa secuela.⁵²

103. El segundo aspecto de la debida diligencia radica en que las autoridades (personas servidoras públicas u órganos de la administración) adopten medidas necesarias y razonables para evitar, prevenir, e incluso investigar las violaciones a los derechos humanos, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, faltando a dicho deber cuando se omitan o adopten de manera insuficiente. Tales medidas engloban todas aquellas determinaciones administrativas para atender las afectaciones y riesgos, por ejemplo: i) prevenir a los solicitantes de un permiso, concesión o autorización para que se satisfagan o subsanen los requisitos previstos en la ley; ii) requerir la promoción de los permisos, concesiones o autorizaciones ante casos que exijan la necesidad de tramitar tales actos; iii) llevar a cabo inspecciones o verificaciones para acreditar las irregularidades que se adviertan o

⁵⁰ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

⁵¹ CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit. párrafos 690-693, y *Recomendación 11/2018*, cit., párrafos 87-90.

⁵² CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit., párrafo 361.

el cumplimiento a las resoluciones administrativas precedentes; iv) hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas determinen lo conducente; v) evaluar, condicionar o resolver en sentido negativo las solicitudes lesivas; además v) establecer medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación.

104. En el presente caso, las infracciones a la seguridad jurídica atribuibles a la SCT, el Gobierno Estatal y el Municipio de Tonalá se caracterizan también como supuestos de inobservancia al deber de debida diligencia, tal como se detalla a continuación:

b. Infracciones al régimen de vías generales de comunicación.

105. La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, establece en su artículo 5, fracción IV, como atribución de la SCT, la de *“Vigilar, verificar e inspeccionar que los caminos y puentes, así como los servicios de autotransporte y sus servicios auxiliares, cumplan con los aspectos técnicos y normativos correspondientes”*. En tanto que el numeral 8, fracciones VI y IX, refiere que se requiere permiso de la Secretaría para la construcción de accesos, cruzamientos, instalaciones marginales, modificación o ampliación de las obras en el derecho de vía.

106. El artículo 22 de dicho ordenamiento dispone en su párrafo primero que *“es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes. La Secretaría por sí, o a petición de los interesados, efectuará la compraventa o promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para tal fin. La compraventa o expropiación se llevará a cabo conforme a la legislación aplicable”*.

107. En su artículo 24 señala que *“Los cruzamientos de caminos federales sólo podrán efectuarse previo permiso de la Secretaría. Las obras de construcción y conservación de los cruzamientos se harán por cuenta del operador de la vía u obra que cruce a la ya establecida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el permiso y en los reglamentos respectivos”*. Y, a su vez, el artículo 26 refiere que *“Los accesos que se construyan dentro del derecho de vía se considerarán auxiliares a los caminos federales”*.

108. Por cuanto hace a la SCT, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala en su artículo 44, fracción XIX, que es facultad del Director de cada Centro SCT “*Atender las inconformidades, quejas o denuncias interpuestas contra autoridades o unidades de la Secretaría en las diferentes entidades federativas*”.

109. Así las cosas, se observó que el Centro SCT Jalisco tuvo conocimiento, y reconoció, en primera instancia, el conflicto generado por los hechos plasmados en el escrito de queja, lo cual, a su vez, hizo del conocimiento de la Dirección General de Desarrollo Carretero, a efecto de que se llevaran a cabo las acciones necesarias para resolver la problemática que, se sabía, generaba descontento social y afectaba la economía de los ciudadanos, sin que se realizaran las acciones correspondientes.⁵³

110. Por otra parte, se informó a esta Comisión Nacional que la Unidad de Vialidad y Proyectos de la SCT sugirió la construcción de un entronque a desnivel con el camino a El Vado, con la participación y concurrencia de la inmobiliaria, los tres niveles de gobierno, la concesionaria y los habitantes de los fraccionamientos, reconociendo, entonces, que era necesaria también su participación activa en la solución del conflicto, sin que hiciera uso de sus atribuciones para tal fin.⁵⁴

111. La SCT reconoció, también, que los accesos a los fraccionamientos asentados en el Distrito Urbano Mismaloya, a través del derecho de vía de la autopista Zapotlanejo-Guadalajara, eran irregulares y constituían un riesgo para los usuarios de la Autopista, por lo que también omitió su deber de cuidado en esta arista del problema, al no realizar las acciones debidas para la salvaguarda de la integridad física de los habitantes de los residentes de los fraccionamientos que hacen uso de esas vialidades.⁵⁵

112. Asimismo, la SCT detalló como posible solución al problema la utilización de una alcantarilla que atraviesa por debajo de la autopista Zapotlanejo-Guadalajara, para acceder al camino del Vado, a fin de dotar de una vía alterna libre de peaje a los habitantes de los fraccionamientos.⁵⁶ Ante esta propuesta, personal de esta Comisión Nacional se presentó en el lugar referido, y corroboró, en dos ocasiones,

⁵³ Evidencia 9.4

⁵⁴ Evidencia 9.6

⁵⁵ Evidencia 14.1

⁵⁶ Evidencia 10

que dicha opción no era viable, tanto por que la vialidad se encontraba cerrada al público, como por las condiciones físicas de la misma.⁵⁷

113. De lo anteriormente referido, se colige que la SCT omitió el deber de cuidado que le era exigible al no atender diligentemente la problemática de la que reconoció plenamente su existencia, al no realizar las observaciones pertinentes al gobierno local y municipal, en ejercicio de su facultad de supervisión; al detectar el riesgo que generan los accesos irregulares señalados y no realizar las acciones u obras, temporales o definitivas, tendentes a su remediación; al no pedir la regularización, por los medios legales conducentes, de dichos accesos y, finalmente, al proponer soluciones que físicamente son inexistentes para dotar a los pobladores de rutas alternas vías libres de peaje.

c. Infracciones al régimen de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

114. A fin de esclarecer el sentido y alcance de las omisiones e irregularidades en el ámbito de la seguridad jurídica, la Comisión Nacional analizará el régimen en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial aplicable al caso, previendo los instrumentos legislativos de carácter general y estatal, además de describir el contenido de los planes directores de desarrollo urbano municipales.

i. Atribuibles al municipio de Tonalá.

115. El artículo 27 constitucional establece la facultad estatal de imponer modalidades al derecho de propiedad, con el objeto, entre otros, de ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos para la fundación, conservación, mejoramiento o crecimiento de los centros de población, o bien, preservar y restaurar el equilibrio ecológico. En el ámbito orgánico, dichas modalidades se complementan por el sistema de facultades concurrentes previsto en el artículo 73 fracción XXIX-C, así como las relativas al ámbito de los municipios en el numeral 115 fracción V.

116. Las disposiciones constitucionales de referencia se estructuran en un marco jurídico integrado por las leyes generales de la materia, instrumentos legislativos y reglamentarios de la esfera estatal y municipal, aunado a los planes, programas,

⁵⁷ Evidencias 12 y 16

directrices, normatividad o actos administrativos derivados de las normas enunciadas.

117. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano precisa con mayor alcance las atribuciones que corresponden a los municipios, destacando las siguientes que prevé el artículo 11:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, [...] así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio [...];

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal; [...]

XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos [...]

118. Dicho ordenamiento también prevé, en su artículo 40 que “*los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, asimismo establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en este programa*”.

119. En materia de zonificación de los centros de población, la citada ley señala la distinción en las vertientes primaria (corresponde a una planificación a mediano

y largo plazo) y secundaria, debiendo contemplar la primera, entre otras, las siguientes cuestiones establecidas en el artículo 59:

I. Las áreas que integran y delimitan los Centros de Población, previendo las secuencias y condicionantes del Crecimiento de la ciudad [...];

III. La red de vialidades primarias que structure la conectividad, la Movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía; [...];

VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de Destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la Movilidad.

120. La Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 80 otorga a los municipios, por medio de sus ayuntamientos, diversas facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; control y vigilancia de utilización del suelo y otorgamiento de licencias o permisos para la urbanizaciones, construcciones y condominios.

121. Al respecto, el Código Urbano para el Estado de Jalisco señala en su artículo 10, fracción I, que son atribuciones de los Municipios *“Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento”*. El mismo Código refiere, en su artículo 11, fracción X, que es facultad del Presidente Municipal *“En el ámbito de su competencia, dar el trámite que corresponda a las autorizaciones de obras de urbanización y edificación que integran la acción urbanística, de acuerdo a las normas de este Código y demás disposiciones aplicables”*.

122. En su artículo 175, fracción II, dispone que la urbanización del suelo y el desarrollo de condominios o conjuntos habitacionales están obligados a otorgar áreas de cesiones para vialidad, siendo estas las correspondientes a *“las vías públicas que resultan al término de toda acción urbanística, por lo que todo propietario o promotor cuando concluya dicha acción, cede a título gratuito al municipio”*.

123. El numeral 185 dispone que *“las áreas de cesión deberán contar con las obras de urbanización que les permitan su inmediata operación y funcionamiento, sin lo cual el predio en cuestión no podrá obtener la declaratoria formal de suelo urbano, por parte del municipio. Las obras mínimas de urbanización que deben tener las áreas de cesión son las siguientes: redes de agua potable, agua residual y sistema de manejo de agua pluvial. Red de electrificación y alumbrado público; así también, los elementos de vialidad como calles, banquetas, andadores, estacionamientos e instrumentos de control vial, tales como, balizamiento, señalética, semaforización, jardinería, y mobiliario urbano necesario”.*

124. En el artículo 212 de dicho cuerpo normativo se establece que *“Toda acción urbana que requiera infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana, así como aquellas acciones urbanísticas y demás condominios o conjuntos habitacionales que por su naturaleza o la magnitud de sus efectos en el contexto urbano, se prevea que presenten impactos significativos de alcance zonal urbano o regional, deberán contemplar por lo menos: I. En vías públicas, los requerimientos necesarios para satisfacer la movilidad de la zona; en su caso, los espacios necesarios para alojar vialidades, paraderos, estaciones, carriles exclusivos para transporte público, andadores peatonales, ciclo rutas o puentes peatonales u otras, así como los necesarios para conformar e integrarse con las redes ya existentes o en proyecto para el resto del centro de población. Para tales fines deberán sujetarse a las especificaciones que consignent los programas de desarrollo urbano y en ningún caso podrán tener un ancho menor que las vías públicas adyacentes de las cuales constituyan prolongación [...]”.*

125. Por su parte, el artículo 216 señala que *“Cuando para conectar una urbanización en proyecto, con otras zonas urbanizadas, sea necesario abrir acceso o conducir servicios públicos a través de predios de terceros que no formen parte del terreno por urbanizar, en primera instancia se requerirá la anuencia de éstos y su participación, para la ejecución de la acción urbanística por concertación. En caso de no otorgarse la anuencia, el ayuntamiento gestionará la expropiación por causa de utilidad pública en las superficies que se requieran, conforme la determinación de destinos autorizada en la zonificación vigente, quedando obligado el urbanizador a realizar las obras en su totalidad conforme los convenios que celebre con el ayuntamiento y a pagar el importe que corresponda por indemnización”.*

126. En el diverso 225, fracción VIII se advierte que se requerirán los estudios de impacto en el tránsito en las acciones y de edificación que puedan presentar resultados significativos de alcance zonal, urbano o regional en conjuntos habitacionales de alta densidad plurifamiliar vertical de más de 500 viviendas. Mientras que el numeral artículo 241 dispone que *“No se deberá expedir el certificado de habitabilidad a edificación alguna, en tanto no se reciban por el Ayuntamiento las respectivas obras de urbanización, de conformidad con lo establecido en el presente Código. Para otorgar el mismo, se deberá acreditar en el dictamen de la dependencia municipal que se ejecutaron las obras de conformidad con los planos autorizados en la licencia de edificación expedida por el ayuntamiento”*.

127. Por su parte el artículo 254, en su fracción II, señala que, para proceder a la recepción de obras de urbanización, se solicitará que se haya formalizado la entrega de las áreas de viabilidad y de los espacios para las instalaciones públicas y otras áreas de cesión para destinos.

128. El artículo 272 señala que *“Cuando los predios en los que se autorice realizar las obras de urbanización o bien en los que vaya a llevarse a cabo su primera etapa, no colinde con una zona urbanizada, los trabajos se iniciarán por la construcción de la vialidad de liga y la conexión de los servicios necesarios, debiéndose realizar las gestiones administrativas que marca el presente Código, así como otros ordenamientos en la materia”*.

129. El numeral 277 refiere que *“Para tramitar cualquier permiso de construcción se requiere presentar el proyecto ejecutivo de la obra, para la autorización por parte de la Dependencia Municipal”*. Asimismo, el artículo 283 se atribuye al Municipio la facultad de expedir licencias de construcción en sus distintas modalidades.

130. El artículo 285 establece que *“El proyecto ejecutivo deberá cumplir los programas y planes de desarrollo urbano aplicables a su área de ubicación, los lineamientos marcados en los dictámenes de usos y destinos, y de trazo, usos y destinos específicos, así como con lo establecido en el presente Código, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables”*. Y el artículo 287 señala que la Dependencia Municipal, al recibir la solicitud de revisión del Proyecto Ejecutivo lo revisará y dictaminará en un plazo no mayor de diez días hábiles y éste será descalificado o autorizado.

131. Asimismo, el diverso 289 dispone que *“La Dependencia Municipal podrá en todo tiempo ordenar las visitas de inspección que juzgue convenientes a los trabajos de edificación que se estén llevando a cabo, para que, en caso de no ajustarse al Proyecto Ejecutivo aprobados en la licencia respectiva, se dispongan las modificaciones necesarias o se ordene la suspensión de la obra, imponiéndose al propietario o responsable de la misma, la sanción que se determine conforme al Reglamento de Construcción”*. Por su parte, el artículo 285 señala que *“El proyecto ejecutivo deberá cumplir los programas y planes de desarrollo urbano aplicables a su área de ubicación, los lineamientos marcados en los dictámenes de usos y destinos, y de trazo, usos y destinos específicos, así como con lo establecido en el presente Código, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables”*.

132. El artículo 299 detalla que, una vez concluidas las obras de urbanización, por parte de la dependencia municipal, con base en la supervisión permanente de los proyectos de urbanización y de la inspección final, verificará si estos se realizaron conforme al proyecto de urbanización y asumirá su responsabilidad, procediendo a su recepción en un plazo no mayor de 20 días hábiles. A su vez, el 300 se impone la obligación al urbanizador de solicitar ante la dependencia municipal que se reciban las obras de urbanización y de esta última, a proceder a la inspección final de dichas obras y a resolver sobre la procedencia de su recepción y a notificar al urbanizador en un plazo no mayor de diez días hábiles.

133. Finalmente, el Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco en su artículo 3, fracción VII, señala que el Centro de Población está constituido por *“las áreas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida urbana; las que se reserven para su expansión futura; las constituidas por elementos naturales que cumplen una función de preservación de sus condiciones ecológicas; y las que se dediquen a la fundación del mismo, conforme a las leyes aplicables. El centro de población integra las áreas donde el Gobierno Municipal está obligado a promover o realizar las obras de infraestructura básica y equipamiento, así como administrar los servicios públicos, estas áreas y los predios comprendidos en las mismas, tendrán la categoría de urbanos”*.

134. Bajo ese contexto legal, es indiscutible que las autoridades municipales de Tonalá no observaron la debida diligencia, tanto en prever la construcción de las vías de comunicación necesarias, tanto en la delimitación del distrito urbano Mismaloya, como en la autorización de la construcción de los desarrollos

inmobiliarios en él construidos, lo cual aconteció desde la recepción de los proyectos ejecutivos en su minuciosa revisión y dictaminación, insuficiente supervisión de las obras correspondientes, su culminación y para determinar la procedencia de su recepción.

ii. Atribuibles al Gobierno Estatal.

135. Por cuanto hace al Gobierno del estado de Jalisco, la SEMADET, se limitó a informar que las autoridades municipales son las facultadas para brindar información y realizar las acciones tendentes a solventar la problemática planteada.

136. Lo cual no justifica su omisión en el caso, ya que el Código Urbano para el estado de Jalisco en su artículo 8, fracción XVI señala que corresponde al Gobernador del Estado *“Promover obras para que los habitantes de la entidad cuenten con una vivienda digna, accesible e incluyente, que cumpla con la normatividad en materia de diseño urbano universal; espacios adecuados para el trabajo, áreas de esparcimiento y recreación; el equipamiento indispensable para la vida de la comunidad y los medios de comunicación y transporte que se requieran”*.

137. En dicho ordenamiento se prevé que la Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco *“es el organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar, representar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, así como vigilar y procurar su observancia, en beneficio de la población, conforme las disposiciones de este ordenamiento, observando los procedimientos administrativos o jurisdiccionales en los casos que establezcan las leyes”*.

138. Es relevante señalar que dicha Procuraduría tuvo conocimiento del Dictamen resolutivo de las casetas de cobro colocadas en la autopista Guadalajara – Zapotlanejo, por lo que no le era desconocida la problemática materia de análisis.⁵⁸

139. En el mismo Código se establece que *“Para los efectos de este título, se entenderá por planeación urbana, el conjunto de herramientas de que dispone la autoridad para prever, racionalizar y coordinar el desarrollo sustentable de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento territorial y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano equilibrado, eficiente,*

⁵⁸ Evidencia 15.1

competitivo y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dará seguimiento a los indicadores derivados de los instrumentos y herramientas de planeación urbana, que determinen la eficiencia urbana sustentable en los centros de población”.

140. Por lo anterior, no se observa acción alguna por parte de las autoridades estatales tendente a la solución de la problemática planteada por los quejosos en su escrito, a pesar de que han tenido conocimiento de la misma, como se advierte de sus respuestas dirigidas a esta Comisión Nacional, limitándose a señalar que es responsabilidad de las autoridades federales brindar la atención correspondiente.

D. Libertad de tránsito y residencia.

141. La ausencia de vialidades efectivas que comuniquen a los residentes del Distrito Urbano Mismaloya con el exterior implica restricciones al goce y ejercicio de las libertades de tránsito y residencia en de quienes habitan esa demarcación, al estar impedidos de condiciones de acceso libre a otros sectores del municipio de Tonalá, el Área Metropolitana de Guadalajara u otros puntos, bajo la única alternativa del pago de peaje por la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

142. La libertad de circulación y residencia está reconocida en el artículo 11 de la Constitución Política, el cual establece que toda persona tiene derecho a “*entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia*”, al igual que los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de preceptivos como las declaraciones Universal de los Derechos Humanos y Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

143. Esa posibilidad que tiene toda persona para circular libremente por el territorio de un Estado y elegir en su residencia, se ha conceptualizado paradigmáticamente como no obstaculizar o interferir en el tránsito o asentamiento de las personas, es decir, bajo la caracterización de “libertad negativa”, aunque como en el caso de otros derechos humanos civiles, tiene materialización igualmente en un sentido positivo, mediante el cumplimiento de obligaciones de carácter afirmativo o realizativo, encaminadas a garantizar el goce y disfrute del derecho humano de referencia.

144. Como lo ha establecido esta Comisión Nacional para el caso de otras libertades negativas (por ejemplo, el derecho a la vida), éstas no deben interpretarse

de un modo restrictivo, sino que exigen, además, que las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, adopten medidas positivas para respetar, proteger o garantizar los bienes tutelados.⁵⁹ Acorde a los criterios de la CrDH, tales derechos comprenden la obligación de garantizar, satisfacer o crear condiciones que posibiliten su goce y ejercicio, además de no derivar en restricciones u obstaculizaciones atribuibles a agentes oficiales.⁶⁰

145. En similar sentido, al definir los alcances del derecho a la vida, la SCJN ha determinado que derechos humanos de esa naturaleza no sólo radican en límites o prohibiciones contra actos privativos, o —para otros derechos humanos— de molestia y obstaculización, asumiendo que exigen *“medidas positivas para preservar ese derecho [...] existe transgresión [...] por parte del Estado [...] cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias [...] tendientes a [...] minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado”*.⁶¹

146. En la Observación General 27, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció que si bien el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos autoriza la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos humanos a la circulación y residencia, debe establecerse con la finalidad de *“proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros”*.⁶² Por lo tanto, deben satisfacerse los criterios de legalidad, finalidad, necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva, conforme a los siguientes parámetros:

La propia ley tiene que determinar las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Los informes de los Estados, por lo tanto, deben señalar específicamente las normas legales sobre las cuales se fundan las restricciones [...].

Al aprobar leyes que prevean restricciones permitidas en virtud del párrafo 3 del artículo 12, los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho (véase el párrafo 1 del artículo 5); no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y

⁵⁹ CNDH, Recomendación 55/2020: “Sobre el caso de la vulneración a los derechos humanos a la vida y a la vivienda por la falta de debida diligencia en el mantenimiento de distancias seguras y protecciones adecuadas en las líneas aéreas de media tensión, que derivó en el fallecimiento de V1 por electrocución, en un inmueble de departamentos ubicado en Othón P. Blanco, Chetumal, Quintana Roo, en agravio de V1 y su familiar QV”, 20 de noviembre de 2020, párrafo 83.

⁶⁰ CrIDH, Caso Familia Barrios vs. Venezuela, sentencia de 24 de noviembre de 2011, párrafo 48.

⁶¹ Tesis Constitucional: Derecho a la vida. Supuestos en que se actualiza su transgresión por parte del Estado”, enero de 2011, registro 163169.

⁶² Comité de Derechos Humanos, Observación General 27 “La libertad de circulación (artículo 12)”, 2 de noviembre de 1999, párrafos 11-14.

excepción. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación.

El párrafo 3 del artículo 12 indica claramente que no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles; deben ser necesarias también para protegerlos. Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse.⁶³

147. Las consideraciones del Comité de Derechos Humanos son coincidentes con las de esta Comisión Nacional en cuanto a que el *“principio de proporcionalidad debe respetarse [...] también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen [, por lo que los] Estados deben garantizar que todo procedimiento relativo al ejercicio o restricción de esos derechos se lleve a cabo con celeridad y que se expliquen las razones de la aplicación de medidas restrictivas”*.⁶⁴

148. La falta de vialidades efectivas que comuniquen al Distrito Urbano con el exterior, teniendo como única alternativa transitar por la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo mediante el pago de casetas, conlleva a restricciones ilegítimas a la libertad de tránsito y residencia de quienes habitan esa demarcación, al fundarse en una falta de diligencia de las autoridades responsables de asegurar la existencia de infraestructura vial necesaria, para comunicar los fraccionamientos de mérito con el resto del territorio municipal, el Área Metropolitana de Guadalajara o los alrededores. Lo anterior, en infracción directa a las obligaciones de: i) protección (en cuanto a la evaluación, autorización y fiscalización de las empresas inmobiliarias), ii) respeto (al no construir las obras viales necesarias); y iii) garantía (ausencia de procedimientos por parte de las instancias competentes del Gobierno Estatal). Omisiones e irregularidades que, aunque no tienen la caracterización de normas generales, sí tienen una proyección a un colectivo determinado, en infracción de intereses jurídicos y legítimos.

149. En cuanto a las disposiciones generales aplicables, la Comisión Nacional considera de no menor importancia destacar el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Distrito Urbano Mismaloya, que si bien ha pretendido regularizar la totalidad de asentamientos comprendidos en esa demarcación, ha resultado poco

⁶³ *Ibidem*, párrafos 12-14.

⁶⁴ *Ibidem*, párrafo 15.

efectivo para respetar, proteger y garantizar la libertad de tránsito o residencia de los habitantes, tanto de los fraccionamientos ubicados al norte del distrito, los ubicados al sur y aquéllos por autorizarse. Dicho instrumento, aunque reconoció explícitamente las violaciones a los derechos humanos, no estableció medidas para investigarlas, prevenirlas, sancionarlas o repararlas; por el contrario, pretendió dotar de legitimidad a una supuesta “red vial”, que en los hechos consisten únicamente en vialidades interiores de los fraccionamientos, terracerías de acceso restringido (al transitar por propiedades privadas) y accesos ilegales a la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

E. Derecho humano a una vivienda adecuada.

150. Las afectaciones repercuten igualmente en el goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda en agravio de los residentes del Distrito Urbano Mismaloya, derivadas de la falta de condiciones adecuadas de habitabilidad en los asentamientos humanos, por la falta de una red vial adecuada e insuficiente planeación del desarrollo urbano.

151. El derecho humano a una vivienda adecuada se reconoce en el artículo 4º, séptimo párrafo, de la Constitución Política, relativo a que toda persona tendrá “*derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa*”, precisando que la “*Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo*”, complementado por lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, en cuanto al establecimiento de modalidades de interés público encaminadas a mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida.

152. Asimismo, está contenido en instrumentos preceptivos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI), al igual que tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo numeral 11.1 prevé:

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

153. Otros instrumentos especializados del ámbito universal aluden también a ese derecho humano, como las convenciones internacionales sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 inciso e) fracción III), los Derechos del Niño (artículo 27). Igualmente, tratados regionales como las convenciones interamericanas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo III numeral 1, inciso a), contra el Racismo, Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 7), contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 7), y sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Aunque el Estado mexicano no es parte de los tres últimos tratados, tienen una inobjetable función de criterios orientadores.

154. Por otro lado, el contenido esencial de ese derecho humano, en particular garantizar condiciones dignas, decorosas y adecuadas de vivienda, así como proporcionar una calidad de vida satisfactoria, está inserto en el Objetivo 11 de la Agenda 2030 relativo a “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, en cuyas metas destacan:

- *Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.*
- *Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.*
- *Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.*
- *Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.*
- *Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.*

155. El sentido y alcance del derecho a la vivienda se ha abordado ampliamente por el Comité DESC en su Observación General 4, la cual detalló que el objeto de protección de ese derecho humano debe interpretarse como “*vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”, asimismo, que no debe entenderse aisladamente, sino como “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”.⁶⁵

156. La Observación General 4 prevé una serie de aspectos transversales para el respeto, protección y garantía del derecho humano a la vivienda adecuada, consistente en los siguientes rubros:

a) *Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, [...] sea] cual fuere el tipo [...], todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.*

b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. [...] Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.*

c) *Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. [...].*

d) *Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. [...]*

e) *Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. [...] Tanto las*

⁶⁵ Comité DESC, *Observación General 4: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”*, 1991, párrafo 7.

disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. [...]

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.⁶⁶

157. Sobre esos criterios, la Comisión Nacional abordará inicialmente las cuestiones relativas al papel que guardan los planes y programas de urbano en el presente asunto en el goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda adecuada, seguidas de las consideraciones correspondientes a la aplicación, de las disposiciones sobre asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano relativas al caso. Finalmente, las vulneraciones a los aspectos transversales en el derecho humano a la vivienda que refiere el Comité DESC.

a. Afectaciones relativas a la planificación del Distrito Urbano Mismaloya.

158. Los planes y programas de ordenamiento urbano cumplen una relevante función para el respeto, protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada,⁶⁷ por lo que constituyen normas relativas a los derechos humanos, conforme al artículo 1º de la Constitución Política,⁶⁸ indispensables para el cumplimiento de la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo en el ámbito del derecho humano señalado.

159. Estas consideraciones han sido expuestas en el marco de los compromisos internacionales plasmados en la “*Nueva Agenda Urbana*”, adoptada en virtud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador.⁶⁹

⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 8.

⁶⁷ CNDH, *Recomendación 62/2018, cit., párrafos 795-808, además de Recomendación 91/2019: “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al medio ambiente sano, salud, vivienda e interés superior de la niñez, por la contaminación del pasivo ambiental “Ávalos” y la construcción del fraccionamiento rinconada los Nogales, en Chihuahua, Chihuahua*, de 10 de octubre de 2019, párrafos 834 y ss.

⁶⁸ *Recomendación 62/2018, cit., párrafos 616-621.*

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas – Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, *Nueva Agenda Urbana*, 2017.

160. La “Nueva Agenda Urbana” propone un importante número de directrices que incorporan un paradigma de desarrollo urbano sustentable, inclusivo y centrado en las personas, asociado con los objetivos de la Agenda 2030 y el derecho humano a la vivienda adecuada, previendo la necesidad de adoptar mecanismos integrados de planificación urbana y territorial para un entorno saludable, en la que destacan los siguientes compromisos:

51. Nos comprometemos a fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar [...] la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental.⁷⁰

88. Velaremos por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales, entre otros, en materia de desarrollo rural, uso de la tierra, seguridad alimentaria y nutrición, gestión de los recursos naturales, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud, medio ambiente, energía, vivienda y políticas de movilidad, a distintos niveles y escalas de administración política, [...] a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana y territorial en las que se hayan utilizado esos enfoques.⁷¹

111. Promoveremos la elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, combatiremos y prevendremos la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzosos arbitrarios, y velaremos por la sostenibilidad, la calidad, la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia.⁷²

161. La necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo urbano es vital para el goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente en lo que respecta condiciones adecuadas de vivienda, tal como se reconoce explícitamente en la primera parte de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, además de la legislación del estado de Jalisco que se abordó en el apartado de violaciones a la seguridad jurídica.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 19.

⁷¹ *Ibidem*, p. 28.

⁷² *Ibidem*, p. 33.

162. El contexto presentado es crucial para comprender las violaciones al derecho a la vivienda adecuada suscitadas por los cambios en la zonificación del Distrito Urbano, sin existir condiciones previas que facilitarían la construcción de complejos inmobiliarios en la zona, inexistentes aún a la fecha.

163. En este sentido, se reitera que las irregularidades observadas evidencian una planeación urbana deficiente por parte del municipio de Tonalá, pues desde la vigencia del del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Puente Grande, publicado el 28 de enero de 2003, no existía una red vial que propiciara la autorización de complejos inmobiliarios entre la Carretera Federal 90D y la Carretera Federal 80, ni para los asentamientos más cercanos a ese último camino federal. La publicación posterior del Plan del Distrito Urbano Mismaloya en enero de 2003, pretendió evadir dicha circunstancia, estableciendo una red vial aunque sólo en el aspecto cartográfico, cuando en realidad ese entramado es ilusorio, existiendo únicamente las vialidades interiores de los fraccionamientos (con limitadas posibilidades de interconexión entre ellos), terracerías dentro de predios particulares (sujetas a acceso restringido), o el tránsito por los accesos ilegales a la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, en cuyo caso, es necesario el pago de cuotas.

164. En ese tenor, las violaciones al derecho humano a la vivienda adecuada se conceptualizan en un plano de generalidad y se caracterizan por infringir las disposiciones que rigen los procesos de planeación urbana, al no reflejar ni adoptar estrategias pertinentes el vigente Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya para resolver la problemática, ello a pesar que dicho instrumento (como se ha insistido) reconoce expresamente las problemáticas derivadas de la falta de vialidades efectivas y los riesgos en el tránsito por la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo.

165. De igual manera, resulta necesario enfatizar que, por sus características de generalidad y abstracción, las disposiciones de ese Plan Director facilitan la existencia de nuevas afectaciones, pues en modo alguno prevén requisitos o procedimientos para las futuras solicitudes de acciones urbanísticas relativas a fraccionamientos. Circunstancia por demás evidente, al acreditarse que con posterioridad al 28 de marzo de 2011, fecha de publicación del documento, el municipio de Tonalá continuó emitiendo autorizaciones del rubro, igualmente sin cumplir con la debida diligencia.

b. Afectaciones a los componentes sustantivos del derecho humano a una vivienda adecuada.

166. Aunado a las restricciones ilegítimas suscitadas en las irregularidades de los procesos de planificación y ordenamiento, esta Comisión Nacional acreditó que, en el presente caso, los residentes del Distrito Urbano Mismaloya sufren de violaciones al derecho humano a la vivienda, por infracción acumulativa a los componentes detallados por la Observación General 4 del Comité DESC, en cuanto a seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad, soportabilidad de gastos, habitabilidad, y lugar, que en modo alguno resultan atribuibles a los residentes.

167. Uno de los elementos transversales en la vivienda adecuada se refiere, en primer lugar, a la seguridad jurídica en la tenencia, es decir, disponer de protección y medidas contra cualquier amenaza que vulnere su estatus de residentes. El emplazamiento de los asentamientos con ausencia de vialidades libres y sin restricciones con el exterior, les confiere un carácter irregular, calidad que bajo ninguna circunstancia le es atribuible a los usuarios de la vivienda; sino a las empresas inmobiliarias y las autoridades que actuaron en inobservancia al principio de debida diligencia. Paralelamente, existe un riesgo fundado de que, el carácter irregular de los accesos a través de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo derive en ulteriores restricciones de paso, además, que en cuanto a las terracerías circundantes, los propietarios de los predios impidan el tránsito, en consecuencia, acentuando aún más las afectaciones por falta de certidumbre. Además de conflictos sociales, los cuales se comienzan a vislumbrar, como en el caso de residentes del Distrito Urbano que han optado por levantar las plumas de acceso en las plazas de cobro de El Vado.⁷³

168. Este primer factor, asociado indiscutiblemente a la seguridad jurídica, se proyecta en elementos, como la disponibilidad, al puntualizarse que la red vial (además de infraestructura) constituye, por sí misma, un servicio público, tal como lo reconocen las disposiciones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los ámbitos general, estatal y municipal. En este sentido, la ausencia de caminos que enlacen al Distrito Urbano con el exterior incide en la disponibilidad material de otros servicios, materiales, facilidades e infraestructura, propiciando limitaciones o restricciones (formales y sustanciales) en el acceso a los mismos en virtud de las complejidades.

⁷³ Vid supra, párrafo 53.

169. También en la soportabilidad, referente a que los *“gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”*, ya que como se acreditó en el presente documento, la única vía de acceso a los fraccionamientos en la zona norte del Distrito Urbano es mediante el pago de cuotas, en tanto que el sector sur carece de vialidades en condiciones óptimas, aspecto que deriva en erogaciones diversas por concepto de mantenimiento vehicular.

170. En relación con la soportabilidad de gastos, esta Comisión Nacional observó con preocupación propuestas de las autoridades responsables, en particular la SCT⁷⁴ (aunque con posibilidad de que a futuro se planteen por el Gobierno Estatal y el municipio de Tonalá), respecto de la habilitación de infraestructura mediante participación de inversiones no sólo de las empresas inmobiliarias, la Empresa Concesionaria y autoridades de los tres niveles de gobierno, sino incluyendo a los residentes del Distrito Urbano. Esto, a través de aportaciones directas de los habitantes o mediante contribuciones de mejoras (alternativamente a través de cualquier mecanismo tributario análogo), por concepto de beneficio directo por obras públicas.⁷⁵

171. La imposición de cuotas para la realización de obra pública implica un riesgo de afectación en el componente de soportabilidad de la vivienda. Lejos de constituir un *“beneficio por obra pública”*, la habilitación de la red vial constituiría una medida para atender y reparar las violaciones a los derechos humanos, ya que las irregularidades de los asentamientos humanos en el Distrito Urbano Mismaloya, no se atribuyen a sus residentes, sino a las autoridades y empresas involucradas. Esto, sin ignorar que, aún bajo el supuesto de que en otros casos las contribuciones resulten procedentes, su determinación debería ajustarse a los criterios de proporcionalidad, y bajo la razonabilidad de que los posibles contribuyentes se encontrarían en un estado de afectación a sus derechos y no en situación de beneficio.

172. Igualmente destaca dentro del análisis el componente de lugar, por tratarse de viviendas o asentamientos con accesibilidad restringida o limitada a las opciones de empleo, atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros

⁷⁴ Evidencia 9.6.

⁷⁵ Artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

servicios sociales. Sin ignorar que las características de las “vialidades” existentes conllevan riesgos para la seguridad de las personas, en un caso, por tener que transitar en caminos de alta velocidad (con alto impacto vial) o terracerías en áreas despobladas, siempre bajo el riesgo de que no sean accesibles si los propietarios restringen el acceso, transgrediendo el componente de habitabilidad.

173. No deja de resultar preocupante que, en su enorme mayoría, los desarrollos inmobiliarios y asentamientos preexistentes en el Distrito Urbano se ubican dentro de un sector de ingresos medio a medio bajo, factor que en atención a lo señalado, implica restricciones severas en el ámbito de la soportabilidad y asequibilidad; incluso para aquellas viviendas del fraccionamiento Nueva Aurora, que a pesar de ubicarse en un peldaño superior de ingreso, también se enfrentan a gastos extraordinarios por su ubicación.

F. Derecho humano a la movilidad.

174. El derecho humano a la movilidad es una acepción emergente dentro del ordenamiento jurídico, aunque con creciente importancia desde los últimos años, al incorporarse a partir de una reforma constitucional publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2020, dentro del penúltimo párrafo del artículo 4º, estableciendo que *“toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”*, además de realizar adiciones a los artículos constitucionales 73, 115 y 122.

175. La Comisión Nacional ha conceptualizado al derecho a la movilidad como *“libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura cuyo cumplimiento permite que las personas alcancen diversos fines que dan valor a la vida”*,⁷⁶ paralelo a la obligación de proporcionar los mecanismos para el goce del derecho de todos al libre tránsito, propiciando que los distintos medios de transporte, públicos o privados, sean de calidad, eficientes, con criterios ambientales, garantizando con ello un lugar seguro para transitar, vivir en paz y con dignidad, a efecto de posibilitar la participación en el espacio y esfera públicos. Otras fuentes lo definen 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*

⁷⁶ CNDH, *Movilidad, vivienda y derechos humanos*, México, 2016, p. 3.

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”.⁷⁷

176. El derecho a la movilidad ha encontrado un especial desarrollo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030, particularmente en el relativo a *“Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”*, además de incluirse en ordenamientos locales de la materia como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Legislación que incluye a la movilidad como uno de los conceptos fundamentales en su artículo 3, fracción XXV, al definirla como: *“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”*.

177. En el ámbito local, se observó que el Código Urbano para el Estado de Jalisco contiene pocas alusiones al concepto de movilidad, sin ignorar que en lo sustantivo sus disposiciones puedan contribuir a dotar de efectividad a ese derecho humano. Con mayor razón, ante la necesidad de cumplir lo establecido por los artículos Tercero y Quinto transitorios del decreto promulgatorio de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establecen, respectivamente: i) *“las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos”*; y ii) *“los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión”*. De igual manera, que en agosto de 2013 se publicó la Ley de Movilidad y Transporte de Jalisco, aunque circunscrita al ámbito de la vialidad.

178. Bajo cualquier circunstancia, una de las notas fundamentales del derecho humano a la movilidad radica en ofrecer la integración de las personas a condiciones adecuadas de vida, garantizando la accesibilidad a los procesos de participación en el espacio y esfera públicas, en condiciones libre y dignas. Dentro del presente caso, las violaciones a los derechos humanos en agravio de los habitantes del Distrito Urbano Mismaloya repercuten igualmente el goce y ejercicio

⁷⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, 2013, p. 34.

de la movilidad, al restringirse las posibilidades de desplazarse territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.

179. Tal proyección del derecho humano a la movilidad encuentra desarrollo con la noción de “medio o entorno” para el goce y ejercicio de los derechos, respecto de la posibilidad de disponer de condiciones accesibles y sin discriminación de desplazamiento en la esfera pública, como elemento distintivo de una vida digna, adicionalmente a la vivienda. Ello implica una relevancia crucial, pues como se afirmó en la Opinión Consultiva 23/2017 de la CrIDH, se indicó los daños y degradación del entorno (en este caso, desde el enfoque de movilidad), *“pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”*.⁷⁸

180. La falta de una red vial efectiva que les permita libremente acceder a las viviendas o desplazarse de ellas, obstaculiza la integración de los residentes con su núcleo urbano inmediato, por principio, las otras demarcaciones que integran el municipio de Tonalá y el Área Metropolitana de Guadalajara. Esto además propicia condiciones de aislamiento que restringen la participación en el espacio público donde se sitúan, al carecerse de un servicio público de vialidad que, como se acreditó, impide la provisión adecuada del transporte.

181. Las irregularidades y omisiones atribuibles a las autoridades responsables son también restrictivas del derecho humano a la movilidad, al originar —por su actuación no diligente— condiciones de inseguridad jurídica y personal para los residentes, sujetos a impactos riesgos que no les son atribuibles, en atención a la falta de certeza sobre las vialidades disponibles y los peligros asociados a su tránsito. Esto, por las especificaciones del tráfico en la Autopista Guadalajara Zapotlanejo o la calidad de las terracerías existentes, en los sectores sur y norte del Distrito Urbano.

182. Las afectaciones al derecho humano a la movilidad revisten de aún mayor preocupación si se considera que, a la fecha se ha incrementado el número de fraccionamientos autorizados por el municipio de Tonalá, lo cual superará, en demasía, las proyecciones demográficas de hasta 37,000 personas, previstas en

⁷⁸ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafo 64.

2011 por el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano Mismaloya. Circunstancia que pone en entredicho la sustentabilidad de dichos complejos inmobiliarios y la calidad de vida de sus residentes, en caso de no adoptarse las medidas necesarias para investigar, prevenir, sancionar y reparar las violaciones al derecho humano a la movilidad. Consideración, desde ahora, extensiva a los retos implícitos en la habilitación satisfactoria de condiciones para el transporte urbano, por la demanda creciente de usuarios y las dificultades logísticas.

183. Igualmente, se reitera que, al tratarse de viviendas o asentamientos con accesibilidad restringida o limitada a las opciones de empleo, atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Sin ignorar que las características de las “vialidades” existentes conllevan riesgos para la seguridad de las personas, en un caso, por tener que transitar en caminos de alta velocidad (con alto impacto vial) o terracerías en áreas despobladas, siempre bajo el riesgo de que no sean accesibles si los propietarios restringen el acceso, transgrediendo el componente de habitabilidad.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

184. El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esos deberes, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, independientemente de la que corresponda a las personas servidoras públicas involucrados, en los planos penal y administrativo.

185. Las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas, constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SCT, el Gobierno del Estado de Jalisco y al Municipio de Tonalá, cuyas actuaciones infringen las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable. Con mayor razón, al recaer las afectaciones en grupos de atención prioritaria, particularmente, usuarios de viviendas de interés social ubicados en los asentamientos y fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya.

186. En la presente Recomendación, la SCT incurre en responsabilidad institucional, en principio, al ser la autoridad garante de la legalidad en las vías federales de comunicación, directamente a su cargo o de manera indirecta en

cuanto a carreteras sujetas a régimen de concesión. Instancia que debió realizar las inspecciones técnicas correspondientes con perspectiva de derechos humanos y gestionar con las autoridades estatales y municipales una efectiva coordinación para solucionar el conflicto planteado, cada una desde el ámbito de sus respectivas competencias.

187. La SCT advirtió y admitió, expresamente, la existencia de daños a la economía de los pobladores, riesgos a la integridad física por posibles hechos de tránsito y conatos de violencia entre los pobladores y los operadores de las casetas, sin intervenir directamente o solicitar el ejercicio efectivo de las facultades estatales y municipales para evitarlos; asimismo, no se omite señalar que proporcionó a este Organismo Nacional información cuyo contenido no correspondió con la realidad, por cuanto hace a las rutas libres de peaje con las que supuestamente contaban los pobladores para dirigirse a la zona metropolitana de Guadalajara, por lo que es menester que se profundice en las causas de tal comportamiento institucional a través de los procedimientos administrativos correspondientes.

188. Asimismo, se advierte la responsabilidad de las personas servidoras públicas del Gobierno del Estado, derivada de la falta de promoción de las obras correspondientes para que los habitantes de la comunidad cuenten con una vivienda digna, accesible e incluyente, que cumpla con la normatividad en materia de diseño urbano universal, con las vías de comunicación adecuadas conectadas con la zona metropolitana de Guadalajara.

189. Se observa también, responsabilidad institucional del Gobierno del Estado ante la omisión de la Procuraduría Urbana de Desarrollo Urbano Estado de Jalisco de asesorar, representar y defender de oficio a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística aplicable, así como vigilar y procurar su observancia, en beneficio de la población; en realizar acciones de mediación en el caso que nos ocupa por presuntas faltas en el cumplimiento de la legislación urbanística y/o emitir las recomendaciones correspondientes y realizar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público por actos posiblemente constitutivos de delitos en materia de desarrollo urbano.

190. Por su parte, el H. Ayuntamiento de Tonalá incurrió en responsabilidad institucional, al permitir la ejecución de acciones urbanísticas irregulares en la formación del Distrito Urbano Mismaloya; así como como en la autorización de la construcción de los desarrollos inmobiliarios referidos, desde la recepción de los

proyectos ejecutivos, la supervisión permanente de los proyectos de urbanización, inspección final y recepción de las obras.

191. Es menester señalar que, las responsabilidades institucionales referidas implican, adicionalmente, el inicio de los procedimientos administrativos y penales que correspondan a los servidores públicos en particular, en razón y medida de su participación en las infracciones correspondientes y el daño generado al patrimonio público y de los particulares.

192. En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional considera que se cuenta con elementos de convicción suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia de hechos y/o queja ante las fiscalías generales de la República y del Estado de Jalisco, la Contraloría del Estado de Jalisco y el Órgano Interno de Control del Municipio de Tonalá, cuando no se hayan iniciado procesos y procedimientos; realicen las investigaciones pertinentes y se determinen las responsabilidades de las personas servidoras públicas que intervinieron en los hechos, anexando copia de la presente Recomendación en sus expedientes laborales, a efecto de dar constancia de que sus responsabilidades profesionales vulneraron derechos humanos.

193. Finalmente, respecto de la obligación general de protección que corresponde a las autoridades responsables ante actos cometidos por las empresas inmobiliarias y la Empresa Concesionaria que repercutan en el goce y ejercicio de los derechos humanos, este Organismo Nacional destaca la necesidad de que tales conductas sean investigadas y sancionadas, conforme al marco jurídico expuesto en la Recomendación, al igual que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Caminos y Autotransporte Federal, el Código Urbano para el Estado de Jalisco, Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, el Código Penal Federal y Código Penal del Estado de Jalisco.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

194. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear

la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4, párrafo cuarto, 102, apartado B, 108 y 109 de la Constitución Federal, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales prevén que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

195. En este sentido, conforme a los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, y en el ámbito local en los artículos 1, fracciones I y II así como párrafos tercero y cuarto, y 1, párrafo segundo, de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

196. De igual manera, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

197. La CrIDH ha señalado que: *“[...] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado [...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del*

*caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos [...]”.*⁷⁹

198. En relación con el deber de prevención, la CrIDH ha establecido que: “[...] *abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]”.*⁸⁰

199. En el presente caso, la Comisión Nacional observó que los hechos analizados se materializan en violaciones colectivas a los derechos a la seguridad jurídica, libertad de tránsito y residencia, vivienda adecuada y la movilidad, en perjuicio de la totalidad de los habitantes del Distrito Urbano Mismaloya en Tonalá, Jalisco, por lo que se considera procedente establecer la reparación del daño ocasionado en los términos siguientes:

A. Restitución.

200. Los artículos artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas, además de 41 de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, disponen que la restitución tiene como finalidad restablecer la situación de las víctimas al estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, el numeral 61 de la ley general señalada dispone que, entre otras, las medidas de restablecimiento pueden comprender el goce y ejercicio de los derechos conculcados, al igual que la devolución de los bienes o valores propiedad de las víctimas, incluyendo sus frutos y accesorios.

201. Para la restitución a las personas afectadas, es preciso que las autoridades responsables, en conjunto, realicen las gestiones necesarias ante la Empresa Concesionaria de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, para gestionar y garantizar la accesibilidad libre de peaje a los fraccionamientos ubicados en el polígono norte del Distrito Urbano Mismaloya, mediante la ampliación del actual programa de residentes denominado “Vecinos”, en tanto se habilite una infraestructura vial

⁷⁹ CrIDH, *Caso Espinoza González vs. Perú*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

⁸⁰ CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

alterna y sin restricciones a la demarcación. De igual manera, que, a la brevedad, previa realización de los estudios de factibilidad y gestión de permisos o autorizaciones necesarias, se lleven a cabo las obras necesarias para habilitar el acceso de los residentes de los fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya a la vialidad denominada “Camino al Vado”, mismo que deberá satisfacer las especificaciones urbanas y viales necesarias para los usuarios.

202. En el mismo tenor, el establecimiento de una estrategia conjunta para atender, en el corto, medio y largo plazo, las violaciones a los derechos humanos asociadas a la irregularidad en los accesos a las viviendas, además de mitigar los impactos viales existentes en los nodos viales aledaños a la Autopista Guadalajara, entre otras medidas, a través de la adopción de señalizaciones e inspección vial, considerando en todo momento el objetivo de habilitar infraestructura adecuada para garantizar la conectividad esos asentamientos.

B. Satisfacción.

203. Se establece en los artículos 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas y 19, fracción IV de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 de ese ordenamiento, entre otras, medidas como la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

204. Como se estableció en el apartado de responsabilidad institucional, las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas, constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SCT, el Gobierno del Estado de Jalisco y al Municipio de Tonalá, cuyas actuaciones omisas e irregularidades infringieron las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable, sin atención además del principio de debida diligencia que les corresponde. Con mayor razón, al recaer las afectaciones en grupos de atención prioritaria, particularmente, usuarios de viviendas de interés social ubicados en los asentamientos y fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya.

205. Por lo señalado, es imperativo que las autoridades responsables realicen de forma exhaustiva las investigaciones dirigidas a verificar la legalidad de las acciones

urbanísticas obras y actividades promovidas así como el impacto vial generado, evaluadas o autorizadas al interior del Distrito Urbano Mismaloya, adoptando las medidas preventivas, de seguridad o correctivas, como también sanciones, garantizando la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables enlistadas. Asimismo, considerar la posible incidencia de infracciones similares en los restantes distritos urbanos de Tonalá y el Área Metropolitana de Guadalajara que, igualmente, estén sujetos a restricciones del mismo tipo.

206. Asimismo, para el acceso a la verdad de los hechos, el municipio de Tonalá deberá publicitar en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de ese ámbito de gobierno, las evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a los fraccionamientos autorizados en el Distrito Urbano Mismaloya. Además de que la SCT, el Gobierno Estatal y el municipio de Tonalá, emprendan acciones para determinar la legalidad de los fraccionamientos analizados, o por autorizarse, incluso en otros sectores de esa demarcación concejal o el Área Metropolitana, con el objeto de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, adoptando en todo momento medidas para la protección de los residentes.

207. Es imperativo que las autoridades colaboren ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de las quejas administrativas y denuncias penales que se interpongan contra las personas servidoras públicas que resulten responsables, por las violaciones a los derechos humanos e irregularidades administrativas descritas en el apartado de responsabilidad. Adicionalmente, en los casos de que los Órganos Internos de Control correspondientes determinen responsabilidades administrativas, aun cuando establezcan la prescripción de las mismas, inmediatamente se deberá anexar copia de la presente Recomendación en los expedientes laborales de las personas servidoras públicas.

C. Medidas de no repetición.

208. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición son aquéllas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

209. Dentro de ese conjunto de medidas, en primer lugar, la Comisión Nacional estima la necesidad de que conforme al artículo 74, fracción XI, de la Ley General de Víctimas, se realice la revisión de disposiciones generales con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas.

210. Asimismo, que el Gobierno Estatal y el Municipio emprendan las acciones pertinentes para armonizar su marco jurídico con la incorporación del derecho humano a la movilidad en la Constitución Política, y, de no haberlas adecuado, ajustar sus normativas a lo previsto por Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, bajo los procedimientos o condiciones necesarios, en el ámbito de sus funciones, para actualizar esos instrumentos.

211. En este sentido, además de las investigaciones que recaigan en las obras y actividades que se detallan en la presente Recomendación, es imprescindible que las autoridades responsables competentes lleven a cabo programas de inspección a fin de verificar, en el ámbito sus atribuciones, la legalidad de otros sectores que puedan encontrarse bajos las mismas condiciones violatorias de los derechos humanos. Lo anterior, procurando la coordinación y colaboración entre esas instancias u otras que estimen pertinentes, además de comunicar las posibles irregularidades que, de no ser propias, puedan corresponder al ámbito de actuación de otras dependencias.

212. Por otra parte, en apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, al igual que 52 fracción VI de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que la SCT, el Gobierno del Estado, y el Municipio de Tonalá, impartan capacitación a sus servidores públicos sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos e instrumentos internacionales analizados.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

A usted Secretario de Comunicaciones y Transportes:

PRIMERA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el Gobierno del Estado de Jalisco y el Municipio de Tonalá, realice las gestiones necesarias ante la Empresa Concesionaria de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, para garantizar la accesibilidad libre de peaje a los fraccionamientos ubicados en el polígono norte del Distrito Urbano Mismaloya, mediante la ampliación del actual programa de residentes denominado “Vecinos”, en tanto se habilite una infraestructura vial alterna y sin restricciones a la demarcación urbana mencionada; previendo medidas para determinar el acceso diferenciado de los residentes, previa acreditación de los requisitos determinados por las autoridades y la concesionaria, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de los doce meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, previa realización de los estudios de factibilidad y gestión de permisos o autorizaciones necesarias, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con las demás autoridades responsables enumeradas en la presente Recomendación, se adopten las acciones pertinentes para gestionar, programar, facilitar y llevar a cabo las obras necesarias para habilitar el acceso de los residentes de los fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya a la vialidad denominada “Camino al Vado”, mismo que deberá satisfacer las especificaciones urbanas y viales necesarias, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, iniciar los procedimientos para verificar la legalidad, además de impacto vial, de los accesos a fraccionamientos o asentamientos humanos del Distrito Urbano Mismaloya a través de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, conforme a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, u otros reglamentos aplicables, y se determine lo que conforme a derecho y sus atribuciones corresponda en los ámbitos administrativo, garantizando en todo momento el tránsito o accesibilidad de los residentes en esas demarcaciones, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. En coordinación con la Empresa Concesionaria y otras autoridades federales competentes, instruya a quien corresponda para adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad vial de los usuarios de la Autopista Guadalajara-Zapotlanejo, dentro de los tramos donde se ubican los accesos a fraccionamientos en el polígono norte del Distrito Urbano Mismaloya, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de la legalidad en los accesos a fraccionamientos periurbanos y suburbanos dentro del Área Metropolitana de Guadalajara a través de carreteras sujetas a su competencia, conforme a las especificaciones previstas en el punto recomendatorio anterior, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a las personas servidoras públicas competentes de los ámbitos estatal y municipal pertenecientes al Área Metropolitana de Guadalajara, en las que se precise la obligatoriedad de recabar, por parte de personas o empresas desarrolladoras inmobiliarias, los permisos de acceso a través del derecho de vía de carreteras sujetas a la competencia de la SCT y las consecuencias del incumplimiento a la normatividad, con independencia de los actos que sean competencia de esas autoridades locales, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a personas servidoras públicas de los Centros SCT en las entidades federativas relativo a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, al igual que la prevención, sanción e investigación a sus violaciones en el marco de sus atribuciones, en materia de carreteras federales, integración metropolitana y movilidad, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional formulará ante el Órgano Interno de Control en la SCT, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos

humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco:

PRIMERA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con el municipio de Tonalá, se adopten las medidas pertinentes para gestionar, programar, facilitar la conectividad del Distrito Urbano Mismaloya con el resto del territorio municipal y el Área Metropolitana de Guadalajara mediante una red vial efectiva, estableciendo un programa de habilitación de infraestructura a mediano y largo plazo para esa demarcación, además de acciones de corto plazo para garantizar los derechos de tránsito, vivienda y movilidad de los residentes, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de los doce meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, previa realización de los estudios de factibilidad y gestión de permisos o autorizaciones necesarias, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con las demás autoridades responsables enumeradas en la presente Recomendación, se adopten las acciones pertinentes para gestionar, programar, facilitar y llevar a cabo las obras necesarias para habilitar el acceso de los residentes de los fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya a la vialidad denominada “Camino al Vado”, mismo que deberá satisfacer las especificaciones urbanas y viales necesarias, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con las autoridades municipales del Área Metropolitana de Guadalajara y garantizando la participación ciudadana, realizar las acciones pertinentes para analizar la compatibilidad de los planes, programas e instrumentos metropolitanos de planeación con una perspectiva de derechos humanos, en particular, por lo que hace a la conectividad y movilidad de residentes

de fraccionamientos periurbanos o suburbanos sujetos a restricciones de acceso vial, remitiendo las pruebas que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En su calidad de presidente del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, instruya a quienes corresponda para desarrollar, en el plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con las autoridades municipales de esa aglomeración y sectores sociales representativos, un diagnóstico y estrategia de planificación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, tendiente a la regularización o autorización conforme a una perspectiva de derechos humanos, de aquellos fraccionamientos ubicados dentro del Área Metropolitana de Guadalajara con deficiencias y restricciones en el ámbito de la movilidad, debiendo remitir las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En las iniciativas de armonización legislativa formuladas por el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Jalisco, consecuentes al reconocimiento constitucional del Derecho Humano a la Movilidad y la expedición de la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial, y, en su caso el transitorio Tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se prevean de manera expresa disposiciones encaminadas a la integración de los nuevos desarrollos habitacionales a través de redes viales libres y efectivas con sus respectivos centros de población y demarcaciones urbanas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En el plazo de un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a la persona titular Procuraduría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco llevar a cabo los procedimientos administrativos previstos en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, además de medidas correctivas y de seguridad pertinentes, con el objeto de atender, en el ámbito de competencia de dicha dependencia, las violaciones a derechos humanos a los habitantes del Urbano Mismaloya analizadas en la presente Recomendación, incluyendo la investigación de las irregularidades u omisiones atribuibles a las empresas o personas servidoras públicas involucradas, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En el plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a la persona titular Procuraduría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco iniciar un programa de verificación de desarrollos inmobiliarios, en

funcionamiento o en construcción, de carácter periurbano o suburbano dentro del Área Metropolitana de Guadalajara con restricciones de acceso vial, por falta de infraestructura o limitaciones por el pago de cuotas, dentro del ámbito de competencias de esa dependencia, adoptando las medidas de protección de los derechos humanos de los residentes y la investigación de las irregularidades u omisiones atribuibles a las empresas o personas servidoras públicas involucradas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dirigido a personas servidoras públicas y miembros de la sociedad civil integrantes del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano desde una perspectiva de derechos humanos, en el marco de las condiciones de vivienda digna, movilidad y otros derechos interdependientes, asimismo, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

NOVENA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento a la queja que se presente ante la Contraloría del Estado de Jalisco, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A ustedes CC. Integrantes del H. Ayuntamiento de Tonalá:

PRIMERA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con el Gobierno del Estado de Jalisco, se adopten las medidas pertinentes para gestionar, programar, facilitar la conectividad del Distrito Urbano Mismaloya con el resto del territorio municipal y el Área Metropolitana de Guadalajara mediante una red vial efectiva, estableciendo un programa de habilitación de infraestructura a mediano y largo plazo para esa demarcación, además de medidas de corto alcance para garantizar

los derechos de tránsito, vivienda y movilidad de los residentes, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, formulen en conjunto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al igual que el Gobierno del Estado de Jalisco, una estrategia conjunta para atender, en el corto, medio y largo plazo, las violaciones a los derechos humanos asociadas a la irregularidad en los accesos a las viviendas ubicadas en el sector norte del Distrito Urbano Mismaloya, además de mitigar los impactos viales existentes en los nodos viales aledaños a la Autopista Guadalajara, entre otras medidas, a través de la adopción de señalizaciones e inspección vial en el ámbito competencial de cada autoridad, considerando en todo caso la habilitación de infraestructura adecuada para garantizar la conectividad esos asentamientos, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Dentro de los doce meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, previa realización de los estudios de factibilidad y gestión de permisos o autorizaciones necesarias, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con las demás autoridades responsables enumeradas en la presente Recomendación, se adopten las acciones pertinentes para gestionar, programar, facilitar y llevar a cabo las obras necesarias para habilitar el acceso de los residentes de los fraccionamientos del Distrito Urbano Mismaloya a la vialidad denominada “Camino al Vado”, mismo que deberá satisfacer las especificaciones urbanas y viales necesarias, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, difundan en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de ese Ayuntamiento, las evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a los fraccionamientos autorizados en el Distrito Urbano Mismaloya, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Dentro de los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, instruyan a quien corresponda para llevar a cabo las modificaciones o sustituciones en el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Distrito Urbano, en consulta con los habitantes se realicen las gestiones tendientes a la actualización o sustitución del Plan de Desarrollo Urbano de Centro

de Población Distrito Urbano, TON-14 MISMALOYA, con la finalidad de establecer los requerimientos en materia de vialidad y conectividad, así como las estrategias necesarias para garantizar las condiciones de vivienda adecuada y movilidad pertinentes para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de residentes de esa demarcación, debiendo remitir las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, elaborar un diagnóstico sobre las modificaciones o sustituciones a los planes parciales de los distritos urbanos del municipio de Tonalá, al igual que de desarrollo urbano, vialidad u ordenamiento, garantizando en todo momento la participación de la sociedad civil, a efecto de incorporar, con la participación de sectores de la sociedad civil, requerimientos encaminados al respeto, protección y garantía de los derechos humanos a la vivienda y movilidad, particularmente en el apartado de vialidades conectoras de esas demarcaciones con el territorio municipal y el Área Metropolitana de Guadalajara, remitiendo las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En el plazo de un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, instruir la radicación de procedimientos administrativos encaminados a verificar la observancia de las disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, el reglamento Estatal de Zonificación, además de normatividad, planes o programas municipales, para verificar la legalidad de los fraccionamientos, en funcionamiento o en construcción, ubicados en el Distrito Urbano Mismaloya, estableciendo las medidas correctivas y seguridad necesarias, además de salvaguardar los derechos humanos de los residentes de esa demarcación, debiendo remitir las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de desarrollos inmobiliarios, en funcionamiento o en construcción, de carácter periurbano o suburbano dentro del municipio de Tonalá con restricciones de acceso y movilidad adoptando las medidas de protección de los derechos humanos de los residentes y la investigación de las irregularidades u omisiones atribuibles a las empresas o personas servidoras públicas involucradas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Dentro del mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a las personas servidoras públicas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de ese municipio, en las que se precise la obligatoriedad que los promotores y empresas inmobiliarios satisfagan los requerimientos establecidos por la normatividad de la materia, además de las consecuencias del incumplimiento a esas disposiciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a las personas servidoras públicas del Municipio de Tonalá, responsables de la evaluación, emisión o seguimiento de acciones urbanísticas, servicios públicos, vialidad y ordenamiento, relativo a los derechos humanos a la vivienda adecuada y movilidad, en el contexto de planeación urbana y servicios públicos, asimismo, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento a las quejas que se presenten ante el Órgano Interno de Control del Municipio de Tonalá y la Contraloría del Estado de Jalisco, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

213. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus

atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

214. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

215. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

216. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía o al Congreso del Estado de Jalisco, requieran su comparecencia para que justifiquen su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA