

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE SE EXHORTA A LA SCT A SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS USUARIOS DEL TREN SUBURBANO BUENAVISTA-CUAUTITLÁN, A CARGO DE LA DIPUTADA CONCEPCIÓN VILLA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Concepción Villa González , diputada integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, miembro del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 3o., fracción XIX, 6o., numeral 1, fracciones I, II y IV, 36 y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente propuesta con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Primera. En el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los cuales nuestro país sea parte; además, se prohíbe toda forma de discriminación, incluida la de género; y, muy importante, se establece la **obligación de todas las autoridades** de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos.

En el artículo 4o. de nuestro máximo ordenamiento jurídico se reconoce el derecho de las personas a “... un medio ambiente sano para su **desarrollo y bienestar**. El estado garantizará el respeto a este derecho...”.

Aunado a lo anterior, en el artículo 25 de la Carta Magna se dispone:

“Artículo 25.... Corresponde al estado la rectoría del **desarrollo nacional** para **garantizar que éste sea integral y sustentable**, que favorezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...”.

Y, en el artículo 26 de la Constitución federal se prevé:

“Artículo 26.

A. El estado organizará un sistema de **planeación democrática** del **desarrollo** nacional...

La planeación será **democrática y deliberativa** . Mediante los mecanismos de participación que defina la ley, **recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad...**”.

De su lado, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (LGEEPA), en su artículo 19, fracciones IV y V, prevé que el equilibrio ecológico debe observarse en los asentamientos humanos y en el emplazamiento de las **vías de comunicación**. Y, en la **Ley General de Cambio Climático**, en el artículo 34, se contienen la obligación para las autoridades de la administración pública federal de **diseñar e instrumentar programas de movilidad que sean sustentables**.

El **desarrollo sustentable** se entiende como un proceso de construcción social “que satisfaga las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Bruntland, 1987). La LGEEPA exige además que el proceso tienda “a **mejorar la calidad de vida** y la productividad de las personas” (artículo 3, fracción XI).

Para una mejor inteligibilidad, el **compromiso intergeneracional** al que alude el desarrollo sustentable se conceptúa en tres ámbitos interrelacionados e indisolubles: **ambiental, social y económico**, sin que alguno de ellos

pueda prevalecer sobre los otros dos, pues eso rompería el **frágil equilibrio ambiental** que permite la vida como la conocemos, y, por ende, vulneraría el derecho de las generaciones futuras, o sea: sería considerado **insustentable**.

Dentro del derecho ambiental, el **ambiente** ha sido considerado como “**el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc., que rodean a las personas**” (Brames, 2000), lo que coincide sustancialmente con la definición legal prevista en el artículo 3 de la LGEEPA, de lo que se sigue que las personas tienen derecho a gozar, mejorar y cuidar el **ambiente** que las rodea, incluyendo su **forma de vida**, individual y colectiva; y las autoridades tienen la obligación de establecer, instrumentar y respetar los mecanismos y procedimientos para la adecuada y oportuna participación de las personas en la preservación o restauración del ambiente, como parte de su derecho a un desarrollo sustentable.

En este tenor, en el artículo I, numeral 2, de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, define el **derecho a la ciudad** “como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de **sustentabilidad**, democracia, equidad y **justicia social**”. Y en el artículo XIII, de manera expresa, se contiene el **derecho al transporte público accesible, a un precio razonable, y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales**.

Si bien éste documento es de carácter programático u orientador en el ámbito internacional, las disposiciones citadas son de enorme utilidad para la **elaboración de políticas públicas** tendientes a mejorar la vida de las personas que habitan en las ciudades; Así se ha reconocido en el ámbito de la política pública federal, mediante la elaboración y puesta en marcha del **Programa Federal de apoyo al Transporte Masivo (Prostran)**.

En el ámbito local, en la **Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad**, se reconoce de manera explícita el derecho de los **habitantes** y de las **personas que transitan la ciudad** a disfrutarla. En consecuencia, se prevé el **derecho al transporte público** y a la **movilidad urbana** (párrafo 3.2), con el fin primordial de fortalecer el **desarrollo social y económico de las personas**.

De lo anterior se colige que el pacto fundamental y las leyes reglamentarias tienden, por un lado, a lograr el **pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas**, sin distingo alguno y, por el otro lado, la **obligación del Estado de garantizar dicho ejercicio**, en el ámbito de sus competencias y atribuciones. Para este trabajo, resulta preponderante tener presente el derecho de las personas a participar, definir y **gozar** de los beneficios del **desarrollo sustentable**.

Segunda. El esquema tradicional de un Estado que todo lo puede, todo lo dirige y todo lo controla, y un ciudadano que todo lo acepta -característica de la **democracia representativa**, está siendo redefinido por un nuevo esquema, en el cual los ciudadanos exigen el **respeto pleno a sus derechos humanos**.

Actualmente, los Estados Democráticos de Derecho reconocen que la “prosperidad urbana está vinculada a la nueva visión de la ciudad en el siglo XXI, donde **el centro es el ser humano**”.¹ Acorde con ello, los procesos de toma de decisiones públicas deben estar orientados a **satisfacer las necesidades sociales más apremiantes**, dejando de lado los procesos donde frecuentemente los **intereses privados prevalecen por encima de los intereses públicos y sobre el bien común** (Foster, 2002).

Tercera. De acuerdo con datos oficiales, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) el 60.6 por ciento de los viajes diarios se realizan en transporte concesionado de “baja capacidad (microbús, combis, autobús suburbano y taxi)” y sólo 8 por ciento se realiza en alguno de los “sistemas integrados de transporte público masivo (metro, metrobús, tren ligero y trolebús)”.² Estas circunstancias propician que los traslados en la ZMVM sean largos, agotadores, inseguros y **costosos**, lo que sin duda afecta el **bienestar** y **prosperidad** de sus habitantes.

En un intento institucional de dar respuesta a la problemática de la movilidad, los representantes de los gobiernos federal y de la Ciudad de México han concurrido para impulsar modos de transporte masivos, como los “**trenes de**

pasajeros y transporte urbano masivo”: **Tren Suburbano Buenavista-Cuautitlán** (en operación desde 2005)³ y el **Tren Interurbano México-Toluca** (en construcción);⁴ ambos recorridos comunican zonas conurbadas del estado de México y la Ciudad de México.

Cuarta. El **Tren Suburbano Buenavista-Cuautitlán** realiza un **recorrido total de 25.52 kilómetros**, con dos terminales (Cuautitlán-Estado de México y Buenavista-Ciudad de México) y cinco estaciones intermedias (Fortuna, Tlalnepantla, San Rafael, Lechería y Tultitlán).

Las **distancias** (km) entre terminales y estaciones se corresponden de la manera siguiente:⁵

Las **tarifas por interestación** actuales, considerando el “Ajuste Inflacionario (sic)” realizado por la empresa concesionaria (Ferrocariles Suburbanos, SAPI de CV) son:⁶

Como puede observarse en las tablas insertas, a pesar de que existen recorridos con **21 distancias diferentes** entre sí (entre estaciones y terminales), en correspondencia sólo existen **dos únicas tarifas** aplicables a tales recorridos. Es decir, las tarifas aplicadas por la empresa concesionaria entre las terminales y las estaciones intermedias son **independientes del recorrido realizado y del servicio realmente proporcionado**.

Lo anterior puede explicarse así: en el título de concesión se dispuso que **el concesionario sería quien establecería las tarifas por interestación** (1.1. fracción XIX). En seguimiento a esta disposición, en el Anexo 20 del título de concesión, en el arábigo 5, se estableció –formalmente— dos maneras de fijar las tarifas:

“5. Las Tarifas por Interestación (sic) deberán fijarse atendiendo al **recorrido real** entre las estaciones **o por zonas tarifarias** (en adelante “Zonas tarifarias”). Tratándose de Zonas Tarifarias, el Concesionario establecerá **al menos dos...**”.

Como puede apreciarse, la autoridad reglamentaria le otorgó a la empresa concesionaria la posibilidad de fijar motu proprio las tarifas mediante dos vías: atendiendo al **recorrido real** o **por zonas tarifarias**.

Ante la alternativa recibida, la empresa concesionaria eligió **fijar las tarifas por zonas tarifarias**. De esa manera los usuarios deben cubrir alguna de las dos únicas tarifas establecidas por la concesionaria, **desligadas del recorrido real realizado y del servicio realmente recibido**:

“1. Las Zonas tarifarias que el concesionario ha convenido establecer, son las siguientes:

Quinta. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2014)⁸ los mexicanos más pobres destinan hasta el 51 por ciento de sus ingresos para adquirir alimentos y bebidas, el 11 por ciento a gastos de vivienda y combustibles y en promedio el **19 por ciento al pago de servicio de transporte público** y comunicación. Este dato fue reafirmado en 2016, cuando se estimó que los hogares “con ingresos más bajos gastan más (en transporte) en términos porcentuales”.⁹

La limitación de ingresos está asociada a **limitaciones de movilidad**, debido a que los mexicanos más pobres carecen de vehículos propios para trasladarse de sus domicilios a sus actividades cotidianas; por ende, son quienes utilizan en mayor proporción el transporte público: 70 contra un 8 por ciento de quienes tienen ingresos altos.¹⁰

En la Zona Metropolitana del Valle de México, el 60.6 por ciento de los 6.3 millones de viajes diarios se realizan en alguna de las modalidades del transporte público, donde el costo de **un viaje** representa hasta el 12.5 de los ingresos en los hogares,¹¹ lo cual impacta severamente el bienestar familiar y concomitantemente limita su derecho al bienestar y al desarrollo.

Ante este escenario de adversidades, la **defensa de los derechos fundamentales –entre ellos los ingresos– de los mexicanos más pobres es determinante**, sobre todo de parte de las autoridades de los tres niveles, quienes, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional Federal, tienen la ineludible **obligación** de “promover, **respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos” de todas las personas.

El imperativo constitucional recién citado incluye a los integrantes o representantes de todo órgano de gobierno, incluyendo a los jueces, legisladores y al titular del Poder Ejecutivo federal y a los secretarios de Estado que conforman la administración pública centralizada, como el **secretario de Comunicaciones y Transportes**.

De esto se sigue que dicho funcionario público, en todos sus actos inherentes al cargo que ostenta –como la expedición del **título de concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Cuautitlán-Buenavista**—, tiene la obligación de proteger y defender los derechos fundamentales de los mexicanos.

No obstante lo anterior, es indudable que la expedición del título de concesión precisado es violatorio de los derechos de las y los 150 mil usuarios¹² que diariamente hacen uso de ese servicio. A pesar de que los usuarios tienen el derecho a una vida digna, al bienestar social y al derecho a la movilidad (el cual incluye un transporte de calidad accesible y económico), **ven cómo sus exiguos ingresos les son arrebatados legalmente por la empresa concesionaria**,¹³ mediante la **fijación y aplicación unilateral de las tarifas por interestación por zonas tarifarias, no por el recorrido real realizado** y el servicio efectivamente recibido.

Es moral, social y económicamente injusto que la autoridad reglamentaria obligue a las personas (usuarios) a pagar a la empresa concesionaria una tarifa que no se corresponde directamente con el servicio efectivamente recibido, desligada absolutamente del recorrido real realizado y del servicio prestado.

Por ejemplo, si un usuario aborda el tren en la terminal Buenavista y tiene necesidad de viajar a la estación San Rafael, **realiza un recorrido de sólo 14.18 kilómetros, pero se obliga a pagar al usuario la tarifa máxima, la correspondiente al recorrido completo: 25.52 kilómetros**. En este caso, la tarifa aplicada tiene un **sobrecosto del 45 por ciento**, ya que se obliga al usuario a pagar 11.34 kilómetros no recorridos.

La **autorización a la empresa concesionaria para cobrar por servicios no prestados** se traduce en un **abuso de poder** del secretario del ramo, quien carece de facultades para obligar –al autorizar la tarifa a aplicar— a los usuarios a pagar por un servicio no recibido.

La facultad que tiene el Secretario de Estado para fijar las tarifas asociadas al funcionamiento y operación de los servicios públicos de transportes, no incluye la permisividad para que el concesionario fije unilateralmente las tarifas, desligadas absolutamente de los servicios realmente prestados; por ello, la autorización de las tarifas aplicadas –sujetas formalmente a condiciones **equitativas** en cuanto a **oportunidad, calidad y precio**— es una extralimitación de las facultades legales de dicho secretario.

Ahora, si bien es cierto que en la ley reglamentaria se prevé únicamente el registro de las tarifas máximas aplicables a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, ello no deriva en la discrecionalidad de que el concesionario fije las tarifas **según las zonas tarifarias que unilateralmente decida**. Es claro que **las personas sólo están obligadas a pagar por el servicio efectivamente recibido o el recorrido realmente realizado a bordo del tren**.

También es pertinente precisar que, en comparación con otro servicio de transporte similar existente en la Zona Metropolitana del Valle de México, la **tarifa máxima** autorizada al concesionario del Tren Cuautitlán-Buenavista (**\$16.00**) tiene un **sobrecosto de al menos el 20 por ciento**. Por ejemplo, si atendemos las afirmaciones de funcionarios del gobierno de la Ciudad de México, el **costo “real”** de un viaje por recorrido completo en el sistema

de transporte colectivo Metro es de **13.00 pesos**.¹⁴ En cambio, por un recorrido real de 14.18 kilómetros en el tren Cuautitlán-Buenavista (de la terminal de Buenavista a la estación San Rafael), el usuario es obligado a pagar actualmente **16.00 pesos**.

Sexta. Además, es necesario que la autoridad reglamentaria verifique el cumplimiento cabal de las condiciones en las cuales la empresa concesionaria debe prestar el servicio de transporte ferroviario de pasajeros.

Debido al **incumplimiento diario** en el tiempo de despacho, frecuencia o salida entre un tren y otro, se provocan innumerables **conflictos verbales y físicos violentos** entre los usuarios, quienes tienen que esperar hasta veinte minutos o más para abordar el tren, no obstante que la frecuencia recomendable es de seis minutos máxima. Los usuarios que logran abordar el tren en primer lugar riñen con frecuencia con quienes, desesperados por la larga espera, intentan abordar el tren una vez que éste está atiborrado. Esta circunstancia atenta contra la **integridad de las personas** y viola las condiciones en las cuales el concesionario está obligado a prestar el servicio: **oportunidad, calidad y precio**.

Además, la empresa concesionaria abusa de los usuarios mediante otra modalidad. Expende **tarjetas electrónicas de prepago** para que los usuarios puedan acceder al servicio -cobrándolas por supuesto, con **vigencia** de un año.

Cuando los usuarios recargan las tarjetas que están próximas a vencer –o ya vencieron, la empresa omite dolosamente informales que no podrán utilizar el crédito depositado ante la no vigencia de las tarjetas. Así, cuando los usuarios intentan utilizar las tarjetas con crédito pero no vigentes se percatan de esa artimaña. Ante los reclamos de los usuarios, los responsables de la estación o terminal únicamente se limitan a sugerir al usuario que ¡demande jurídicamente a la empresa!, porque el dinero depositado por adelantado no les será devuelto.

A pesar de las violaciones expuestas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no sólo no ha verificado que la empresa concesionaria cumpla con las condiciones en las cuales se obligó a prestar el servicio, sino que la premió: **el 23 de febrero de 2012 extendió la vigencia de la concesión de 30 a 45 años**,¹⁵ **como una forma de compensarla por los abusos cometidos en la prestación del servicio**.

Séptima. A pesar del ánimo de **quienes no tienen como prioridad la defensa de los derechos de los usuarios**, la **contraprestación** (derecho a aplicar una tarifa) que se deriva del título de concesión a favor de la empresa concesionaria no puede considerarse un **derecho absoluto**.

Si bien es cierto que del título de concesión expedido por la autoridad a favor de la empresa concesionaria se derivan derechos, también es cierto que los usuarios tienen derechos constitucionalmente protegidos: el **derecho a una vida digna y al desarrollo sustentable** comprenden el **derecho a no ser despojado de los ingresos económicos legalmente obtenidos**; sin que sea jurídicamente justificable que alguna **autoridad autorice actos abusivos**, como el cobro de tarifas de parte de la empresa concesionaria por servicios de transporte no prestados. El derecho de las personas a una **vida digna** se traduce en la obligación de toda autoridad de **abstenerse de elaborar, aplicar o autorizar a terceros a aplicar actos abusivos**.

Ante un conflicto de derechos, debe ponderarse racionalmente la naturaleza misma de los servicios públicos concesionados (transporte), donde el **interés público** tiene una relevancia determinante: **salvaguardar los derechos de los usuarios**.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Magna y el **numeral 13 del Anexo 20. Tarifas y reglas de aplicación** del título de concesión, es necesario que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumpla con su obligación de proteger los derechos fundamentales de los usuarios del tren suburbano Cuautitlán-Buenavista:

“13. La Secretaria podrá **verificar en cualquier tiempo el cumplimiento en la aplicación por parte del Concesionario de la Tarifas por Interconexión** (sic), según corresponda, y sus reglas de aplicación...”.

(Énfasis agregado)

Finalmente. El desarrollo del país no puede fincarse sobre la afectación de los derechos fundamentales de las personas. Los beneficios que se atribuyen a la operación del tren suburbano no pueden ni deben minimizar los actos abusivos autorizados.

Por lo anterior, someto a la consideración del Honorable Pleno la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

Único. La honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta al secretario de Comunicaciones y Transportes a salvaguardar los derechos fundamentales de los usuarios del tren sub-urbano Buenavista-Cuautitlán.

Notas

1 ONU Hábitat (2016). Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015. Senado de la República, LXIII Legislatura- Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat. México, página 7.

2 Ob. cit., página 42.

3 Diario Oficial de la Federación 25/10/2005.

4 SCT (2016). Cuarto Informe de Labores 2015-2016. Gobierno de la República. México, pág.39.

5 Título de Concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Cuautitlán-Buenavista. Anexo 20. Tarifa y reglas de aplicación. Apéndice B. Matriz de Distancias. Diario Oficial de la Federación. México, 2005.

6 Apéndice “A Bis-7” del Anexo 20 referido.

7 Tarifas actualizadas, incluyendo IVA: Viaje corto \$7.00 (Zona tarifaria A) y Viaje largo \$16.00 (Zona tarifaria B). Cfr. Apéndice “B-1 Bis” del Anexo 20.

8 Actualizada al mes de julio de 2015.

9 ONU HÁBITAT (2016). Ob. Cit., pág. 40.

10 Ídem. 40.

11 Ídem, 40.

12 Ramírez Tamayo, Z (2013), Tren Suburbano: un viaje de 10,000 mdd, en Revista Forbes, Sección Negocios, 2 de abril de 2013. México. Visible en página electrónica el 17 de enero de 2017: <http://www.forbes.com.mx/autor/zacarias-ramirez>.

13 De la cual el gobierno federal tiene el 49% de las acciones

14 Jorge Gaviño Ambriz, director del Sistema de Transporte Colectivo METRO de la Ciudad de México, en **Atracción360. Grupo Imagen**. México, 15 de junio de 2016.

15 Diario Oficial de la Federación, 23 de Febrero de 2012.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2017.

Diputada Concepción Villa González (rúbrica)

S I L