Nota aclaratoria: Documento para consulta con los argumentos del Amicus Curiae presentado por organizaciones de la sociedad civil en la acción de inconstitucionalidad señalada. Se elimina lo concerniente a datos personales e información confidencial.

Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2024

Acción de Inconstitucionalidad: **1/2024**

Accionante: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

Asunto: **Se promueve *Amicus Curiae***

HH. MINISTRAS Y MINISTROS QUE INTEGRAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

P R E S E N T E S

Los abajo firmantes, como integrantes de la sociedad civil organizada, integrada por agrupaciones y/o personas físicas que comparecen por su propio derecho, así como por asociaciones y sociedades que comparecen a través de sus representantes legales según se acredita con los anexos de este libelo, además de los C.C. [redacted], con fundamento en los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comparecemos en calidad de *Amicus Curiae,* con teléfono [redacted], y correo electrónico [redacted] y señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en [redacted]

El documento que se somete a su consideración se refiere a la demanda de acción de Inconstitucionalidad 1/2024, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, en relación con la constitucionalidad de los artículos 26, fracción XXX, 73 fracción VI, 153 y 164, así como el 127 y 168 del DECRETO del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA.

Como agrupaciones, personas físicas, sociedades y asociaciones estimamos que la acción de inconstitucionalidad antes señalada aborda temas que consideramos relevantes, por su interés jurídico y la importancia para la sociedad mexicana que resentirá los efectos derivados de su resolución, dada su gran importancia y trascendencia como se detallará en este documento, por lo que de manera conjunta deseamos exponer nuestros puntos de vista en relación con ella, así como las diversas opiniones técnicas aplicables al asunto y también con el fin de aportar elementos jurídicamente trascendentes para el pronunciamiento que al respecto se sirva emitir este Alto Tribunal.

En esa medida, de forma respetuosa exponemos las consideraciones jurídicas y técnicas que solicitamos que este H. Tribunal Pleno atienda en su estudio y consideración.

ABREVIATURAS, REFERENCIAS E ÍNDICE

Con el fin de facilitar la lectura del presente, a continuación, se hace un listado de las abreviaturas y referencias que serán utilizadas a lo largo de la presente *amicus curiae,* y a continuación se coloca una tabla de contenidos.

Además, se señala que todos los énfasis visibles en el texto y en los criterios del Poder Judicial de la Federación y Tribunales Internacionales son añadidos intencionalmente, salvo que se indique lo contrario.

Documento para consulta

Abreviaturas y referencias

"Las Asociaciones" "Las Promoventes" "La Sociedad Civil" o "Las Organizaciones Sociales" o "Las Organizaciones de la Sociedad Civil" o "Las Agrupaciones Sociales" o "Las Organizaciones Civiles"	Quienes suscriben este documento, de manera conjunta, con la personalidad o el interés suficiente como puede advertirse en los anexos de este libelo y en el capítulo de procedencia del mismo.
"La Comisión" "La Comisión de Derechos Humanos" "La CDH"	La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
"Convención Americana" "Pacto de San José"	La Convención Americana Sobre Derechos Humanos
Acción de Inconstitucionalidad	La demanda de acción de Inconstitucionalidad, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, en relación con la constitucionalidad de los artículos 26, fracción XXX, 73 fracción VI, 153 y 164, así como el 127 y 168 del DECRETO del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA
"El Decreto"	DECRETO del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA
Ley de Movilidad	Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla
Ley General	Ley General de Movilidad y Seguridad Vial

Documento para consulta

<u>Índice</u>

I. PROCEDENCIA 4

a) La figura del Amicus Curiae 4

b) Las Organizaciones Sociales promoventes 5

c) Procedencia de este *Amicus Curiae* 5

II. INTRODUCCIÓN 6

a) Preámbulo: los estándares internacionales reflejados en la Ley General y la Ley de Movilidad y la necesidad de defender el derecho humano a la movilidad 6

b) Datos y estadísticas clave para la implementación del marco jurídico de protección del derecho a la movilidad segura 10

c) Importancia de la evolución y no retroceso del derecho a la movilidad segura 10

d) De las bases y disposiciones de la Ley General 11

III. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS DE LA LEY DE MOVILIDAD: SÍNTESIS JURÍDICA 13

a) Consideraciones de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado Libre y Soberano de Puebla 13

b) Factores a considerar en el análisis de la Acción de Inconstitucionalidad que plantea La Comisión. 14

c) Preámbulo para abordar el estudio de fondo que se propone de forma sumaria 15

d) Conclusión preliminar 23

IV. ARGUMENTOS PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS Y DEMOSTRAR CÓMO GARANTIZAN EL DERECHO A LA MOVILIDAD SEGURA EN SU DIMENSIÓN COLECTIVA 23

PRIMERO. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS EN JUEGO Y APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD A LAS NORMAS IMPUGNADAS RELATIVAS AL REQUISITO DE CONTAR CON UN SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y A LAS SANCIONES DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR 23

A) Primera Etapa. Afectación de Derechos Humanos 24

i. Libertad de tránsito.....27

ii. Derecho a la movilidad 29

iii. Interrelación del derecho a la libertad de tránsito, derecho a la movilidad y derecho a la salud. 30

iv. Autonomía y libertad contractual 31

B) Segunda Etapa. Desarrollo de las etapas del *test* de proporcionalidad de las normas impugnadas 33

i. Las normas impugnadas relativas a la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil de daños a terceros cumplen con el *test* de proporcionalidad 33

ii. Las normas impugnadas que establecen la sanción de suspensión o cancelación de la licencia de conducir en ciertos supuestos cumplen con el *test* de proporcionalidad 37

SEGUNDO. ANÁLISIS DE LA MULTA DE VEINTE A CUARENTA VECES LA UNIDAD DE MEDIDA DE ACTUALIZACIÓN POR LA FALTA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS A TERCEROS A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIALIDAD DE LAS PENAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. 39

1. Alcance del principio de proporcionalidad en las penas previsto en el artículo 22 constitucional.....40

2. Contenido del artículo 164 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla.....41

3. De conformidad con el contenido y aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, el artículo 164 de la Ley y la sanción establecida es constitucional. 42

TERCERO. INDEBIDA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. 43

1. Contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 43

2. Interpretación del artículo 21 constitucional.....44

a. Interpretación literal.....45

b. Interpretación sistemática 46

c. Ratio legis del texto constitucional 48

3. Constitucionalidad de los artículos 127 y 168 del Decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla. 50

CUARTO. LOS ARTÍCULOS 127 Y 168 DE LA LEY DE MOVILIDAD SON COMPATIBLES CON EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.....51

a. Contenido y alcance del artículo 22 constitucional 51

b. Constitucionalidad de los preceptos impugnados 53

QUINTO. LAS NORMAS IMPUGNADAS NO TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. LA EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDAD ES

Documento para consulta

INOPERANTE DADO QUE BUSCA SU DEMOSTRACIÓN MEDIANTE ACTOS DE APLICACIÓN DE NATURALEZA HIPOTÉTICA Y CONTINGENTE. 57

V. CONCLUSIONES Y PETITORIOS.....60

I. PROCEDENCIA

a) La figura del Amicus Curiae

La figura del *amicus curiae,* o *amigos de la Corte,* como institución jurídica, tiene por objeto permitir la intervención de un tercero, el cual, sin tener legitimación procesal dentro del juicio, puede aportar voluntariamente, ya sea de forma individual o colectiva, una opinión técnica o jurídica respecto a un caso sometido ante un órgano jurisdiccional.

Los asuntos sometidos ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en muchas ocasiones trascienden el interés de las partes en conflicto, por lo que resulta válida y justificada la participación social de los particulares en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Lo anterior, puede corroborarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 1°, 35 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales en esencia reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ya sea a través de sus representantes o bien de forma directa, según sea el caso.

En el caso concreto, esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido el derecho a los individuos y colectividades, para la promoción de un amicus curiae dentro del "*Acuerdo General Número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional,* en cuyo numeral Primero, señala lo siguiente:

> PRIMERO. Las asociaciones o agrupaciones, al igual que los particulares, que deseen exponer sus puntos de vista en relación con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional, y siempre que así lo acuerde el Tribunal Pleno, serán atendidos en audiencia pública por el Ministro Presidente y por los señores Ministros que decidan asistir. En todo caso se dará prioridad a quienes ostenten una representación colectiva.

Así, el mismo reconoce la oportunidad con que cuentan los particulares ya sea de forma individual o en representación colectiva, para exponer sus puntos de vista dentro de los asuntos de que tenga conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sirve de sustento lo señalado en la siguiente Tesis emitida por los Tribunales Colegiados de este H. Poder Judicial de la Federación con el rubro: **AMICUS CURIAE. SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**[1]; así como en la contradicción de criterios 70/2024, resuelta el 28 de agosto de 2024 por la Primera Sala de la SCJN.

De lo anterior se desprende el reconocimiento a través de diversos precedentes de la posibilidad de que terceros que no tienen legitimación procesal en un juicio, puedan promover voluntariamente argumentos y pruebas tendientes a condicionar el sentido de una decisión judicial.

Sirva de referencia, en el mismo sentido, el régimen jurídico internacional, ya que en concreto dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en los artículos 44 y 62 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece la posibilidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pueda oír a cualquier persona cuya opinión estime pertinente, y solicitar a cualquier persona interesada para presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

[1] TCC; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; I.10o.A.8 K (10a.); TA; Publicación: viernes 18 de mayo de 2018 10:23 h

Documento para consulta

Resulta aplicable, por analogía, que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se allegue de los mayores elementos, aportados por personas interesadas y, en muchos casos, especialistas, para resolver los juicios sometidos a su conocimiento.

b) Las Organizaciones Sociales promoventes

El presente amicus curiae es promovido por Organizaciones Sociales con presencia internacional, nacional y local (por cuanto hace al Estado de Puebla), que tienen un interés directo en aportar elementos jurídicos y técnicos necesarios para la resolución de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa, pues todas tienen como objetivo promover el derecho a la movilidad de las personas en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, tal y como se establece en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que la acción de inconstitucionalidad aborda precisamente el derecho a la movilidad, reconocido como un derecho humano en México, la participación de Las Promoventes resulta fundamental para proteger este derecho esencial para el bienestar y la equidad social.

El ejercicio de este derecho no solo impacta la calidad de vida de las personas, sino que también es un pilar para evitar muertes y lesiones graves por siniestros de tránsito, reducir desigualdades estructurales, mejorar el acceso a oportunidades económicas y fomentar el desarrollo justo y equilibrado de nuestra sociedad por lo que convencidas de la importancia de estos objetivos, las organizaciones firmantes acuden a esta instancia para aportar su experiencia y compromiso en la defensa del derecho a la movilidad, con el fin de que se garanticen estos principios fundamentales en beneficio de todas las personas.

En concreto, las Organizaciones Sociales y personas físicas que se suman al presente *amicus curiae* integran la participación de Víctimas de Violencia Vial A.C; Manu Vive A.C.; Proyecto Céntrico, S.C.; Visión Urbana 2029; Colectivo Ciudad Activa; María Esther Soto García; Claudia Dinorah Alcaraz Sánchez ; Andrea Ortiz Montes de Oca, Stephan Brodziak de los Reyes; Blanca Estela Rodríguez Jaramillo; y Areli Rocío Carreón García.

Dichas entidades cuentan con el siguiente perfil:

1. Proyecto Céntrico, S.C. (en adelante CÉNTRICO), es una Sociedad Civil conformada por un grupo de especialistas cuyo objetivo es proponer, impulsar, planear, diseñar y evaluar proyectos y políticas de movilidad urbana sustentable y segura. Uno de sus objetivos principales consiste en la defensa y promoción del derecho a la movilidad con miras al cumplimiento de metas globales de movilidad sustentable y segura. Lo cual se desprende del "Artículo cuarto. objeto" del Acta constitutiva de dicha sociedad, la cual se Anexa al presente escrito.
2. Víctimas de Violencia Vial A.C., como organización parte de la FICVI, tiene por misión la disminución y freno de los factores de riesgo que provocan lesiones, discapacidad y muerte causados por siniestros de tránsito a través de estrategias de prevención del derecho a la vida. De conformidad con el "Artículo 4°. – Objeto Social" correspondiente al acta constitutiva de la presente asociación, la cual se anexa al presente escrito.
3. Jamás Apoyaré Ir Manejando Ebrio (en adelante J.A.I.M.E), parte de la FICVI, es una organización no gubernamental en apoyo a víctimas de siniestros viales y lucha en contra de la conducción en estado de ebriedad y la violencia vial.
4. No a conducir Ebrio (en adelante N.A.C.E.), a su vez parte de la FICVI, cuenta con la misión de impulsar una cultura de seguridad vial, con énfasis en evitar muertes y lesiones a causa de los siniestros viales que involucran alcohol. 2
5. El Colectivo Ciudad Activa, se ha posicionado como organización integrada por representantes de grupos ciclistas y profesionistas interesados en promover la movilidad ciclista como una alternativa de transporte dentro del Estado de Puebla.
6. Iniciativa por la Movilidad Sustentable y Segura A.C., nace con la muerte de Emmanuel Vara Zenteno y se constituye como asociación civil impulsada por su familia y amigos. Tiene como uno de sus objetivos la construcción de la Red Nacional de Víctimas de hechos viales. El cual se desprende del "Artículo quinto. -Objeto" del acta constitutiva de la presente asociación, la cual se anexa al presente escrito.
7. Visión Urbana 2029 Atlixco, se ha posicionado dentro del Estado de Puebla como una iniciativa ciudadana para la promoción de la movilidad sustentable y la recuperación de espacios públicos.

Documento para consulta

Adicionalmente, suscriben el presente Amicus Curiae las siguientes personas físicas, como activistas y miembros organizados de la sociedad civil, cuya semblanza se adjunta en la hoja de firma correspondiente, a saber:

Procedencia de este *Amicus Curiae*

Comparecemos en calidad de *Amicus Curiae,* las Organizaciones Civiles abajo firmantes, siendo procedente nuestra intervención según se prevé en los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el punto PRIMERO del Acuerdo General Número 2/2008, De Diez De Marzo De Dos Mil Ocho, Del Pleno De La Suprema Corte De Justicia De La Nación En El Que Se Establecen Los Lineamientos Para La Celebración De Audiencias Relacionadas Con Asuntos Cuyo Tema Se Estime Relevante, De Interés Jurídico O De Importancia Nacional[2], la Sociedad Civil Organizada concurre a este Máximo Tribunal con el fin de exponer el estudio de fondo que en este documento se transcribe con el fin de que pueda ser considerado en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad demandada.

Al amparo de lo anterior, debe considerarse que presente *amicus curiae* que se somete ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta a todas luces, procedente.

II. INTRODUCCIÓN

a) Preámbulo: los estándares internacionales reflejados en la Ley General y la Ley de Movilidad y la necesidad de defender el derecho humano a la movilidad

Quienes suscribimos el presente *amicus curiae,* contamos con un profundo interés en la litis de la acción de inconstitucionalidad, sobre todo por lo que hace a la protección y defensa de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la movilidad, la libertad de tránsito, la seguridad, la vida y la salud. Nuestro objetivo al presentar este *amicus curiae*, es contribuir a salvaguardar los derechos de todas las personas, evitar muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito y garantizar una movilidad segura para todos.

En el desarrollo del presente, expresaremos nuestras opiniones técnicas y argumentos jurídicos motivados por la preocupación de que la impugnación promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, podría sentar un precedente negativo tanto para Puebla como para otras entidades federativas que se encuentran trabajando para adoptar medidas en sus legislaciones destinadas a evitar muertes y lesiones graves por siniestros de tránsito, así como por lo que respecta a los avances nacionales que en la materia se han implementado para impulsar la movilidad de las personas en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, en términos del artículo 4o de la CPEUM.

El impacto de la decisión de esta SCJN respecto de la Acción de Inconstitucionalidad no se limitaría al ámbito estatal ni al nacional sino incluso al regional; México, al ser el primer país en reconocer la movilidad como un derecho humano, ha sido observado de cerca por otros países de la región, quienes ven en sus avances un modelo paradigmático para guiar sus propias políticas públicas en esta área. Así ha quedado plasmado en el Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2023 de la Organización Panamericana de la Salud, el cual se anexa en su parte conducente al presente (ANEXO I) Por ello, un fallo negativo se traduciría en una regresividad porque podría desacelerar o desincentivar el progreso de iniciativas similares en otros países de América Latina, que siguen de cerca la experiencia mexicana para replicar soluciones como la nuestra en contextos urbanos complejos y vulnerables.

[2] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/acuerdo/1605

Documento para consulta

El derecho a la movilidad, reconocido como un derecho humano y aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión y en la mayoría de las legislaturas estatales y la creación de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, responden a una problemática urgente: las altas cifras de muertes y lesiones por siniestros de tránsito, que afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables.

Los siniestros de tránsito son un problema grave de salud pública reconocido por instrumentos de derecho tanto vinculantes como no vinculantes, siendo muchas las recomendaciones internacionales en la materia. Aunque muchos instrumentos se consideran no vinculantes o pertenecen al ámbito del *soft law*, estos orientan en la interpretación del contenido y alcance de los derechos humanos, además de justificar la necesidad y urgencia de abordar los siniestros de tránsito. Un órgano internacional que se ha pronunciado en la materia es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien en su resolución A/RES/74/299[3] aprobada por la Asamblea General el 31 de agosto de 2020, subraya la necesidad de reducir las muertes y lesiones causadas por siniestros de tráfico, ya que estos suponen hasta el 5% del PIB en algunos países. La resolución destaca que invertir en seguridad vial mejora tanto la salud pública como la economía, y que también es una cuestión de equidad social, pues las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como peatones y ciclistas, son los más afectados de manera desproporcionada. A nivel global, más de 1,35 millones de personas mueren y 50 millones resultan heridas cada año, con el 90% de estas muertes ocurriendo en países en desarrollo. Además, los accidentes de tráfico son la principal causa de muerte entre jóvenes de 15 a 29 años.

En tal sentido, la ONU reconoce los esfuerzos de los países que han legislado contra factores de riesgo como el exceso de velocidad y la conducción bajo los efectos del alcohol, y resalta los progresos en el acceso universal a la atención integral de las víctimas de siniestros viales, incluyendo la atención médica antes, durante y después de la hospitalización, así como en las fases de rehabilitación y reintegración.

Por tales razones, la gravedad de los siniestros de tránsito ha llevado a organismos internacionales a establecer marcos normativos y objetivos claros para mejorar la seguridad vial. Estos esfuerzos no solo buscan salvar vidas, sino también fomentar un desarrollo sostenible y equitativo en todo el mundo. En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU[4], a través del Objetivo 3.6, establece la meta de reducir a la mitad las muertes y lesiones por accidentes de tránsito, mientras que el Objetivo 11 aboga por ciudades seguras, accesibles y sostenibles. El derecho a la movilidad reconocido en la CPEUM y la Ley General responden a estos compromisos, garantizando condiciones de movilidad seguras, accesibles y equitativas en todo el país, alineando la normativa nacional con los estándares internacionales y asegurando un enfoque integral en la seguridad vial.

Cabe mencionar que los cambios legislativos que ocurren en México a partir del reconocimiento del derecho a la movilidad se inscriben en el marco del *Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2021-2030*, proclamado por la ONU, con el objetivo de reducir en al menos un 50% las muertes y lesiones en el tránsito para 2030. Este decenio está respaldado por el *Plan Mundial para el Decenio de Acción*[5], el cual establece medidas que los países deben implementar mediante un enfoque de *Sistemas Seguros Integrados*, basándose en intervenciones de eficacia comprobada y mejores prácticas para prevenir los traumatismos viales.

El *Plan Mundial* reconoce que comportamientos como el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol, la fatiga, la distracción, y la no utilización de cinturones de seguridad, sistemas de retención infantil y cascos, son las principales causas de defunciones y lesiones en las vías. Por ello, se recomienda que el diseño y funcionamiento del sistema de transporte por carretera, a través de leyes, su aplicación y la educación vial, tengan en cuenta estos riesgos.

---

[3] https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/226/34/pdf/n2022634.pdf

[4] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

[5] https://www.who.int/es/publications/m/item/global-plan-for-the-decade-of-action-for-road-safety-2021-2030

Documento para consulta

Además, se destaca que los vehículos y la infraestructura vial deben diseñarse de manera segura, intuitiva y adaptada a las necesidades de todas las personas usuarias. Las normas de circulación son esenciales para fomentar comportamientos seguros, pero su aplicación rigurosa y sanciones adecuadas son igualmente importantes para disuadir infracciones.

Entre las medidas específicas que se establecen en el *Plan Mundial* se incluyen:

- Establecer **límites de concentración de alcohol en sangre** (BAC) para evitar la conducción bajo los efectos del alcohol y drogas, con disposiciones específicas para conductores inexpertos y profesionales.
- **Imponer el seguro obligatorio de responsabilidad civil** para los conductores de vehículos de motor.
- Fortalecer los **servicios de rehabilitación para víctimas** de accidentes de tránsito, mejorando su acceso y financiamiento.
- **Controlar la velocidad de manera efectiva,** integrando medidas relacionadas con infraestructura, diseño vehicular y comportamiento de los usuarios, ya que afecta tanto la probabilidad como la gravedad de las colisiones y la eficacia de otras intervenciones.

La Declaración de Estocolmo sobre seguridad vial[6] adoptada por México en febrero de 2020, refuerza este compromiso global, subrayando la necesidad de un enfoque integral que incluya educación vial, atención post-siniestro y gestión de velocidad. Estos esfuerzos están respaldados por resoluciones de la ONU que invitan a los Estados miembros a adoptar políticas efectivas para abordar la crisis de seguridad vial.

México ha asumido los diversos compromisos internacionales mediante la reforma de la Constitución, la creación de la Ley General y Puebla a través de su legislación local:

El 18 de diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Movilidad y Seguridad Vial a través del cual se reconoce el derecho humano de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad e igualdad; y se otorga la facultad al Congreso de la Unión de expedir la Ley que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Movilidad y Seguridad Vial.

A su vez, el 17 de mayo de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial que tiene como objeto establecer las bases y principios para garantizar el Derecho a la Movilidad en los términos que establece la Constitución. El artículo segundo transitorio del decreto establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán aprobar las reformas necesarias a las leyes de su competencia, a fin de armonizarlas con lo dispuesto en la Ley General. La ley establece, asumiendo los compromisos internacionales anteriormente mencionados, un piso mínimo de derechos y regulaciones, permitiendo que las entidades federativas vayan más allá para atender sus necesidades específicas.

En el marco de la armonización nacional, el 5 de diciembre de 2023 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que aprueba la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, y en cuyos términos se implementan de los mecanismos necesarios para hacer efectivo el derecho a la movilidad como derecho fundamental consagrado en nuestro texto constitucional y que también ya había sido reconocido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en el artículo 12, fracción XIV.

La Ley General es esencial porque crea un marco normativo de aplicación nacional que garantiza condiciones de movilidad segura, accesible y sostenible en todo el país, con el objetivo de reducir las muertes y lesiones causadas por siniestros de tránsito. A la vez, establece principios comunes que orientan a las entidades federativas, permitiendo que

[6] https://www.gob.mx/sedatu/prensa/mexico-se-suma-al-objetivo-mundial-de-reducir-en-50-las-muertes-por-accidentes-viales-hacia-2030?idiom=es#:~:text=Con%20este%20nuevo%20acuerdo%2C%20denominado,de%20Desarrollo%20Sostenible%20(ODS).

Documento para consulta

adapten sus legislaciones locales, sin perder la coherencia con los derechos y estándares nacionales.

Lo anterior en concordancia con la jurisprudencia P./J. 5/2010[7], del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que en las materias concurrentes las leyes locales pueden aumentar las prohibiciones o deberes que imponen las leyes generales. Las leyes generales, expedidas por el Congreso de la Unión, distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno y fijan las bases mínimas para la regulación, permitiendo que las entidades federativas adapten sus normas de acuerdo con su contexto social.

En el estado de Puebla, la legislación local ha implementado medidas alineadas con el derecho constitucional, la Ley General y con los acuerdos internacionales mencionados. Además, ha dado pasos adicionales más allá del marco general, reforzando su normativa para abordar necesidades específicas de la entidad. Esto asegura que su legislación no solo cumpla con los principios nacionales e internacionales, sino que también avance hacia una mayor protección, respeto, promoción y garantía del derecho a la movilidad.

Según el informe del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (STCONAPRA) de la Secretaría de Salud en el año 2021[8], en Puebla, se registraron 536 muertes por siniestros viales en calles y carreteras del estado, y 8,395 accidentes viales. De estos, 723 ocurrieron en carreteras federales y 7,672 en áreas urbanas y suburbanas. En total, 1,622 personas resultaron lesionadas, con 322 en carreteras federales y 1,300 en zonas urbanas. La tasa de accidentalidad fue de 6.9 accidentes por cada 1,000 vehículos, mientras que la tasa de letalidad ascendió a 6.4 defunciones por cada 100 accidentes, subrayando la urgencia de seguir fortaleciendo las políticas públicas enfocadas en la seguridad vial.

De acuerdo con estas cifras puede soslayarse que en promedio dos personas pierden la vida diariamente debido a este tipo de siniestros. Puebla, la quinta entidad más poblada del país, enfrenta un problema grave por inseguridad vial, lo que la convierte en una prioridad en la agenda nacional de seguridad.

En respuesta a este contexto del número alarmante de muertes por siniestros viales, organizaciones poblanas impulsaron una ley de movilidad y seguridad vial desde 2017.

Este empuje cobró más fuerza con la muerte del activista y servidor público Emmanuel Vara Zenteno "Manu", que se desempeñaba como director de Gestión de la Movilidad del Honorable Ayuntamiento de Puebla, y que el 21 de noviembre de 2018 fue atropellado por un conductor de transporte público de 19 años que conducía a exceso de velocidad y no respetó la luz del semáforo. Tras este trágico evento, sus padres Luz del Carmen y Ramón, junto con amigos de Manu, crearon la Asociación Civil "Manu Vive", con el fin de acompañar a otras familias y víctimas de la violencia vial, que junto con otras organizaciones lograron transmitir al congreso y al gobierno estatal la urgencia por tomar acciones para hacerle frente a la problemática.

Tras la aprobación de la reforma que reconoce el derecho constitucional a la movilidad segura, la publicación de la Ley General y la presentación de tres iniciativas de ley de movilidad y seguridad vial para el estado, el pasado diciembre de 2023 se publicó finalmente la Ley de Movilidad, ampliamente celebrada por una diversidad de coaliciones y organizaciones de familiares de víctimas, personas con discapacidad, así como de peatones, ciclistas, motociclistas y usuarios de transporte público en el estado.

La Ley de Movilidad se ha reconocido como una de las leyes más ambiciosas para dar un marco jurídico que permita a las autoridades atender mejor este problema. Desafortunadamente, en enero de 2024, las organizaciones locales impulsoras de la Ley de Movilidad recibieron la noticia de que La Comisión promovió una acción de inconstitucionalidad contra algunos de sus artículos.

La presentación del *amicus curiae* en este contexto refuerza la importancia de mantener la coherencia en la implementación de políticas que alineen las normativas locales con los estándares nacionales e internacionales, contribuyendo a la consolidación de un entorno de movilidad más seguro y justo.

La trascendencia e importancia del asunto radica en la necesidad de fortalecer, con el criterio definitivo que dicte esta SCJN, el derecho humano a la movilidad segura, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la

[7] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165224

[8] https://www.gob.mx/salud/documentos/informe-sobre-la-situacion-de-la-seguridad-vial-mexico-2021-331817?state=published

Documento para consulta

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, además de permitir su desarrollo y promover la evolución normativa en todo el país.

b) Datos y estadísticas clave para la implementación del marco jurídico de protección del derecho a la movilidad segura

A continuación, se presentan datos claves que contiene el Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial México 2022[9] y que resaltan la magnitud del problema y los principales factores de riesgo involucrados.

Impacto de los Siniestros de Tránsito en 2021

En 2021, los siniestros de tránsito cobraron la vida de 14,715 personas en México. De este total, los peatones representaron el 17.7% de las muertes (2,610 personas), siendo el grupo más afectado. A estos les siguieron los ocupantes de vehículos, con un 15.7% de los fallecimientos (2,315 personas), y los motociclistas, que representaron el 15.2% de las muertes (2,233 personas). En contraste, los ciclistas representaron el 0.6% (94 fallecimientos) y otras categorías de usuarios, un 0.2% (29 personas). Un aspecto preocupante es que en el 50.5% de las defunciones (7,434 personas), no se identificó el tipo de usuario afectado, lo que subraya la necesidad de mejorar los sistemas de registro y seguimiento de los siniestros de tránsito.

Grupos Vulnerables y Afectaciones

El porcentaje de fallecimientos de personas usuarias vulnerables de la vía —es decir, peatones, ciclistas y motociclistas— ascendió al 34% en 2021. Asimismo, los egresos hospitalarios por siniestros de tránsito alcanzaron los 27,779 casos, un 29.7% más que en 2020. Los adultos jóvenes entre 20 y 39 años fueron el grupo más afectado, concentrando el 47.8% de los egresos, seguidos de niños, niñas y adolescentes de 10 a 19 años, con el 23.8%, y adultos de 40 a 59 años, con el 17.8%.

En cuanto a los niños y niñas de 0 a 9 años, el 35.9% de los egresos fueron como ocupantes de vehículos, el 28% como usuarios de motocicletas y el 27.8% como peatones. Para los adultos mayores de 60 años, los peatones representaron el 30.4% de los egresos, seguidos por ocupantes de vehículos con el 29.4%, y motociclistas con el 28.6%.

Factores de Riesgo y Comportamientos de Riesgo

El consumo de alcohol sigue siendo un factor clave en la ocurrencia de siniestros de tránsito en México. Desde 2019, se ha observado un aumento en el porcentaje de colisiones donde el alcohol estuvo involucrado, especialmente en aquellos con fallecimientos. Los datos muestran que las colisiones relacionadas con el consumo de alcohol tienden a aumentar los domingos, alcanzando su punto máximo entre las 14:00 y 20:00 horas. Estos hallazgos resaltan la necesidad de contar con registros precisos sobre los factores de riesgo para diseñar políticas públicas más efectivas.

La información expuesta evidencia la urgente necesidad de fortalecer las políticas de seguridad vial en México, especialmente mediante la vigilancia y el control policial. Es fundamental que estas políticas no solo se enfoquen en la prevención de siniestros, sino también en la atención integral de los mismos, ya que detrás de cada cifra se encuentran personas y familias que sufrirán las consecuencias, tanto en el ámbito moral, social como económico. El cumplimiento estricto de la legislación, junto con acciones enfocadas en los factores de riesgo, como el consumo de alcohol y la conducción a exceso de velocidad, son clave para reducir las muertes y lesiones. Asimismo, la atención efectiva y oportuna a las víctimas de siniestros de tránsito es esencial para mitigar los impactos en sus vidas.

c) Importancia de la evolución y no retroceso del derecho a la movilidad segura

Como es del conocimiento de esta H. Suprema Corte, el reconocimiento del derecho humano a la movilidad, fue el resultado del esfuerzo conjunto de diversos sectores, impulsados por organizaciones de la Sociedad Civil integradas por personas especialistas, académicas, activistas y familiares de víctimas de siniestros de tránsito para contar con un marco jurídico que se centrara en abordar la seria problemática derivada de los siniestros de tránsito en el país, atacar sus principales causas, mitigar sus consecuencias y brindar una respuesta institucional ante su ocurrencia.

Como fue mencionado en el apartado anterior, los siniestros de tránsito son una de las causas principales de mortalidad en el país, tanto en conductores como en peatones, derivado de las

[9] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/930792/Informe_SV_2022.pdf

Documento para consulta

malas prácticas para la conducción de un automóvil, así como un mal diseño vial. Por ello el reconocimiento de toda persona al derecho a la movilidad debe de realizarse en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad y que estas sean salvaguardadas en la legislación secundaria que permita proteger estos intereses, pues de lo contrario sería nugatorio este derecho fundamental, aun cuando ello pudiera implicar una restricción, siempre que esta última sea proporcional, tal y como acontece en la especie.

En este punto cabe llamar la atención en el sentido de que la movilidad, en especial aquella que involucra la operación de vehículos motorizados, conlleva un riesgo inherente y significativo. Estos vehículos, al ser maquinarias de alta potencia, representan un peligro potencial considerable para terceros.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2023 se registraron más de 58,199,293[10] vehículos de motor en circulación a nivel nacional, teniendo en cuenta que la población en dicho año fue de 129.5[11] millones. Esto refleja una alta proporción de vehículos en relación con la población total, lo que contribuye a una mayor exposición de la sociedad a riesgos viales. En otras palabras, el incremento de vehículos en circulación se refleja en una mayor estadística de siniestros de tránsito.

Durante décadas, las políticas públicas en México han priorizado la inversión en modos de transporte automotor, descuidando otros modos de transporte más sostenibles y seguros. Esto, sumado a malas prácticas de conducción, la falta de aplicación efectiva de la ley, y una legislación y políticas inadecuadas, contribuyó a agravar el problema de la ocurrencia creciente de los siniestros y sus graves consecuencias. No obstante, en los últimos años, se ha visto un cambio significativo en la protección de la movilidad segura, con diversos Estados implementando innovadoras políticas de movilidad y con el fortalecimiento del marco jurídico y del sistema en su conjunto.

En este sentido, el dictado de una resolución favorable a la pretensión de La Comisión atentaría contra los avances señalados y pondría en riesgo los logros obtenidos, atentando contra la protección de los derechos de las personas usuarias de las vías, en particular la más vulnerables.

Basta mencionar que, además de los esfuerzos realizados por diversos sectores para contar con un marco jurídico que garantice los derechos fundamentales a la movilidad, vida, salud y libre tránsito, el 11 de octubre de 2022 se instaló por primera vez el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial (SNMSV), en cumplimiento con lo estipulado por la Ley General. A partir de ello, se aprobó la Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial (ENAMOV), publicada el 10 de octubre de 2023 en el Diario Oficial de la Federación. Esta estrategia define metas específicas a corto, mediano y largo plazo, bajo el enfoque de sistemas seguros impulsado por la Organización Mundial de la Salud y reconocido en la Ley Marco.

Es por lo anterior que se considera que una resolución que contravenga estos principios pone en riesgo los avances logrados y los compromisos reflejados en la ENAMOV, afectando tanto a las generaciones actuales como futuras en su derecho a una movilidad segura y equitativa.

d) De las bases y disposiciones de la Ley General

El reconocimiento del derecho a la movilidad como derecho humano en México y la posterior expedición de una Ley General para garantizarlo redundan en un entorno jurídico que dota mayor seguridad y equidad a todas las personas. Esos principios promovidos por la sociedad civil han sentado las bases que impulsa a los estados a armonizar sus leyes locales, como parte de una coherencia institucional en todo el país.

El derecho a la movilidad se refuerza a través de la Ley General, que establece las bases para una regulación coordinada entre los tres órdenes de gobierno. Esta ley tiene como objetivo reducir las muertes y lesiones graves por siniestros de tránsito, siguiendo un enfoque de sistemas seguros y gestión de factores de riesgo.

[10] Visible en https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/

[11] Visible en chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENADID/ENADID2023.pdf

Documento para consulta

El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para emitir leyes que regulen la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de movilidad y seguridad vial, facultad que se materializa en la Ley General. De acuerdo con el artículo 1 de dicha ley, su objeto es establecer los principios y mecanismos que garanticen la movilidad segura de las personas y la reducción de siniestros de tránsito.

La Ley General define factores de riesgo como "todo hecho o acción que dificulte la prevención de un siniestro de tránsito, así como la implementación de medidas comprobadas para mitigar dichos riesgos". Estos factores incluyen, entre otros, siguiendo los estándares internacionales mencionados anteriormente, el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol, y la distracción al conducir. Regular los factores de riesgo es crucial, ya que, según la propia ley, las muertes y lesiones graves por siniestros de tránsito son prevenibles (artículo 5, fracción I). La regulación estricta de estos factores es esencial para evitar que pongan en peligro la vida y la integridad de las personas usuarias de las vías públicas, especialmente los grupos más vulnerables.

El artículo 67 de la Ley General otorga a las entidades federativas la facultad de gestionar la seguridad vial en su territorio y las obliga a armonizar sus normativas locales con la Ley General, en particular para regular los factores de riesgo. Esto incluye implementar medidas como el control de velocidad, la práctica permanente de pruebas de alcoholemia, y la imposición de sanciones severas a quienes violen las normativas, todo con el fin de prevenir siniestros y mitigar las consecuencias de estos eventos. Asimismo, la ley citada exige que se establezcan mecanismos institucionales para garantizar los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito, lo que incluye atención médica integral y la reparación integral del daño conforme al artículo 23.

Regular los factores de riesgo es fundamental no solo para prevenir siniestros, sino también para garantizar que las personas afectadas por ellos reciban la atención y protección adecuada. Esto es especialmente importante en el contexto de las entidades federativas, que, conforme al artículo 67, fracción XVI, de la Ley General deben adoptar medidas específicas para gestionar dichos riesgos, de acuerdo con las características de sus territorios.

En conclusión, la armonización de las leyes locales con la Ley General es esencial para garantizar una regulación efectiva de los factores de riesgo y la protección de las víctimas de siniestros. La regulación estricta de estos factores permite al Estado cumplir con sus obligaciones constitucionales e internacionales, asegurando que las políticas de movilidad y seguridad vial estén alineadas con el principio fundamental de proteger la vida y la integridad de todas las personas.

Con base en el marco normativo descrito anteriormente, pueden derivarse varias reflexiones importantes respecto a la regulación de la movilidad y la seguridad vial en México:

- **La Ley General adopta un enfoque que no solo integra las mejores prácticas internacionales, sino que se basa en evidencia científica disponible para fundamentar las decisiones políticas y las regulaciones en materia de movilidad**. Este enfoque inclusivo garantiza que las medidas adoptadas se centren en la prevención de siniestros y en la mejora de la calidad de vida, a través de mecanismos que reducen significativamente las muertes y lesiones graves. Este marco permite que las políticas se ajusten a las necesidades locales sin perder de vista el conocimiento técnico-especializado y la experiencia internacional.

- **La Ley está en total consonancia con los compromisos asumidos por México en marcos como la Agenda 2030 y el Decenio de Acción para la Seguridad Vial**, así como en su Plan de Acción de la Seguridad Vial. Estos acuerdos internacionales reconocen la movilidad segura no solo como un elemento esencial para el desarrollo sostenible, sino también como un derecho interrelacionado con otros derechos fundamentales como la salud, el medio ambiente, el trabajo y la educación.

- La movilidad y los siniestros de tránsito tienen un impacto directo y tangible en la vida de las personas, **afectando de manera significativa la salud pública.** Las políticas de movilidad y seguridad vial que se implementen influyen en la reducción del número de siniestros, muertes y lesiones, lo que representa una mejora sustancial en la calidad de vida y en la disminución de costos en los sistemas de salud.

Documento para consulta

- **La falta de una regulación efectiva en materia de movilidad se traduce en altos índices de muertes y lesiones causadas por siniestros de tránsito**. Las evidencias muestran que la ausencia de normas claras y políticas públicas adecuadas contribuye al agravamiento de este problema.
- **Es fundamental que cada entidad federativa cuente con una ley local armonizada con la Ley General.** La armonización normativa permite una gestión efectiva de los factores de riesgo, como la velocidad, el consumo de alcohol y la seguridad vial en general, asegurando que las regulaciones locales se alineen con los objetivos nacionales de reducir siniestros de tránsito y proteger a las personas más vulnerables.
- Además, **la armonización asegura que los derechos de las víctimas sean reconocidos y protegidos de manera uniforme en todo el país**, mediante mecanismos que respondan a las necesidades locales pero que cumplan con los estándares nacionales e internacionales.

III. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS DE LA LEY DE MOVILIDAD: SÍNTESIS JURÍDICA

En el presente escrito se sostiene que las disposiciones impugnadas de la Ley de Movilidad, referentes al requisito de contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros y aquellas que establecen la suspensión o cancelación de la licencia de conducir ante determinadas conductas, son constitucionales. Estas disposiciones regulan el derecho a la movilidad y la seguridad vial, sin constituir restricciones al derecho de libre tránsito garantizado por el artículo 11 constitucional.

A continuación, se plantearán algunos puntos relevantes de manera sumaria e introductoria en las siguientes subsecciones: a. Consideraciones de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado Libre y Soberano de Puebla; b. Factores a considerar en el análisis de la acción es de inconstitucionalidad que plantea la Comisión; c. Preámbulo para abordar el estudio de fondo que se propone de manera sumaria; y d. Conclusión preliminar.

a) Consideraciones de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado Libre y Soberano de Puebla

La Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla no solo representa un avance normativo a nivel nacional, sino que también se adapta a las particularidades de dicha Entidad, permitiendo que Puebla responda de manera más efectiva a los retos de seguridad vial y movilidad sustentable.

Uno de los aspectos fundamentales de la Ley de Movilidad es la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil para vehículos motorizados. El artículo 153 establece que todo vehículo que circule en el estado debe estar cubierto por un seguro de responsabilidad civil que garantice la indemnización por daños a terceros ocasionados en cualquier siniestro de tránsito, y que la responsabilidad de contratarlo recae en la persona propietaria del vehículo, quién podrá realizarlo con cualquier institución de seguros debidamente autorizada.

Esta disposición asegura que las víctimas de siniestros de tránsito cuenten con los recursos necesarios para obtener una reparación integral del daño sufrido, fortaleciendo el principio de justicia reparativa. Además, se alinea con los principios de la Ley General, con los derechos reconocidos en la CPEUM, así como al marco jurídico relativo a la protección de víctimas. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, el artículo 164 establece sanciones que oscilan entre veinte y cuarenta veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para aquellos conductores que no cuenten con un seguro vigente.

Asimismo, el artículo 73 de la Ley de Movilidad establece la creación de una Base de Datos a cargo de las Secretarías de Movilidad y de Seguridad Pública, la cual deberá registrar, entre otros aspectos, las licencias de conducir y los seguros de responsabilidad civil registrados por cada vehículo. Este sistema es esencial para asegurar el control efectivo del cumplimiento de las normativas relativas a la movilidad y la seguridad vial, facilitando la labor de las autoridades en la detección de infracciones y la implementación de sanciones, así como en la implementación de políticas públicas enfocadas a evitar siniestros de tránsito.

Documento para consulta

Además del enfoque en la compensación a las víctimas, la Ley de Movilidad también aborda los factores de riesgo en la conducción, particularmente el exceso de velocidad y la conducción bajo los efectos del alcohol. El artículo 127 establece la obligatoriedad de que las autoridades realicen operativos permanentes de alcoholimetría con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo los efectos del alcohol. En caso de que un conductor dé positivo a la prueba de alcoholimetría, la sanción incluye la suspensión de la licencia de conducir por un periodo de un año, además de las sanciones administrativas correspondientes. Asimismo, el artículo especifica que, si un conductor bajo los efectos del alcohol o drogas provoca un siniestro de tránsito en vehículos de carga, transporte escolar, emergencia o transporte de pasajeros, será acreedor a sanciones más severas conforme a la legislación aplicable.

Por su parte, el artículo 26 establece de manera detallada las prohibiciones para los conductores de vehículos motorizados. Entre las más relevantes para la seguridad vial, la fracción XXXIII prohíbe expresamente exceder los límites de velocidad establecidos. Además, el artículo regula otras conductas de riesgo, como la invasión de banquetas, ciclovías o pasos peatonales (fracción I), la circulación en sentido contrario (fracción II), y la invasión de pasos peatonales señalizados (fracción III). Estas disposiciones buscan garantizar la seguridad de los peatones, ciclistas y otros usuarios de la vía pública, promoviendo un uso más ordenado y seguro del espacio vial.

La Ley de Movilidad también contempla sanciones severas para quienes incurran en infracciones graves relacionadas con los factores de riesgo. El artículo 168 establece que, en los casos previstos por el artículo 26, como el exceso de velocidad, se podrá imponer, además de las sanciones económicas, la cancelación de la licencia de conducir por un periodo de hasta diez años. Esta sanción se fundamenta en la gravedad de las infracciones y tiene en cuenta el modo, tiempo y lugar en que se cometieron, así como las circunstancias específicas del hecho. Este tipo de sanciones no solo buscan castigar conductas que ponen en riesgo la vida y la integridad física de terceros, sino también disuadir la reincidencia de comportamientos peligrosos, promoviendo una cultura de responsabilidad vial. Al considerar la cancelación de la licencia de conducir por un largo periodo, el legislador refuerza el carácter preventivo y reparador de la normativa, alineándose con el principio de proporcionalidad para garantizar la seguridad de todos los usuarios de las vías.

En resumen, la Ley de Movilidad se articula como un marco normativo integral que aborda tanto la responsabilidad civil a través de la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil contra daños a terceros para vehículos motorizados, como los factores de riesgo asociados a la conducción imprudente. Las sanciones establecidas en los artículos 153, 164 y 127, así como las prohibiciones detalladas en el artículo 26, buscan garantizar una movilidad segura para todos los usuarios de las vías, en línea con los principios de la Ley General y los derechos consagrados en la CPEUM.

b) Factores a considerar en el análisis de la Acción de Inconstitucionalidad que plantea La Comisión.

Como podrá advertir esta H. Suprema Corte de Justicia, las principales inconformidades que motivan la acción citada son precisamente:

1. **La obligación impuesta a los propietarios de un vehículo motorizado de contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros**, para responder del pago de la indemnización por los daños ocasionados en cualquier siniestro de tránsito donde resulte involucrado un tercero y cuya responsabilidad será responsabilidad de la persona propietaria del vehículo; así como su regulación y las consecuencias derivadas de su incumplimiento.
2. **La suspensión por un periodo de un año de la licencia de conducir** y la remisión de dicha información para integrar el registro correspondiente en el historial de la persona conductora a quien dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, durante la conducción de un vehículo motorizado, independientemente de las sanciones administrativas correspondientes.
3. La sanción impuesta a los conductores de vehículos de propulsión mecánica relativa a la **cancelación de licencia para conducir, sin que pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años**, considerando el modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como las condiciones y circunstancias independientemente de

Documento para consulta

las demás sanciones que se pudieran generar, en los casos a que se refiere el artículo 26 de la Ley.

Es destacable que estos artículos hayan sido impugnados, a pesar de estar alineados con los principios de la Ley General y la CPEUM, y de abordar temas ampliamente discutidos en foros nacionales e internacionales. La obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil, las sanciones por conducir bajo el efecto del alcohol y la cancelación de licencias por infracciones graves son medidas esenciales para la seguridad vial, reconocidas por organismos como la Organización Mundial de la Salud.

c) Preámbulo para abordar el estudio de fondo que se propone de forma sumaria

A continuación, se analizarán las inconformidades que motivan la acción de la CDH para brevemente resumir porqué se trata de medidas esenciales para la seguridad vial, reconocidas por los estándares internacionales. Seguidamente, se expondrán los argumentos normativos y sociales que respaldan su validez de manera breve, para luego ahondar en cada uno de ellos en el siguiente apartado.

1. Respecto de la obligación impuesta a los propietarios de un vehículo motorizado de contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, para responder del pago de la indemnización por los daños ocasionados en cualquier siniestro de tránsito donde resulte involucrado un tercero y cuya responsabilidad será responsabilidad de la persona propietaria del vehículo; así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

La obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil por daños a terceros es un elemento clave dentro del marco de seguridad vial. Esta medida garantiza que, en caso de un siniestro, las víctimas cuenten con protección efectiva y un recurso inmediato para la reparación de los daños, tanto físicos como materiales. Además de ser un mecanismo preventivo, el seguro establece un marco de responsabilidad que promueve mayor conciencia entre los conductores sobre las consecuencias de su comportamiento en las vías públicas.

Nuestro marco jurídico se basa en el enfoque de sistemas seguros, que parte del principio de que todo siniestro de tránsito es prevenible. Sin embargo, cuando estos siniestros ocurren, es esencial que el sistema tenga la capacidad de brindar una respuesta institucional efectiva, asegurando atención y compensación para las víctimas.

Además de ser un mecanismo de protección para las víctimas, la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil actúa como un instrumento para el cumplimiento de la ley. Al exigir que los propietarios de vehículos cuenten con este seguro, se asegura que los conductores asuman su responsabilidad civil en caso de un siniestro, garantizando la reparación de los daños ocasionados a terceros. Esto no solo fortalece el marco de responsabilidad individual, sino que también promueve el respeto y acatamiento de las normativas de movilidad y seguridad vial, concretamente en su vertiente de tránsito. El seguro, en este sentido, no solo protege a las víctimas, sino que también refuerza la cultura de cumplimiento de la ley, alineándose con los principios de equidad y justicia establecidos en la CPEUM y la Ley General.

De acuerdo con datos recabados por el proyecto Ni Una Muerte Vial para México[12] entre 2019 y 2023, de cada tres conductores responsables de atropellamientos mortales, dos se dan a la fuga, lo que sugiere que, en muchos casos, no cuentan con seguro de responsabilidad civil ni con una licencia de conducir válida. Esta situación agrava la problemática, ya que no solo obstaculiza el acceso de las víctimas a la justicia, sino que también dificulta la posibilidad de obtener la reparación adecuada por los daños sufridos. Miles de familias no solo enfrentan la devastación emocional por la pérdida o lesión grave de uno de sus seres queridos, sino que además ven su estabilidad financiera colapsar, poniendo en riesgo su futuro y condenándolas a la incertidumbre.

Cabe mencionar que los costos asociados a los siniestros viales en México son vastos y abarcan tanto gastos inmediatos como consecuencias de largo plazo. Un componente clave es la atención médica, que en casos de lesiones graves puede alcanzar cifras muy altas. Este monto se eleva con la necesidad de rehabilitación y terapias prolongadas, que no solo representan un costo económico directo, sino también una inversión en tiempo y recursos para las víctimas.

[12] https://niunamuertevial.mx/

Documento para consulta

Sin embargo, los costos indirectos son todavía más devastadores. La incapacidad para trabajar ya sea temporal o permanente, conlleva una pérdida de ingresos no solo para la víctima, sino también para los familiares que pueden verse obligados a asumir nuevas responsabilidades económicas y de cuidado. A esto se suman los gastos legales y administrativos asociados a los procesos judiciales necesarios para asegurar una compensación injusta.

Pero quizás el impacto más profundo es el que experimenta la familia, no solo en términos económicos, sino también emocionales, con la ruptura de su estabilidad y la amenaza al futuro financiero del hogar. Esta combinación de factores convierte a los siniestros viales en un fenómeno que no solo afecta a los involucrados directamente, sino que desestabiliza el tejido familiar y social en su conjunto.

En cambio, el costo de que todos los conductores paguen un seguro de responsabilidad civil es mucho menor y garantiza que, ante un siniestro, haya recursos disponibles para atender las necesidades de las víctimas, tanto en términos de atención médica como de reparación del daño. Un seguro obligatorio no solo protege a las víctimas, sino que también ofrece un mecanismo de seguridad para los conductores mismos, al evitar que enfrenten deudas impagables o sanciones judiciales inasumibles. Es un acto de justicia social y de responsabilidad colectiva que, en su conjunto, alivia la carga financiera para las familias, las instituciones y la sociedad en su totalidad, previniendo que la tragedia individual se convierta en un problema estructural que impacte a todos.

Para ponerlo en cifras: el costo estimado de los siniestros de tránsito es de alrededor de 8,000 mil millones de pesos anuales[13] (0.6% del PIB), comparado con los 200 mil millones de pesos del costo de asegurar todo el parque vehicular (60 millones de vehículos en 2023 de acuerdo con INEGI https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/). Es decir, el costo social del seguro obligatorio es alrededor de la 40va parte de los costos sociales de los siniestros de tránsito.

La justicia, en este contexto, debe centrarse especialmente en los más vulnerables, quienes sufren doblemente al no poder acceder a mecanismos de compensación o reparación tras un siniestro de tránsito. El seguro de responsabilidad civil no solo facilita el cumplimiento de la ley, sino que asegura que las personas más afectadas por la violencia vial, generalmente peatones y ciclistas, tengan garantizado su derecho a la justicia y a una reparación integral.

Es necesario fortalecer esta institución del seguro de responsabilidad civil para que tenga un mayor alcance y cumplimiento, convirtiéndose en una herramienta efectiva para la reparación integral ante la violación de derechos humanos. En muchos casos, el Estado se ve desbordado en su capacidad de respuesta debido al alto costo que representan estos siniestros en el sector salud y social. El seguro actúa, por tanto, no solo como un mecanismo para aliviar el sufrimiento de las víctimas, sino también como una forma de descargar parte de la responsabilidad económica y social que recae sobre el Estado, asegurando que las víctimas reciban la atención y compensación que necesitan sin comprometer aún más los recursos públicos.

El artículo 23 de la Ley General y la Ley General de Víctimas subrayan la importancia de que las autoridades brinden a las víctimas no solo información, asesoría y atención médica, sino también una reparación integral que incluya compensación económica, rehabilitación y el respeto irrestricto a su dignidad. El seguro de responsabilidad civil fortalece la capacidad del Estado y de las instituciones para cumplir con estas obligaciones, al garantizar una compensación financiera rápida y equitativa que redistribuye los riesgos y alivia las cargas económicas de las víctimas de siniestros viales.

Eliminar el seguro de responsabilidad civil como un mecanismo de respuesta institucional iría en contra de los avances logrados en materia de protección a las víctimas, particularmente las víctimas de siniestros de tránsito, cuyas cifras en México son extremadamente altas, como se ha demostrado anteriormente. Este seguro es una herramienta crucial para asegurar una compensación adecuada y la protección de las víctimas. Retirar esta medida no solo sería un grave retroceso en la protección de sus derechos, sino que también violaría el principio consagrado en el artículo 1 de la Ley General de Víctimas, que establece que siempre debe aplicarse la norma que más favorezca a la persona afectada. Dejar de exigir el seguro de

[13] de acuerdo con ITDP https://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/2023/01/Externalidades-negativas-asociadas-al-transporte-terrestre-Reporte-completo.pdf

Documento para consulta

responsabilidad civil dejaría desprotegidas a miles de personas y sus familias, afectando de manera directa a los sectores más vulnerables que dependen de este mecanismo para su reparación y rehabilitación integral.

Uno de los elementos clave de justicia social que introdujo la Ley General es el reconocimiento de víctimas a las personas que sufren daños, lesiones o pérdidas por siniestros de tránsito. Este avance en la concepción legal de las víctimas de siniestros refleja un cambio profundo en la manera en que la seguridad vial y sus efectos son comprendidos y abordados en nuestro marco normativo.

Anteriormente, los siniestros de tránsito eran percibidos como eventos fortuitos e inevitables, lo que limitaba el reconocimiento de las personas afectadas como víctimas legales. Sin embargo, la evolución en la concepción de la seguridad vial, tal como lo establece la Ley General, reconoce que las consecuencias graves de los siniestros pueden prevenirse mediante medidas normativas, mejoras en la infraestructura vial y la promoción de comportamientos seguros. Esta nueva visión responsabiliza a los actores involucrados y las instituciones, demostrando que la seguridad vial no es azarosa, sino una cuestión de responsabilidad y acción proactiva para reducir riesgos.

Este enfoque está reforzado por la jurisprudencia de la SCJN, la cual ha sostenido que los derechos fundamentales no solo son oponibles frente al Estado, sino también entre particulares, así la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 15/2012 (9a.)[14] afirmó que los derechos fundamentales, también deben estar protegidos en el ámbito privado, por lo que podemos decir, que se legitima a las víctimas y terceros afectados para exigir una compensación, incluso frente a aseguradoras o particulares que incumplan con sus obligaciones.

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 122/2022[15] estableció que la exclusión del daño moral en un contrato de seguro obligatorio de automóvil es inconstitucional, reafirmando que el seguro de responsabilidad civil debe ser integral, cubriendo tanto el daño material como el daño moral. Esta decisión subraya que un seguro que excluya el daño moral no cumple con su finalidad de protección efectiva, y por tanto, no puede considerarse un seguro adecuado ni constitucionalmente válido. La SCJN ha dejado claro que cualquier cláusula que limite la cobertura del seguro en perjuicio de las víctimas vulnera los derechos fundamentales de estas, legitimando incluso a terceros no contratantes para impugnar dichas cláusulas.

Finalmente, la jurisprudencia 1a./J. 121/2022[16] establece que los conductores, aunque no sean los contratantes directos de un seguro, tienen legitimación activa para impugnar cláusulas de los contratos que les perjudiquen, reforzando así el acceso de las víctimas a la justicia y a la reparación del daño. Esto es particularmente importante para proteger a quienes, como conductores o víctimas de un siniestro, puedan verse afectados por contratos de seguro que no cubran adecuadamente los daños causados.

En resumen, la jurisprudencia de la SCJN respalda firmemente la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil, asegurando una protección integral para las víctimas de siniestros de tránsito. Estas decisiones refuerzan el derecho de las víctimas a una reparación adecuada, ya sea frente al Estado o a particulares, y aseguran que el marco jurídico nacional esté alineado con la protección efectiva de los derechos humanos y las obligaciones de justicia social.

La obligatoriedad de contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros encuentra también su fundamento en la teoría del riesgo creado, que establece que quienes generan o controlan fuentes de riesgo, como la conducción de vehículos automotores, deben asumir la responsabilidad por los daños que puedan causar a terceros. Esta teoría se centra en el riesgo inherente a la operación de un vehículo, lo cual implica que quienes lo manejan deben asumir las consecuencias de los siniestros que puedan ocurrir. En este contexto, el seguro actúa como un instrumento clave para redistribuir esos riesgos y proteger a las víctimas, garantizando su compensación sin depender de la solvencia económica del conductor responsable.

La responsabilidad objetiva, aplicada a la conducción de vehículos automotores, se establece en nuestro marco jurídico para que quienes operan vehículos asuman las consecuencias de los daños causados por su uso, sin que sea necesario probar la culpa. Esta medida no solo proporciona justicia a las víctimas, sino que también asegura que el riesgo

[14] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/159936
[15] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025213
[16] https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025226

Documento para consulta

inherente a la conducción de vehículos sea cubierto de manera efectiva, facilitando el acceso a la reparación integral del daño.

Por otro lado, el estudio técnico-legal "El seguro obligatorio en la legislación de movilidad y seguridad vial en México"[17], elaborado por Céntrico y Víctimas de la Violencia Vial, subraya la **importancia del seguro de responsabilidad civil como un mecanismo clave para la redistribución de los riesgos y la protección de las víctimas de siniestros viales. Este seguro garantiza una compensación financiera rápida y oportuna para las víctimas y sus familias, lo cual es crucial dado que, en muchos casos, la carga económica puede ser devastadora. El uso de este seguro no solo permite aliviar las cargas financieras, sino también proporcionar una respuesta institucional que favorezca a las víctimas de manera inmediata después de un siniestro.**

El estudio también señala que Puebla no es el único estado en México donde ya es obligatorio el seguro de responsabilidad civil; de hecho, en 19 estados del país esta medida ya ha sido implementada y de igual forma en la legislación relativa a Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, aunque el cumplimiento sigue siendo bajo, con solo el 32% de los vehículos asegurados. Esto resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de aplicación de la ley y estandarizar las disposiciones en todo el territorio nacional, para garantizar que los conductores cumplan con esta obligación y las víctimas de siniestros de tránsito no queden desprotegidas.

La existencia de legislaciones locales en estados como Puebla, donde el seguro de responsabilidad civil ya es obligatorio, demuestra que la medida no solo es viable, sino también un paso necesario hacia una mayor protección de las víctimas. Sin embargo, es crucial que este esfuerzo se vea como una oportunidad para reforzar las medidas de seguridad vial, y no para tomar decisiones regresivas que pongan en riesgo los derechos y la protección de las personas más vulnerables en las vías públicas.

Los artículos impugnados de la Ley de Movilidad tienen como objetivo principal proteger y garantizar los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito, avanzando hacia una movilidad más segura y responsable. Resulta sorprendente que la Comisión de Derechos Humanos haya impugnado dichos artículos, dado que su misión es precisamente defender a los sectores más vulnerables de la población, incluidos los afectados por siniestros viales. La Ley, al garantizar la dignidad y la reparación de los derechos humanos, está alineada con los principios fundamentales que la propia Comisión busca proteger.

Suponiendo que el seguro sea percibido como restricción a ciertos derechos, **esta restricción es proporcional y encuentra su justificación en la ponderación de los derechos en juego**. En este caso, se prioriza la protección de la vida, la integridad física, la salud y el acceso a una reparación efectiva, lo cual prevalece sobre la posible afectación a otros derechos. Tal como se desarrollará más adelante en detalle, la restricción es legítima y constitucionalmente válida, al estar diseñada para garantizar el bien común, la seguridad vial y la protección de los derechos humanos, así como los derechos específicos de las víctimas.

Debe mencionarse también que el derecho a la movilidad debe interpretarse de manera amplia abarcando todos los medios de desplazamiento, no solo del uso de un vehículo automotor. No debemos pasar por alto a un gran número de personas que no utilizan coche y que dependen de otros medios de transporte para ejercer su derecho a la movilidad. Pensar que el derecho a la movilidad solo se ejerce a través de un vehículo automotor, sería considerar una perspectiva de carácter limitado y que también discrimina a quienes, por razones de diversa índole, no cuentan con un automóvil, creando una barrera que impide el acceso pleno a este derecho.

Este razonamiento excluyente desatiende la realidad socioeconómica de la mayoría de la población, que, en entidades federativas como Puebla, recurre principalmente a medios no motorizados o transporte público para desplazarse. De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, un porcentaje significativo de la población se mueve a pie, en bicicleta o utiliza transporte colectivo. Plantear que el derecho a la movilidad depende únicamente de la posesión de un vehículo automotor invisibiliza a esta mayoría, negando su derecho a moverse libremente por la entidad federativa.

Además, esta interpretación contradice lo establecido en la Ley General y en la CPUM, que garantizan el derecho a la movilidad como un derecho universal, sin condicionarlo al uso de un automóvil. El marco jurídico prioriza un enfoque inclusivo y equitativo, que busca garantizar

[17] https://centrico.mx/?p=702

Documento para consulta

que todas las personas, independientemente de su capacidad económica o del medio de transporte que utilicen, puedan ejercer este derecho. Al reducir el ejercicio de la movilidad al uso de un vehículo automotor, se margina a quienes dependen de otros medios, creando una exclusión que es regresiva y contraria a los principios de igualdad y justicia social.

> **2. Respecto a la suspensión por un periodo de un año de la licencia de conducir y la remisión de dicha información para integrar el registro correspondiente en el historial de la persona conductora a quien dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, durante la conducción de un vehículo motorizado, independientemente de las sanciones administrativas correspondientes.**

La conducción bajo los efectos del alcohol es identificada por el Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial como uno de los principales factores de riesgo que contribuyen a las muertes y traumatismos en siniestros de tránsito. Según este documento, establecer límites claros de concentración de alcohol en sangre (BAC) es esencial para prevenir la conducción peligrosa.

El consumo de alcohol afecta las capacidades cognitivas y físicas necesarias para operar un vehículo, incrementando significativamente el riesgo de colisiones fatales. Por lo tanto, las sanciones dirigidas a las personas que conducen bajo los efectos del alcohol son fundamentales para mitigar este peligro y proteger a todos los usuarios de las vías, no solo a los conductores.

En México, el Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial 2022, citado anteriormente, reafirma que la instalación de puntos de control de alcoholimetría ha sido una de las intervenciones más efectivas para reducir las muertes por siniestros de tránsito. Dichos operativos no solo han tenido impacto entre los conductores de vehículos motorizados, sino que también han mejorado la seguridad de todas las personas usuarias de las vías, en especial de aquellas más vulnerables.

La Ley General establece la obligación de las entidades federativas y los municipios de realizar pruebas de alcoholemia de manera permanente para evitar que personas bajo la influencia del alcohol conduzcan vehículos motorizados. Esta normativa, armonizada a nivel nacional, garantiza que los operativos de control se realicen de acuerdo con límites de alcohol claramente establecidos, lo que refuerza la coherencia en su aplicación y maximiza su efectividad.

Desde un enfoque proactivo de seguridad vial, las sanciones deben ser vistas como medidas preventivas más que punitivas. Este enfoque, recomendado por el Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial, requiere superar las estrategias reactivas que solo intentan remediar los daños después de que ocurren. En lugar de ello, es crucial fortalecer todas las partes del sistema de movilidad, incluyendo el comportamiento de los conductores, los mecanismos de seguridad pasiva y activa de los vehículos, la infraestructura vial y las velocidades de operación, para crear capas de protección que eviten que los eventos peligrosos se materialicen.

Así las cosas, la suspensión de la licencia de conducir por un año es una medida proporcional y encuentra justificación en el enfoque preventivo que posee. Siguiendo el test de proporcionalidad, podemos afirmar que (1) posee un objetivo legítimo, sancionar al infractor y disuadir comportamientos futuros peligrosos, fomentando una cultura de responsabilidad vial. (2) Se trata de una medida adecuada y de las más efectivas para reducir las muertes por siniestros de tránsito. Por último, (3) se trata de una medida proporcional al nivel de riesgo que representa la conducción bajo los efectos del alcohol, que pone en riesgo no solo al conductor, sino a todas las personas en la vía pública.

La suspensión de la licencia de conducir por un año y el registro permanente de la infracción en el historial de la persona sancionada responden precisamente a este enfoque preventivo. Estas medidas no solo buscan sancionar al infractor, sino también disuadir comportamientos futuros peligrosos, fomentando una cultura de responsabilidad vial. La conducción bajo los efectos del alcohol es una de las principales causas de muerte en siniestros de tránsito, y su prevención es una prioridad tanto nacional como internacional.

Documento para consulta

La Guía sobre el uso de sanciones para mejorar la seguridad vial[18] establece que las sanciones no solo deben tener un propósito punitivo, sino también educativo y preventivo. Las sanciones por conducción en estado de ebriedad, como la suspensión de la licencia, deben enviar un mensaje claro sobre los riesgos que implica esta conducta. Además, se ha demostrado que las sanciones que incluyen la suspensión de la licencia y el registro de infracciones tienen un impacto disuasorio efectivo, especialmente cuando las personas perciben una alta probabilidad de ser detectadas y castigadas por infringir la ley.

Desde un punto de vista ético, el Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial afirma que todas las muertes y lesiones graves en el tránsito son inaceptables y evitables. La adopción de medidas severas contra la conducción bajo los efectos del alcohol, como la suspensión de la licencia, es un reflejo de este principio. Las sanciones no solo buscan evitar la reincidencia del infractor, sino también prevenir futuras tragedias y proteger a la sociedad en su conjunto. Además, están alineadas con las mejores prácticas internacionales en materia de seguridad vial, como lo señala el Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial en México 2022.

Finalmente, es importante subrayar que las sanciones impuestas no son arbitrarias, sino proporcionadas al nivel de riesgo que representa la conducción bajo los efectos del alcohol. Según la Guía sobre el uso de sanciones para mejorar la seguridad vial citada con anterioridad, **la gravedad de las penas debe ajustarse al nivel de peligro que la infracción impone a la comunidad.** La conducción en estado de ebriedad pone en riesgo no solo al conductor, sino a todas las personas en la vía pública, por lo que la suspensión de la licencia y el registro permanente en el historial del conductor son sanciones justas y adecuadas para prevenir futuras infracciones y reducir el número de víctimas en siniestros de tránsito.

La suspensión de la licencia de conducir por un año y el registro permanente en el historial del infractor tras dar positivo en una prueba de alcoholimetría no solo son medidas justificadas, sino indispensables para proteger el derecho a la vida y garantizar la seguridad vial. La conducción bajo los efectos del alcohol representa una amenaza crítica para la integridad física de las personas y constituye una conducta de alto riesgo que el Estado está obligado a prevenir de manera eficaz.

El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió[19] que la suspensión por un año de la licencia o permiso para conducir, prevista en el artículo 64 Bis, fracción I, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, no constituye una sanción fija contraria al artículo 22 de la Constitución Federal. El tribunal señaló que una sanción es considerada excesiva cuando la ley no permite su individualización, pero en este caso, el legislador preestableció sanciones específicas en función de la gravedad de la conducta. En el caso de la conducción bajo los efectos del alcohol, se establece una suspensión de la licencia por un año para la primera infracción, y hasta tres años en casos de reincidencia. El sistema sancionador es gradual y proporcional a la gravedad de la infracción, lo que garantiza que la suspensión de la licencia no viola el artículo 22 de la Constitución, que prohíbe penas excesivas.

De especial importancia reviste el hecho de que el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito resolvió que, **en los casos donde se solicita la suspensión definitiva de la retención de la licencia de conducir y la anotación en el historial de conducción, debido a que el conductor presuntamente manejaba en estado de ebriedad, debe ponderarse el interés social por encima de la afectación particular.** Conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional debe analizar la apariencia del buen derecho y el interés social al decidir sobre la suspensión de un acto reclamado. En estos casos, donde está en juego el derecho de tránsito de un particular frente al interés colectivo de prevenir accidentes y muertes causadas por el abuso de alcohol al conducir, se debe privilegiar la protección de la sociedad. Aunque el particular podría resentir la suspensión de la licencia, el potencial daño que la sociedad podría sufrir por permitir que personas conduzcan bajo los efectos del alcohol es mayor. Por lo tanto, se justifica no otorgar la suspensión definitiva en aras de garantizar la seguridad vial.

---

[18] https://www.grsproadsafety.org/wp-content/uploads/2023/05/Guide_to_the_Use_of_Penalties_to_Improve_Road_Safety_vers_ES.pdf

[19] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, TCC, Tesis: I.18o.A.3 A (10a.). Libro XX, mayo de 2013, Tomo 3, p. 2152. Tipo: Aislada, Registro digital: 2003795.

Documento para consulta

Dada la relevancia de esta jurisprudencia en relación con la suspensión de la licencia de conducir y la anotación en el historial del conductor, tema directamente vinculado al caso en cuestión sobre la conducción bajo los efectos del alcohol, se considera fundamental su transcripción literal. Esta jurisprudencia establece criterios clave sobre la ponderación entre el interés social y la afectación individual, ofreciendo un marco legal esencial para comprender la justificación de las medidas preventivas que buscan proteger la seguridad vial y evitar accidentes fatales. A continuación, se transcribe:

> **SUSPENSIÓN DEFINITIVA RESPECTO DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR Y LA ANOTACIÓN EN EL HISTORIAL DE CONDUCCIÓN RESPECTIVA. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO, DEBE PONDERARSE LA AFECTACIÓN REAL EN LA SOCIEDAD FRENTE A LA QUE PODRÍA RESENTIR ÚNICAMENTE EL PARTICULAR.** Acorde con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. No obstante, tratándose de la retención de la licencia de conducir y la anotación en el historial de conducción respectiva, cuando los motivos que las originaron, atienden tentativamente a conducir en estado de ebriedad, es decir, en donde se encuentra en coalición el derecho de tránsito de un particular frente al derecho de la sociedad de que se apliquen medidas de prevención y combate al abuso del alcohol para evitar la proliferación de accidentes y muertes por ese motivo, debe privilegiarse el interés colectivo, aun cuando el individuo pudiera resentir una afectación, pues para conducir un vehículo es necesario contar con licencia respectiva vigente, además debe tenerse en cuenta que es mayor el daño que la sociedad pudiera resentir en caso de eximirse de las medidas para evitar que las personas conduzcan en estado de ebriedad, sus riesgos y consecuencias, con motivo de la concesión de la medida cautelar[20].En conclusión, los temas relacionados con la suspensión de la licencia de conducir y la sanción por conducir bajo los efectos del alcohol han sido ampliamente abordados y respaldados a nivel internacional, nacional y estatal, como se ha demostrado con los documentos y jurisprudencia expuestos. Tanto el Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial como la legislación mexicana y la jurisprudencia nacional confirman la necesidad de medidas preventivas y sancionadoras para proteger la seguridad vial. Por tanto, la impugnación presentada carece de fundamentos sólidos y resulta incomprensible, ya que podría representar un retroceso en los avances alcanzados globalmente en la prevención de siniestros viales y la protección de la vida de las personas.
>
> **3. Respecto la sanción impuesta a los conductores de vehículos de propulsión mecánica relativa a la cancelación de licencia para conducir, sin que pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años, considerando el modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como las condiciones y circunstancias independientemente de las demás sanciones que se pudieran generar, en los casos a que se refiere el artículo 26 de la Ley.**

La sanción de cancelación de la licencia de conducir por un período de hasta diez años, establecida en la legislación, es legal y constitucionalmente válida, especialmente considerando que el artículo 26 de la Ley se refiere a conductas que causan siniestros viales graves, como el exceso de velocidad. Esta medida está plenamente fundamentada en la Ley General, que establece un enfoque preventivo y prioriza la seguridad de los usuarios de las vías, en línea con los principios constitucionales de protección a la vida y la integridad física.

Incluso los "Lineamientos para la Regulación del Tránsito en Entidades Federativas y Municipios en el Contexto de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial"[21] del Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial contemplan claramente la existencia de estas medidas como parte de los mecanismos sancionadores para conductores que incurren en infracciones graves.

La Ley General establece que las velocidades vehiculares deben mantenerse de acuerdo con los límites establecidos para reducir muertes y la gravedad de las lesiones en siniestros viales. Esto refuerza la necesidad de imponer sanciones estrictas, como la cancelación de la licencia, cuando los conductores exceden esos límites, poniendo en riesgo la vida y seguridad de otros. Además, el artículo 11 de la Ley, que se refiere a la seguridad vial, define esta como el conjunto

[20] Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Jurisprudencia, Libro 39, febrero de 2017, Tomo II, página 1764, Tesis: PC.IV.A. J/33 A (10a.)
[21] Visible en https://www.gob.mx/sedatu/documentos/lineamientos-para-la-regulacion-del-transito-en-entidades-federativas-y-municipios

Documento para consulta

de medidas, normas y políticas adoptadas para prevenir siniestros y reducir el riesgo de lesiones y muertes. En este contexto, la cancelación de la licencia por hasta diez años es una medida preventiva y proporcional para enfrentar las conductas de alto riesgo, como el exceso de velocidad, y prevenir la reincidencia de infractores.

El artículo 11, fracción II, establece que las velocidades seguras son aquellas que se adaptan a las condiciones de la vía y que las personas conductoras deben comprender y cumplir los límites de velocidad. Al imponer la cancelación de la licencia en casos graves, la ley busca garantizar que los conductores respeten estos límites y que aquellos que incumplan las normas de velocidad no sigan poniendo en riesgo la seguridad vial. Esta sanción se ajusta a los principios de proporcionalidad y prevención, ya que protege el interés social al evitar que conductores peligrosos vuelvan a reincidir.

Además, la Ley otorga a las entidades federativas la facultad de realizar operativos de control de velocidad y otras medidas de seguridad vial, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Vial. Este control es un pilar clave en la prevención de siniestros y refuerza el papel de las sanciones como herramienta de disuasión y cambio de comportamiento. La cancelación de la licencia, por lo tanto, no es solo una medida punitiva, sino una estrategia necesaria para reducir el riesgo de siniestros graves y salvar vidas.

En conclusión, la sanción de cancelación de la licencia de conducir por hasta diez años, es coherente con las disposiciones de la Ley General, que prioriza la seguridad vial a través del control de velocidad y la imposición de sanciones proporcionales. Estas medidas son plenamente válidas desde el punto de vista legal y constitucional, ya que buscan reducir las muertes y lesiones graves en las vías públicas y asegurar un entorno seguro para todos los usuarios, cumpliendo con las obligaciones de prevención y protección de la vida.

Así, los aspectos más relevantes para garantizar la seguridad vial proponen la implementación de normativas estrictas que regulen el comportamiento de los conductores, ya que este es uno de los factores más importantes en la prevención, y la mejor herramienta para incidir en lo anterior es la normativización de dichas conductas mediante normas disuasivas, correctivas y coercitivas.

Resulta un hecho notorio la existencia de diversos factores que contribuyen a la alta tasa de siniestros de tránsito, dentro de los cuales se encuentra el alcoholismo y el exceso de velocidad. El primero afecta directamente a la capacidad del conductor para conducir un vehículo, pues los efectos de la sustancia incrementan el riesgo de provocar un siniestro. Por su parte, el exceso de velocidad aumenta el porcentaje de siniestros, pues conducir a una velocidad superior a la permitida reduce el tiempo de reacción y la capacidad de maniobrar el vehículo, lo que intensifica el impacto de los choques y agrava las lesiones de los ocupantes de un vehículo, ello sin considerar los daños a terceros.

Además de otras medidas preventivas, la Ley de Movilidad también contempla un régimen de sanciones severas para disuadir conductas peligrosas. En primer lugar, se han implementado en la legislación sanciones estrictas para quienes sean sorprendidos conduciendo bajo los efectos del alcohol, estableciendo límites claros en cuanto al nivel de alcohol permitido en sangre y aplicando consecuencias graves para quienes excedan dichos límites. Estas sanciones están orientadas a disuadir comportamientos irresponsables que ponen en riesgo la vida de los conductores y de otras personas en la vía.

Por otro lado, se han establecido sanciones específicas para quienes excedan los límites de velocidad. Conducir a una velocidad superior a la permitida reduce significativamente el tiempo de reacción de los conductores y disminuye su capacidad de maniobrar, lo que incrementa la gravedad de los siniestros. Así, las multas y sanciones impuestas buscan reducir estas prácticas peligrosas, promoviendo una conducción más segura en beneficio de todos.

> **SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE NORMAS GENERALES EN MATERIA DE TRÁNSITO, MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL.**
>
> Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar la viabilidad de conceder la suspensión –provisional o definitiva– contra normas generales en materia de tránsito, movilidad y seguridad vial. Mientras que uno decidió que sí procede concederla para que sus efectos y consecuencias no se materialicen en la esfera jurídica de la parte quejosa; el otro sostuvo que es improcedente porque se contravendrían disposiciones de orden público y se causaría perjuicio al interés social.

Documento para consulta

> Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que es improcedente la suspensión contra los efectos y consecuencias de normas generales en materia de tránsito, movilidad y seguridad vial.
>
> Justificación: Al ponderar los intereses de la quejosa frente a los del resto de las personas que utilizan las vialidades públicas para circular, debe prevalecer el objetivo fundamental de las disposiciones en materia de tránsito, movilidad y seguridad vial. Éste consiste en ordenar u organizar armónicamente la convivencia social en el territorio urbano, procurando el bienestar social y la implementación de reglas que buscan otorgar seguridad a quienes participan en los escenarios viales.
>
> No se satisface el requisito de procedencia de la suspensión a que se refiere la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo (que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público), pues exentar de tales regulaciones, así como de las disposiciones que establecen las sanciones correspondientes a las infracciones a dichas reglas, conllevaría la ineficacia y nula aplicación de las medidas que tanto la sociedad como el Estado tienen interés en implementar para garantizar la seguridad vial[22].

En conclusión, la sanción de cancelación de la licencia de conducir por hasta diez años cumple también con el test de proporcionalidad. Tiene un objetivo legítimo (protección de la vida y seguridad vial), es adecuada al fin perseguido (constituye una estrategia necesaria para reducir el riesgo de siniestros graves y salvar vidas), y es proporcional al riesgo que representa la conducta sancionada, garantizando la prevención de siniestros graves y protegiendo el interés social al evitar que conductores peligrosos vuelvan a reincidir.

d) Conclusión preliminar

La incorporación de estas disposiciones en la normativa estatal de Puebla no solo demuestra su alineación con los principios establecidos en la Ley General y con el derecho constitucional a una movilidad segura, sino que también promueve acciones positivas para la tutela de dicho derecho mediante la promoción de una responsabilidad entre los conductores.

Adicionalmente, la legislación refuerza la sostenibilidad del sistema de justicia vial. La adopción de las medidas normativas refleja un compromiso firme con la seguridad vial y el bienestar social. A través de las normas calificadas de inconstitucionales se busca reducir los siniestros graves, proteger la vida de los conductores y de las personas usuarias de las vías, y disminuir los costos económicos y sociales que están asociados a los siniestros provocados por la conducción bajo los efectos del alcohol o el exceso de velocidad.

IV. ARGUMENTOS PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS Y DEMOSTRAR CÓMO GARANTIZAN EL DERECHO A LA MOVILIDAD SEGURA EN SU DIMENSIÓN COLECTIVA

A continuación, en las próximas cinco secciones se desarrollarán los argumentos por virtud de los cuales se estima que las restricciones que pudiera aducir el titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla deben de considerarse inatendibles, a saber:

PRIMERO. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS EN JUEGO Y APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD A LAS NORMAS IMPUGNADAS RELATIVAS AL REQUISITO DE CONTAR CON UN SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y A LAS SANCIONES DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR

Las normas impugnadas tienen por objeto garantizar el derecho a la movilidad y la seguridad vial. En caso de ser interpretadas como restricciones a la libertad de tránsito o al derecho a la

[22] Visible en el **Semanario** Judicial de la Federación, 11a Época, Jurisprudencia, Plenos Regionales, Tesis PR.A.C.CS. J/7 K (11a.)

Documento para consulta

movilidad esta H. Corte debe tener en cuenta que dichas limitaciones buscan salvaguardar la seguridad vial, el orden público, el derecho a la salud y otros derechos de terceros.

Deberá ser declarada como infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la CDH toda vez que contrario a lo que esta afirma, la privación de derechos humanos que supuestamente ocasionan las normas impugnadas son sólo restricciones razonables y además son ponderadas, toda vez que persiguen una finalidad constitucionalmente válida; son idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. Por lo cual, dichas normas son acordes con la Constitución Federal.

En efecto para que una norma o un conjunto de normas pueda ser considerada inconstitucional no es suficiente que tales disposiciones restrinjan en mayor o menor medida un derecho humano; ya que todos los derechos admiten restricciones cuando estas resulten proporcionales desde un punto de vista constitucional.

Con lo cual, si bien es cierto que las normas impugnadas imponen determinadas modalidades (no restricciones) al ejercicio de ciertos derechos humanos; también es cierto que tales normas permiten la consecución de finalidades constitucional y convencionalmente válidas, que como acontece en la especie se enraízan en el derecho a la movilidad, en su dimensión colectiva.

No obstante, en caso de que esta H. Corte considere que dichas disposiciones implican restricciones al derecho de libre tránsito o a la autonomía de la voluntad, se solicita que se reconozcan como limitaciones justificadas y proporcionales, orientadas a la protección de los derechos de terceros, tales como el derecho a la movilidad, la salud, y la propia libertad de tránsito, así como la seguridad vial, el orden público y la salubridad general.

En efecto, como es del conocimiento de esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier restricción a la libertad de tránsito debe cumplir con el *test* de proporcionalidad que tiene los siguientes criterios:

1. **Debe de existir un objetivo legítimo**: La restricción debe perseguir un objetivo que sea aceptable en una sociedad democrática.
2. **Debe ser una medida adecuada**: La medida debe ser adecuada para alcanzar el objetivo propuesto.
3. **Necesidad y Proporcionalidad en Sentido Estricto**: La restricción debe ser la menos restrictiva posible y la más equilibrada en relación con el objetivo. Se deben considerar alternativas menos invasivas que puedan lograr el mismo fin.

Así, en este escrito se concluirá, por medio del mencionado *test* constitucional de proporcionalidad de las normas impugnadas relativas al seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, y a la imposición de sanciones de suspensión o cancelación de la licencia de conducir, que dichas normas están justificadas y son proporcionales. También se concluirá que las sanciones cumplen con el principio de proporcionalidad de las penas establecido en el artículo 22 constitucional; y que se trata de sanciones que pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas por estar previstas en la ley, de conformidad con el artículo 21 constitucional. Finalmente, en este escrito se abordará como las normas impugnadas no transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Según las tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) (desarrollada con posterioridad), el ***test* se conforma de dos etapas**. En la **primera**, debe valorarse si la norma reclamada efectivamente causa una afectación a los derechos del gobernado y, solamente en el caso de que se tenga por acreditada dicha afectación, podrá accederse a la **segunda etapa**, en donde deberá analizarse la proporcionalidad de la norma que restringe derechos humanos.

A) Primera Etapa. Afectación de Derechos Humanos

En esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si las normas impugnadas tienen algún efecto sobre dichas conductas; esto es, si inciden en el ámbito de protección prima facie de los derechos aludidos.

Documento para consulta

En la segunda fase, (a la que se accede únicamente en el caso de que se hubiera demostrado la existencia de una afectación a derechos humanos por la medida analizada) debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho.

Para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Lo antes afirmado se sustenta enteramente en lo plasmado por la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**[23]

Dicho lo anterior, la CDH cuestiona la constitucionalidad de diversos artículos por violentar los derechos al libre tránsito, a la movilidad; a la seguridad jurídica; al principio de libertad contractual y a la autonomía de la voluntad y; al principio de legalidad.

Por lo cual, en principio corresponde verificar si efectivamente existen las violaciones invocadas por la accionante (pues en caso de no ser así, desde ese momento se demostrará la constitucionalidad de las normas impugnadas) y; posteriormente, evaluaremos si las violaciones conocidas son o no proporcionales desde un punto de vista constitucional.

Dicho lo anterior, es conveniente destacar que las normas impugnadas NO causan NI podrían causar una afectación de los derechos invocados; lo cual, desde este punto del *test* evidencia que las disposiciones impugnadas son constitucionales.

Para realizar el análisis de las normas impugnadas, resulta necesario transcribir el contenido de los artículos relevantes que la CDH tildó de inconstitucionales los artículos 26, fracción XXX, 73, fracción VI, 153, 164, 127 y 168 del Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que se aprueba la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla:

> ARTÍCULO 26. Las personas que conducen vehículos motorizados no podrán:
>
> XXX. Circular sin licencia de conducir, o sin placas, o sin seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, o sin tarjeta de circulación, o sin calcomanías y hologramas autorizados por la autoridad competente, o con placas, tarjeta de circulación, calcomanías y hologramas que correspondan a otros vehículos;
>
> ARTÍCULO 73. Las Secretarías de Movilidad y de Seguridad Pública conformarán la Base de Datos, que tendrá por objeto integrar, registrar, administrar, controlar y actualizar la información sobre las materias reguladas a través de esta Ley y demás disposiciones relativas a la movilidad y seguridad vial.
>
> La Base de Datos deberá contar con información sobre los siguientes rubros:
>
> VI. Licencias de conducir, incluyendo el tipo de licencia y seguros registrados por vehículo;
>
> ARTÍCULO 153. Todo vehículo motorizado que circule en el Estado deberá estar cubierto por un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, para responder del pago de la indemnización por los daños ocasionados en cualquier siniestro de tránsito en donde resulte involucrado un tercero, y cuya contratación será responsabilidad de la persona propietaria del vehículo.
>
> El seguro al que hace mención este artículo podrá ser contratado con cualquier institución de seguros debidamente autorizada según las leyes aplicables en la materia.
>
> ARTÍCULO 164. Las autoridades estatales competentes sancionarán con multa de veinte a cuarenta veces la Unidad de Medida y Actualización, a las personas conductoras de vehículos motorizados que no cuenten con seguro de responsabilidad vigente que garantice el pago de daños a terceros.
>
> ARTÍCULO 127. Las autoridades en el ámbito de su competencia llevarán a cabo los operativos de alcoholimetría de manera permanente con el objetivo de evitar la

[23] SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. CCLXIII/2016 (10a.); TA; Publicación: viernes 25 de noviembre de 2016 10:36 h

Documento para consulta

conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, aplicando los límites establecidos en el presente ordenamiento.

En el caso de que alguna persona conductora dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, durante la conducción de un vehículo motorizado, independientemente de las sanciones administrativas correspondientes, le será suspendida por un periodo de un año la licencia de conducir. Dicha información deberá ser remitida para la integración del registro correspondiente en el historial de la persona conductora.

Cuando una persona conductora en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas o enervantes provoque un siniestro de tránsito, en un vehículo de carga, transporte escolar, vehículos de emergencia o transporte de personas pasajeras será acreedora a las responsabilidades que ameriten conforma a la legislación aplicable.

ARTÍCULO 168. En los casos a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, se impondrán a los conductores de vehículos de propulsión mecánica además de las sanciones señaladas en el artículo anterior, la cancelación de licencia para conducir, sin que se pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años, considerando el modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como las condiciones y circunstancias, independientemente de las demás sanciones que por el hecho se pudieran generar.

Del contenido de las normas impugnadas, se desprende lo siguiente:

- Se establece la obligación de realizar la contratación de un seguro de responsabilidad civil para todo vehículo automotor que circule en el Estado de Puebla.
- Se impone una sanción de 20 a 40 Unidades de Medida y Actualización para los casos en los que se incumpla dicha obligación.
- Se establece la posibilidad de suspender durante un año la licencia de aquellas personas que conduzcan con una condición física que exceda los límites establecidos para la prueba de alcoholimetría.
- Se establece la posibilidad de cancelar durante 10 años la licencia de aquellas personas que conduzcan incumpliendo conductas necesarias para salvaguardar la seguridad vial.

Pudiera sostenerse que la obligación prevista en las disposiciones impugnadas conlleva una violación de los derechos a la libertad de tránsito, a la movilidad, seguridad jurídica, libertad contractual, la autonomía de la voluntad y, al principio de legalidad, aparentemente porque:

- Conforme al artículo 11 constitucional toda persona goza de la libertad de desplazarse por el territorio nacional; sin que esa libertad pueda condicionarse o limitarse mediante el establecimiento de la obligación de que el vehículo en el que se transporte la persona cuente con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros.
- Solamente se puede restringir el derecho a la libertad de tránsito por la autoridad judicial en los casos de responsabilidad civil o criminal o; por la autoridad administrativa en los casos de emigración, inmigración y salubridad general. Por lo cual, de no contar con un seguro de responsabilidad civil, carece de fundamento constitucional.
- Las personas que no cuenten con la posibilidad económica de contratar un seguro de responsabilidad civil tendrán nulificado su derecho a transitar por el Estado de Puebla.
- La obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil transgrede el principio de autonomía de la voluntad y el principio de libertad contractual.

En este argumento tenemos por objeto que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la constitucionalidad de las normas impugnadas, tomando en cuenta que se trata de medidas orientadas a generar condiciones que fomenten la seguridad vial[24] en Puebla, a la luz de los derechos humanos a la movilidad, libertad de tránsito, a la salud, y a la autonomía y libertad contractual. Derivado de los principios de indivisibilidad e interdependencia, no debe pasar por alto que el contenido del derecho a la libertad de tránsito debe ser interpretado de manera interrelacionada con otros derechos, como el derecho a la salud y el derecho a la movilidad, ambos previstos en el artículo 4 constitucional.

[24] Esta entendida en un sentido amplio, como lo ha manifestado la Organización Panamericana de la Salud (OPS), como el conjunto de acciones destinadas a reducir el riesgo de lesiones y muertes causadas por siniestros de tránsito (Seguridad vial - OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud (paho.org)).

Documento para consulta

Las normas tildadas de inconstitucionales son directrices que tienen por objeto generar las condiciones sociales para que el derecho a la movilidad pueda ser ejercido cumpliendo con los requisitos constitucionales de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. En ese sentido, se reitera que la necesidad de que todo vehículo cuente con un seguro de responsabilidad civil y la previsión de la suspensión o cancelación de la licencia de conducir como sanción en los casos previstos en la ley de movilidad no son restricciones al derecho a la libertad de tránsito. Mas bien, se trata de factores requeridos para el pleno ejercicio del derecho a la movilidad, tanto por parte de personas conductoras, como de peatones, personas pasajeras y transeúntes.

Por otro lado, incluso si las normas impugnadas se consideraran restricciones al derecho a la libertad de tránsito, estarían respaldadas por la constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Ello es así, pues el ejercicio de los derechos humanos, como la libertad de tránsito, puede ser objeto de restricciones legítimas si se encuentran justificadas por finalidades constitucionalmente válidas, tal y como lo prevé el artículo 11 constitucional.

En el supuesto no concedido de que existiera una supuesta afectación de los derechos a la libertad de tránsito y movilidad de las personas, debido a que las normas impugnadas limitan o condicionan la movilidad que se realiza a través de vehículos automotores, ello sería un absurdo pues posibilidad de transitar con la utilización de elementos externos al cuerpo humano podría realizarse también por medio del transporte público, bicicleta o transporte privado (taxis, por ejemplo).

A continuación, se presentarán consideraciones relevantes respecto del contenido y alcance de los derechos en juego en el siguiente orden: (i) la libertad de tránsito establecida en el artículo 11 constitucional; (ii) el derecho a la movilidad establecido en el artículo 4 constitucional; (iii) el derecho a la libertad de tránsito y su interrelación con el derecho a la movilidad y a la salud (articula 4º constitucional); y (iv) autonomía contractual.

i. Libertad de tránsito

El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[25] consagra el derecho a la libertad de tránsito y establece casos en los que puede ser restringido. Asimismo, ha sido esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de interpretar y definir el alcance de este derecho.

Esta Corte ha interpretado en jurisprudencia que la libertad de tránsito se refleja en cuatro dimensiones, a saber: (i) la libertad de circulación en el territorio nacional; (ii) la libertad de escoger residencia; (iii) la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio y; (iv) el derecho a entrar en su otro país[26]. Sobre este punto, es importante precisar que, en el presente argumento y dado el contenido de las normas impugnadas, nos referiremos esencialmente a la libertad de circulación en el territorio nacional.

El derecho a la libertad de tránsito salvaguarda únicamente a las personas y no se extiende a los vehículos automotores a través de los cuales las personas se desplazan. El hecho de que una norma imponga obligaciones para el uso de vehículos automotores o bien, sanciones en caso de su incumplimiento, no puede considerarse como una restricción al derecho a la libertad de tránsito, pues su protección, se limita al desplazamiento corporal del individuo.

Empero, nuestro Máximo Tribunal contundente e inequívocamente concluyó que el derecho señalado solamente incluye a los individuos y no a los vehículos automotores a través de los cuales dichos individuos se desplazan.[27]

---

[25] Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

[26] SCJN; 11a, época; Tesis: 1a./J. 50/2021 (11a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, noviembre de 2021, Tomo II, página 845.

[27] 2a./J. 192/2009 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 359. **VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA EN EL DISTRITO FEDERAL. EL NUMERAL III.8 DEL CAPÍTULO 3 DEL PROGRAMA RELATIVO AL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO 2006, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRÁNSITO.** La mencionada garantía contenida en el artículo **11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, consiste en el derecho de todo individuo para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, subordinándose su ejercicio a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o

Documento para Consulta

Con base en tal premisa, en el caso analizado en la jurisprudencia invocada se concluyó que la imposición de restricciones a la circulación de vehículos automotores NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, debido a que -se reitera- tal derecho solamente incluye a los individuos y no así a los vehículos automotores.

Ahora bien, el derecho a la libertad de tránsito, como todos los derechos fundamentales, no es absoluto, por lo que el mismo puede restringirse en orden a salvaguardar otros principios o derechos constitucionales. La libertad de tránsito puede ser limitada por una autoridad judicial en casos de responsabilidad civil o criminal y, por autoridades administrativas, en los casos que establezca la ley en materia de emigración, inmigración y salubridad general. Como se ve, tratándose de "salubridad general", el artículo 11 constitucional permite que, con el fin de proteger el derecho humano a la salud, consagrado en el artículo 4 constitucional, se pueda limitar el derecho a la libertad de tránsito.

Adicionalmente, los supuestos señalados en el artículo 11 constitucional no deben ser considerados como las únicas justificaciones a la restricción a la libertad de tránsito. El bloque de constitucionalidad previsto en el artículo 1° constitucional, obliga a tomar en consideración como normas constitucionales lo establecido en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el estado mexicano sea parte. Entre los tratados internacionales a tomar en consideración se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El contenido del artículo 22, numerales 1 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[28] reconoce la posibilidad de establecer restricciones al ejercicio de derecho a la libertad de tránsito para proteger "la seguridad, [⋯] el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás". En el mismo sentido, el artículo 12, numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[29] establece que el derecho a la libertad de tránsito puede ser objeto de restricciones siempre y cuando las mismas se encuentren "previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

En ese mismo sentido y siguiendo los criterios de los tratados internacionales antes mencionados, esta H. Corte ha establecido en jurisprudencia obligatoria que "para ser permisibles, las restricciones [a la libertad de tránsito] deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos".[30] De igual modo, la Segunda Sala de esta H. Corte ha establecido que las restricciones a los derechos humanos "encuentran sustento también en el propio texto (...) de la [Convención Americana de Derechos Humanos]".[31] Así, de

---

civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones impuestas por las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En ese contexto, el numeral III.8 del capítulo 3 del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el segundo semestre del año 2006, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de junio de 2006, al prever que la verificación vehicular está sujeta al pago y validación del impuesto sobre tenencia de vehículos, **no viola la garantía constitucional referida**, pues aun cuando al no obtener la verificación vehicular correspondiente se restringe la circulación de los vehículos automotores matriculados en el Distrito Federal, ello no coarta el derecho personal del individuo para entrar o salir del país, desplazarse dentro del territorio nacional y fijar su residencia en él. Lo anterior es así, porque **la garantía de libertad de tránsito sólo salvaguarda a los individuos y no a los vehículos automotores a través de los cuales se desplazan**.

[28] Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia
1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. (⋯)
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. (⋯)

[29] Artículo 12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. (⋯)
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. (...)

[30] SCJN; 11a, época; Tesis: 1a./J. 50/2021 (11a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, noviembre de 2021, Tomo II, página 845.

[31] SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 2a. CXXVIII/2015 (10a.); TA; Publicación: viernes 13 de noviembre de 2015 10:06 h

Documento para consulta

acuerdo con la Segunda Sala, "las restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dictaren en las leyes domésticas, con el propósito para el cual han sido establecidas, además de resultar ineludibles por razones de seguridad y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática". [32]

Además, si bien es cierto que la seguridad vial no se encuentra explícitamente reconocida por el artículo 11 constitucional, la misma debe considerarse como una causal debidamente razonable que justifica la restricción al derecho a la libertad de tránsito. Y tal restricción resultaría de la interpretación conjunta del artículo 11 y del diverso 4º de la Carta Magna. Garantizar el ejercicio del derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, requiere a su vez que el derecho a la libertad de tránsito sea restringido en ciertos supuestos, así como protegido en función de los principios de interdependencia e indivisibilidad.

De este modo, si las restricciones al derecho a la libertad de tránsito tienen como finalidad reducir la incidencia de siniestros viales que afecten la salud física y emocional de las personas involucradas, y garantizar la seguridad vial de la colectividad, dichas restricciones están amparadas por el derecho internacional de los derechos humanos y por el bloque de constitucionalidad previsto en el artículo 1º de la Constitución. De lo anterior, puede subrayarse que el hecho de que una norma imponga obligaciones para el uso de vehículos automotores o bien, sanciones en caso de su incumplimiento, ello no puede considerarse como una restricción al derecho a la libertad de tránsito, pues su protección, se limita al desplazamiento corporal del individuo. Ahora bien, el derecho a la libertad de tránsito, como todos los derechos fundamentales, no es absoluto, por lo que el mismo puede restringirse en orden a salvaguardar otros principios o derechos constitucionales.

ii. Derecho a la movilidad

El derecho a la movilidad está previsto en el artículo 4º constitucional que establece que "toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad". La SCJN determinó en criterio jurisprudencial que el derecho a la movilidad tiene dos dimensiones: individual y colectiva. La colectiva, supone el derecho de todas las personas a que coexistan diversas maneras de movilidad, que atiendan a los múltiples modos de vida; con lo cual, se permita satisfacer las necesidades de las personas. La dimensión individual, se refiere a la posibilidad de cada persona de decidir con libertad sus movimientos, como la manera de realizarlos. [33]

En virtud de lo anterior, tenemos que el derecho a la movilidad contiene elementos de gran similitud a los que plantea el derecho a la libertad de tránsito. Sin embargo, conviene anotar desde ahora que la movilidad goza de una característica distintiva en el texto constitucional, ya que el mismo regula la movilidad "en condiciones de seguridad vial", que retomaremos más adelante en el apartado relativo a la autonomía y libertad contractual.

Sin embargo, desde ahora adelantamos que el derecho a la movilidad y el derecho a la libertad de tránsito, aunque están relacionados, tienen enfoques y alcances distintos. El derecho a la movilidad, reconocido más recientemente en México como un derecho humano, tiene un enfoque más amplio y estructural. No solo se limita a la libertad de desplazamiento, sino que abarca la obligación del Estado de garantizar sistemas de movilidad seguros, eficientes, accesibles y sostenibles para todas las personas, considerando sus necesidades y contextos particulares.

Así, la movilidad como garantía incluye asegurar que los medios de transporte sean adecuados para las personas con discapacidad, adultos mayores, o quienes se desplazan con niñas y niños, entre otros. Por lo tanto, el derecho a la movilidad está orientado a asegurar condiciones equitativas y dignas incluso para el ejercicio efectivo de la libertad de tránsito, además de promover un desarrollo urbano y social más inclusivo y responsable.

Con lo cual, por lo que resulta a tales aspectos, también resulta válido afirmar que la imposición de obligaciones que condicionen la circulación de vehículos automotores no constituye una violación del derecho a la libertad de tránsito debido a que a través de tales medidas no se restringe la movilidad personal de los individuos y por el contrario si proveen una movilidad "en condiciones de seguridad vial".

---

[32] SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 2a. CXXVIII/2015 (10a.); TA; Publicación: viernes 13 de noviembre de 2015 10:06 h

[33] 2a./J. 70/2023 (11a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, noviembre de 2023, Tomo III, página 2350

Documento para consulta

Además, debe destacarse que la obligación y sanciones que imponen las normas impugnadas ni siquiera tiene la naturaleza una restricción parcial, ni mucho menos total, del ejercicio de los derechos a la movilidad o a la libertad de tránsito, simplemente se trata de un derecho cuya directriz implica generar condiciones sociales de "seguridad vial".

iii. Interrelación del derecho a la libertad de tránsito, derecho a la movilidad y derecho a la salud.

El derecho a la libertad de tránsito debe interpretarse teniendo en cuenta el contenido y alcance de otros derechos humanos, incluidos el derecho a la movilidad y a la salud. Como es de conocimiento de esta H. Suprema Corte de Justicia, la libertad de tránsito, como derecho humano, debe ser interpretado a la luz de los principios establecidos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad. Por lo que hace a estos dos últimos principios, debe señalarse que los derechos humanos se encuentran relacionados entre sí, de modo que no pueden garantizarse de forma independiente o excluyente, ni puede señalarse que algún derecho tenga más importancia sobre el otro, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible.

El derecho al libre tránsito guarda una estrecha relación con el derecho a la movilidad establecido en el artículo 4° constitucional. El derecho a la movilidad debe ser garantizado en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. En criterio jurisprudencial, la Segunda Sala de esta H. Corte ha estimado que, por lo que hace a las condiciones de seguridad vial a que hace referencia el artículo 4° constitucional, estas tienen como objetivo la prevención del delito y violaciones a derechos humanos. Además, es de recordar que la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial ha definido a la seguridad vial como "el conjunto de medidas, normas, políticas y acciones adoptadas para prevenir los siniestros de tránsito y reducir el riesgo de lesiones y muertes a causa de éstos".

Así, las condiciones de seguridad vial en que se ejerce el derecho a la movilidad tienen un impacto en las condiciones en que la libertad de tránsito es ejercida, lo cual se deriva de la aplicación de los principios de indivisibilidad e interdependencia que rige la interpretación y ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, mientras que la libertad de tránsito y la movilidad guardan lazos estrechos, nada impide que, mediante una ponderación y armonización hermenéutica del texto del artículo 4º constitucional que se refiere a las "condiciones de seguridad vial" sea también compatible y aplicable como calificativo para el derecho al libre tránsito.

Además de la interrelación entre el derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la movilidad, existe un vínculo directo con el derecho a la salud. Como es de conocimiento de esta H. Corte, el sistema de movilidad y seguridad vial previsto en la Ley General tiene como objetivo, entre otros, "reducir muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros viales," así como proteger la salud. Para cumplir con este objetivo, la Ley General contiene diversas disposiciones técnicas destinadas a garantizar la reducción de la mortalidad y las lesiones derivadas de siniestros de tránsito. Tal es el caso de la necesidad de contar con dispositivos de seguridad vehicular, de cumplir con ciertas especificaciones técnicas en el diseño y funcionalidad de vías y modos de transporte; y de la provisión expresa en la Ley General que establece que el sistema de movilidad "debe contar con las condiciones necesarias que protejan al máximo posible la vida, salud e integridad física de las personas en sus desplazamientos por las vías públicas". Adicionalmente, una de las directrices de la seguridad vial prevista en la Ley General consiste en asegurar atención medica efectiva y oportuna a las personas lesionadas en siniestros de tránsito.

En atención a la conexión entre el derecho a la movilidad y a la salud, se considera necesario hacer un breve análisis del alcance del derecho a la salud.

El artículo 4º constitucional establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. De igual modo, este derecho está protegido en diversos tratados internacionales ratificados por el estado mexicano y que son parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º constitucional.

La Primera Sala de esta H. Corte determinó en jurisprudencia obligatoria que el derecho a la protección a la salud contiene una dimensión individual y social. La primera tiene por objetivo "la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona". Por su parte, la segunda faceta acarrea el "deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en

Documento para consulta

establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud".

Como la ha dicho esta H. Corte, el derecho a la salud, como cualquier otro derecho humano debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado por las autoridades estatales. Tratándose del derecho a la salud, estas obligaciones deben ser cumplidas tomando en cuenta los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, como se deriva de instrumentos internacionales y de criterio del Pleno de esta H. Corte.

En cumplimiento de la obligación del Estado mexicano de proteger la salud, es indispensable que las autoridades competentes emitan las disposiciones legales necesarias para prevenir muertes y lesiones de las personas que, al usar el espacio público, ejercen sus derechos a la movilidad y a la libre circulación. En ese sentido, existe jurisprudencia generada por tribunales federales que establece que "el derecho humano al libre tránsito o a la libertad de trabajo, no está por encima del diverso a la protección integral de la salud de las personas que también circulan". En dicho criterio judicial se tomó en cuenta que, según la exposición de motivos, quedaba claro que uno de los objetivos del poder legislativo al emitir la Ley de Movilidad de otra entidad federativa, la cual fue impugnada, era "disminuir el número de personas lesionadas y fallecidas como consecuencia de accidentes".

Además, diversas organizaciones internacionales han destacado la importancia de tomar medidas que protejan y garanticen la seguridad vial, subrayando su estrecha conexión con el derecho a la salud. Así, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud en su "Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2023" considera que "las muertes y los traumatismos causados por el tránsito siguen constituyendo un gran reto para la salud y el desarrollo a escala mundial". Por otro lado, un problema de salud que está estrechamente vinculado con la alta incidencia de siniestros de tránsito es el alcoholismo, tal y como lo ha mencionado la Organización Mundial de la Salud.

La relación entre los siniestros de tránsito y el alcohol también está reconocida en nuestro marco jurídico. Así, por ejemplo, la propia Ley General de Salud establece que es materia de salubridad general la prevención, reducción y tratamiento del uso nocivo del alcohol, así como la protección de la salud de terceros y de la sociedad frente al uso nocivo del alcohol. De igual modo, la Ley General de Salud reconoce que es materia de salubridad general la prevención de accidentes.

Como se ve, el derecho de tránsito, de movilidad y de salud son interdependientes y están interrelacionados, pues la realización de cada uno de ellos depende del respeto y protección de los demás. Así, es necesario que el estado mexicano garantice su protección de manera holística.

iv. Autonomía y libertad contractual

Este derecho se examina en esta sección, reconociendo que la Comisión lo ha señalado como vulnerado exclusivamente en lo que respecta a la obligación establecida en la Ley de Movilidad que exige que todo vehículo automotor cuente con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, así como la sanción correspondiente al pago de una multa.

Como es del conocimiento jurídico común, el derecho de libertad consagrado por el artículo 1º constitucional abarca diversos ámbitos de la vida de las personas. Cada uno de los cuales, ha sido objeto de estudio y pronunciamiento por parte de nuestro Máximo Tribunal.

En cuanto a la libertad contractual y la autonomía de la voluntad, como vertientes del derecho general de libertad, se ha concluido que el nivel de incidencia que válidamente puede tener la autoridad está condicionado por las características de cada situación. Lo que implica que en determinadas ocasiones sí resulte válido que la autoridad tenga injerencia en relaciones de índole privado, a fin de garantizar los derechos de los particulares.

En consonancia con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el principio de autonomía de la voluntad tiene rango constitucional[34], no limitado al derecho civil. Este principio implica el respeto a la autodeterminación individual, permitiendo a las personas estructurar sus relaciones jurídicas según sus deseos. Asimismo, está vinculado con el derecho de propiedad y la libertad de contratación, fundamentales para

[34] 1a. CDXXV/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 219

Documento para consulta

el libre desarrollo de la personalidad, permitiendo a las partes gestionar sus intereses y regular sus relaciones sin interferencias externas.

Esta Sala también estableció los factores para medir la incidencia de los derechos fundamentales entre particulares, respecto del principio de la autonomía de la voluntad. Se estableció que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones particulares tiene un alcance matizado, modulable según el caso, para equilibrar derechos e intereses en conflicto. La autonomía de la voluntad permite cierta libertad en las relaciones privadas, incluyendo actos discriminatorios en esferas íntimas, mientras que el principio de igualdad cobra mayor peso en contextos más públicos o distantes. Para medir la incidencia de los derechos fundamentales en estas relaciones, se consideran tres factores: (1) la asimetría de poder entre las partes, (2) la repercusión social de la discriminación, y la (3) afectación a la dignidad humana[35].

Como se ve, la SCJN ha concluido que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares tiene una eficacia matizada. El alcance que tendrán tales derechos deberá de ser graduado o modulado en cada caso atendiendo al peso relativo de los derechos o intereses con los que aquéllos entran en colisión.

El criterio a partir del cual debe de realizarse dicha modulación es la cercanía o proximidad de la relación interpersonal de que se trate. De manera que entre más cercana sea la relación interpersonal menor injerencia tendrá el Estado y viceversa, entre mayor distancia exista, podrá haber una mayor interferencia estatal cuando así se requiera.

Con lo cual, resulta clave para calificar la constitucionalidad de la interferencia estatal en una acción determinada, previamente se identifique la naturaleza de la relación y se le contextualice adecuadamente.

Es importante aclarar que, aunque los precedentes invocados se refieren a un caso en el que se busca determinar las condiciones en las que será exigible y vinculante el derecho de igualdad para regir las relaciones entre particulares; los razonamientos ahí expuestos son igualmente aplicables para determinar en qué casos también son exigibles otros derechos en esa clase de relaciones. Particularmente, para determinar los casos en los que debe modularse la amplitud del derecho a la libertad contractual y la autonomía de la voluntad.

Dicho lo anterior, para demostrar que las normas impugnadas no contienen una violación de los derechos a la libertad contractual y la autonomía de la voluntad, debemos de considerar que el contexto dentro del cual se ubican las relaciones que buscan regular dichas normas se refiere a las comunidades y/o ciudades en las que conviven miles de automovilistas que tienen derecho a contar con un entorno que resulte seguro para la conducción de un vehículo automotor.

Desde luego el efecto de tutelar el derecho a la movilidad bajo un principio constitucional evolucionado se advierte de su regulación concatenada a la directriz de las “condiciones de seguridad vial” necesarias para tal efecto. Así, el derecho no se limita solamente a la movilidad con mecanismos de protección suficientes, sino también a la confianza legitima de los gobernados a ejercer tal derecho a la movilidad en condiciones de tranquilidad y fiabilidad.

Por lo tanto, es dable concluir que las normas impugnadas relativas al seguro de responsabilidad civil por daños a terceros NO VULNERAN la autonomía de la voluntad de las personas, ni el derecho a la libertad contractual; ya que la obligación que imponen dichas normas está justificada por la necesidad de garantizar las condiciones de seguridad vial conforme a las que ejercerán los gobernados su derecho a la movilidad.

Es decir, previamente se estableció que los derechos a la autonomía de la voluntad, y la libertad contractual -como cualquier otro derecho- no son absolutos; por lo que su ejercicio puede ser válidamente restringido, matizado o condicionado en determinadas circunstancias.

En este sentido, la SCJN concluyó que en los casos en los que una relación privada prevea situaciones con una repercusión social, los alcances de los derechos en juego (autonomía de la voluntad y libertad contractual) se matizan, o atenúan.

[35] 1a. CDXXVI/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 243

Documento para consulta

En el caso que nos ocupa, la condición de los vehículos automotores que conducen las personas en la entidad es una situación que tiene una repercusión social, debido a que afecta las condiciones generales de seguridad vial conforme a las que las personas ejercen su derecho a la movilidad.

En tal virtud, los alcances de los derechos a la autonomía de la voluntad y libertad contractual deben de ser matizados en el caso concreto, para concluir que las obligaciones impuestas por las normas impugnadas no vulneran el contenido de dichas prerrogativas debido a que van encaminadas a garantizar el derecho a la movilidad en su dimensión colectiva.

Además, en todo caso debe de mencionarse que las normas impugnadas otorgan a los destinatarios de dichas normas la libertad para realizar la contratación de su seguro con las condiciones y personas que más convenga a sus intereses. Es decir, no se establece la obligación de contratar con una persona específica; lo que significa el establecimiento de un margen de libertad para decidir lo que más convenga a sus intereses.

A continuación, en la segunda etapa del *test* de proporcionalidad, expondremos con mayor exhaustividad la manera en la que las normas impugnadas permiten mejorar el disfrute y ejercicio del derecho a la movilidad y la libertad de tránsito.

Por ahora, sea suficiente con subrayar que las normas impugnadas no infringen en ninguna medida los derechos señalados y que, en esa virtud, desde este momento debe de tenerse por demostrada la constitucionalidad de dichas normas, toda vez que, a la luz de la jurisprudencia de la SCJN, no atentan contra conductas tuteladas por las prerrogativas invocadas.

B) Segunda Etapa. Desarrollo de las etapas del *test* de proporcionalidad de las normas impugnadas

A continuación, demostraremos que en el supuesto jamás concedido de que las normas impugnadas fueran restricciones, estas resultan proporcionales, por lo cual, están apegadas al texto constitucional.

Dicho lo cual, a continuación, se desarrollará la segunda etapa del *test* de proporcionalidad de cada conjunto de normas de acuerdo con las siguientes temáticas: i) normas impugnadas relativas a la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil; y ii) normas impugnadas que establecen la sanción de suspensión o cancelación de la licencia de conducir en ciertos supuestos. En cada caso se acreditará que las supuestas afectaciones causadas por las normas impugnadas, en su caso, persiguen una finalidad constitucionalmente válida, son idóneas, necesarias y; proporcionales en sentido estricto.

i. Las normas impugnadas relativas a la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil de daños a terceros cumplen con el *test* de proporcionalidad

En este primer argumento desarrollaremos el *test* de proporcionalidad sobre las normas impugnadas respecto de la obligación de contar con seguro de responsabilidad civil, con la intención de demostrar su constitucionalidad.

Las normas persiguen una finalidad constitucionalmente válida. El desarrollo de esta etapa de valoración se sustenta en la tesis de rubro PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.[36]

Al amparo de lo anterior, para que la restricción a derechos contenida en una medida legislativa sea constitucional es indispensable que ésta haya sido implementada con el objetivo de lograr una finalidad que sea constitucionalmente válida.

Ahora bien, para conocer la finalidad perseguida por las normas impugnadas estimamos conveniente referirnos a la parte considerativa del "DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA" publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Puebla el 05 de diciembre de 2023, en la cual, en la parte que interesa sostuvo que las normas persiguen cumplir con diversos compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de seguridad vial. Esto incluye la Agenda 2030 que busca erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. En el contexto de la seguridad vial, los ODS 3, 11 y 13 son relevantes, centrados en reducir muertes por accidentes de tráfico, crear ciudades seguras y combatir el cambio climático. A su vez, la Declaración de Estocolmo y el

[36] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 902. **1a. CCLXV/2016 (10a.).**

Documento para consulta

Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial (2021-2030) refuerzan estas metas, instando a los Estados a adoptar legislación integral sobre riesgos viales, como el uso de cinturones y cascos, y abordar la seguridad vial desde una planificación urbana inclusiva. Además, las reformas a la Constitución Mexicana en 2020 reconocen el derecho a la movilidad segura, estableciendo obligaciones para que los gobiernos apliquen leyes que prioricen la seguridad vial y la movilidad inclusiva en la planificación de sus ciudades y territorios.

Así, las normas impugnadas persiguen cumplir con diversos compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de seguridad vial, en los cuales, fue señalada la importancia de la implementación de diversas medidas en esa materia para la protección de los derechos de diversos sectores de la población. Incluso, se hizo referencia específica a las víctimas de siniestros viales y la necesidad de garantizar su derecho a obtener una debida reparación por los daños causados.

En este sentido, deba reiterarse que las obligaciones del Estado mexicano en materia de seguridad vial no solamente tienen un origen convencional, sino constitucional. Además, es de recordar que el contenido del proyecto de dictamen de la Ley de Movilidad señala también que "se deben reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito" y que las víctimas de siniestros de tránsito deberán recibir:

> *información, orientación y asesoría para su protección, asistencia de un intérprete o traductor de su lengua cuando no comprendan el idioma español o tenga alguna discapacidad auditiva, verbal o visual, **atención médica y psicológica, reparación del daño**, exención del pago de cuotas, así como también tienen el derecho a no ser revictimizados.*

Como podrá apreciarse del texto transcrito, las normas impugnadas persiguen cumplir con diversos compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de seguridad vial, en los cuales, fue señalada la importancia de la implementación de diversas medidas en esa materia para la protección de los derechos de diversos sectores de la población.

La SCJN concluyó que las autoridades deben garantizar que el derecho a la movilidad se dé en condiciones donde se asegure la **seguridad vial**, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. [37]

En relación con las condiciones de "seguridad vial" y el seguro que se impone por la Ley de Movilidad, cabe señalar que incluso esta H. Corte ha reconocido en jurisprudencia la importancia del seguro obligatorio como un elemento necesario para contemplar una protección a favor de terceros en cuanto a la responsabilidad civil derivada de la conducción de un vehículo, ampliando la gama de protección a declarar inconstitucional cualquier cláusula de exclusión en el contrato de seguro que pueda perjudicar al tercero protegido por el mismo e incluso legitimando a un tercero para hacerlo valer y poder cumplir su finalidad de protección.

Lo anterior denota el interés judicial y la relevancia de este tipo de contrataciones que incluso pueden ampliar su cobertura al daño moral aún y cuando no se hubiera pactado en el seno de una "libertad contractual" o de una "autonomía de la voluntad" como puede corroborarse en criterio jurisprudencial.[38]

Como se ha dicho, la SCJN ha reconocido la existencia de la dimensión colectiva del derecho a la movilidad, la cual, exige que se cumplan con determinadas condiciones, dentro de las que se encuentra la de garantizar que exista seguridad en el uso de los sistemas de movilidad.

Dicho lo cual, resulta evidente que las normas impugnadas buscan cumplir con la obligación antes referida, pues establecen una medida (obligación de contratar seguro de responsabilidad civil) cuyo propósito es mejorar las condiciones de seguridad vial en las vías públicas y en los sistemas de movilidad.

El establecimiento de la obligación de que todos los vehículos automotores cuenten con un seguro de responsabilidad civil es una medida que garantiza que todas las personas afectadas por un siniestro, incluidas aquellas que no necesariamente sean usuarias del vehículo, tengan la certeza de que el responsable del siniestro podrá resarcir los daños ocasionados. Esto, sin

---

[37] 2a./J. 71/2023 (11a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, noviembre de 2023, Tomo III, página 2348

[38] Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Jurisprudencia, 11a época, **1a.**/J. 122/2022 (11a.), Libro 17, septiembre de 2022, Tomo III, página 2667.

Documento para consulta

duda, contribuye a mejorar las condiciones de seguridad vial, ya que protege a las víctimas y asegura una compensación adecuada por los perjuicios sufridos.

Esto es, cualquier persona que utiliza un vehículo automotor está expuesta a la posibilidad de verse involucrada en un siniestro vial, del que pueda resultar para él o para una tercera persona un menoscabo a su salud o a su patrimonio.

En este orden de ideas, la inclusión de la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil es una acción que innegablemente busca garantizar el derecho de movilidad de las personas usuarias de los sistemas de movilidad; específicamente, de las víctimas de siniestros de tránsito.

Además, la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil busca garantizar la reparación del daño en siniestros de tránsito, así como asegurar la prestación de atención médica efectiva y oportuna, en aras de salvaguardar los derechos a la integridad y salud de todas las personas afectadas.

En todo caso es falso que una persona que no cuente con la posibilidad económica de contratar un seguro para un vehículo vería nulificado su derecho de traslado por el Estado pues esa observación sería por demás absurda porque olvida que una persona usuaria del transporte público, o una persona que contrata un servicio de transporte no necesariamente debe contratar dicho seguro, del mismo modo en que pasa por alto que el concepto de "posibilidad económica" es una noción indeterminada y que precisamente quien tiene esa posibilidad, puede pagar impuestos por la adquisición, por la tenencia, derechos por la verificación y otras cargas económicas inherentes al propio vehículo.

Ahora bien, en el entendido de que donde existe la misma razón debe existir la misma determinación, es inconcuso que en el caso que nos ocupa no se actualiza una violación del derecho a la libertad de tránsito de las personas.

Ello es así en virtud de que la obligación que establecen las normas impugnadas, en todo caso, solamente inciden en la circulación de **los vehículos automotores, los cuales, no están amparados por el derecho a la libertad de tránsito**. Por lo que si las normas impugnadas no limitan la posibilidad de que las personas se desplacen por otros medios, no es dable concluir que tales normas incidan en el ejercicio de la libertad de tránsito.

Con lo cual, debe de concluirse que en el caso que nos ocupa se cumple perfectamente con la primera etapa del *test* de proporcionalidad, pues se ha acreditado que las normas impugnadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo es, garantizar el derecho de movilidad de las personas.

A continuación, se procederá a la segunda etapa del *test* de proporcionalidad relativa al examen de idoneidad de la medida legislativa, de acuerdo con el criterio de rubro: SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.[39]

En términos de lo anterior, para que una medida legislativa sea constitucionalmente válida es indispensable que ésta efectivamente contribuya a alcanzar la finalidad constitucional perseguida.

Es decir, debe verificarse que la restricción de derechos establecida tenga una relación de instrumentalidad con el fin perseguido, de modo que a través de aquella se alcance la segunda; si eso no ocurre, la norma será desproporcional puesto que en ese caso establecería una restricción estéril e inútil.

En efecto, una medida que no es idónea resulta inconstitucional debido a que de nada sirve e incluso es contrario a la Constitución el que se dicte una medida legislativa que restringe derechos humanos, si dicha a través de dicha medida no se alcanza la finalidad pretendida; ya que, en ese caso, se habrían restringido derechos humanos de manera absurda, injustificada e infructuosa.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las normas impugnadas cumplen con el parámetro de idoneidad toda vez que estas ofrecen una herramienta útil para alcanzar la finalidad perseguida por dichas normas.

Valga la pena reiterar que la finalidad perseguida por las normas impugnadas es garantizar el derecho a la movilidad de las personas mediante el establecimiento de la obligación

[39] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 911. **1a. CCLXVIII/2016 (10a.).**

Documento para consulta

consistente en que todos los vehículos automotores cuenten con un seguro de responsabilidad civil.

De esa manera, las normas impugnadas ocasionan que todos los vehículos automotores que circulen en la entidad cuenten con un seguro que les permita realizar el pago de los daños que pudieran haber ocasionado por la verificación de un siniestro vial y como derivación natural de la responsabilidad civil extracontractual basada en la utilización de bienes que por su mera utilización pueden implicar un riesgo.

En este sentido, resulta innegable que un peatón, ciclista o cualquier otra persona usuaria de la vía sean víctimas de un siniestro, resienten una afectación a sus derechos y a su patrimonio que debe de ser subsanada por el causante del percance.

Por lo que es también innegable que debe de asegurarse que las personas afectadas por un siniestro vial tengan garantizado su derecho a recibir una justa reparación de los daños que en su caso hubieran podido recibir.

En tal virtud, se reitera que la obligación establecida por las normas impugnadas es una medida que permite garantizar las condiciones de seguridad vial de la entidad; lo que demuestra que tal obligación es acorde con el Texto Constitucional.

Como se desprende del criterio de rubro TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA[40], una medida restrictiva de derechos fundamentales resultará innecesaria (y por ende desproporcional) en el caso de que se llegará a encontrar alguna otra alternativa legal que igualmente contribuyera a lograr la finalidad perseguida, pero que cause una menor afectación de tales derechos fundamentales.

En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas cumplen con el requisito de necesidad debido a que no existe ninguna otra alternativa legal que permita conseguir las finalidades constitucionales planteadas, con el mismo nivel de efectividad. Además, el contenido de las normas impugnadas está respaldado por evidencia y avalado por autoridades locales, nacionales e internacionales como uno de los enfoques más efectivos para promover una movilidad segura y reducir los siniestros viales.

Ya hemos establecido que la finalidad perseguida por las normas impugnadas esencialmente consiste en garantizar el goce del derecho a la movilidad de las personas, mediante el establecimiento de medidas que garanticen que esa movilidad se ejerza en condiciones de seguridad.

La existencia de la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil que garantice que todos los responsables de algún siniestro vial podrán realizar el pago de las afectaciones patrimoniales que hubieran causado mejora las condiciones de seguridad conforme a las que se ejerce el derecho a la movilidad, porque garantiza el pleno goce a obtener una reparación integral por los daños recibidos en un siniestro vial.

Dicho lo cual, es dable señalar que detrás de la solución legislativa en mención subyace una problemática consistente en la existencia de situaciones en las que las personas resienten afectaciones patrimoniales que en muchos casos son irreparables debido a que la persona responsable no cuenta con los recursos económicos suficientes para pagar las indemnizaciones que le correspondan.

No existe ninguna alternativa jurídica respaldada por la evidencia y avalada por autoridades locales, nacionales e internacionales que permita restituir la situación patrimonial y de salud del afectado al estado en que se encontraba antes de la ocurrencia del siniestro.

Por lo que la fijación de medidas que aseguren que la totalidad de los vehículos que circulen en la entidad cuenten con un seguro de responsabilidad civil, constituye la única medida a través de la cual puede lograrse que todos los conductores de los vehículos de la entidad tengan la posibilidad material de pagar las indemnizaciones que correspondan por su responsabilidad en la verificación de un siniestro vial.

Por el contrario, debe determinarse que la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil constituye una medida alternativa para subsanar la responsabilidad del Estado ante la ocurrencia de este tipo de siniestros y que como se ha desarrollado anteriormente, muchas veces se ve rebasado por el costo que implica una respuesta institucional a las víctimas.

[40] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 914. **1a. CCLXX/2016 (10a.).**

Documento para consulta

A partir de lo que se asegura que las normas impugnadas contienen una medida que resulta indispensable para cumplir la finalidad perseguida por dichas normas.

De acuerdo con el criterio de rubro CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA[41], la última etapa del *test* de proporcionalidad estriba en dilucidar si la norma en estudio causa una mayor afectación a los gobernados, que el nivel de beneficio general obtenido. Si el perjuicio causado es superior al beneficio otorgado, entonces la norma será inconstitucional.

Es decir, dicha etapa parte de la noción del equilibrio que debe existir entre las afectaciones causadas a los gobernados y los beneficios obtenidos por la colectividad; haciendo patente la voluntad constitucional de impedir el establecimiento de restricciones que afecten desproporcionadamente a los gobernados.

En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas son constitucionales porque además de que persiguen una finalidad constitucionalmente válida; son idóneas y necesarias; también son proporcionales en sentido estricto porque plantean mayores beneficios que perjuicios a los gobernados.

Valga la pena aclarar que a lo largo del presente argumento se ha demostrado que las normas impugnadas no causan afectación a ninguno de los mencionados derechos, por lo que por ese solo hecho debe de tenerse por demostrado que la norma cumple con el principio de proporcionalidad.

Ahora bien, en el supuesto jamás concedido de que se considerara que las normas impugnadas causan algún tipo de afectación a los derechos humanos invocados por la accionante; lo cierto es que dichas afectaciones no son mayores a los beneficios que las normas impugnadas proporcionan a la finalidad perseguida.

En este sentido, la supuesta afectación causada por las normas impugnadas únicamente consiste en la obligación a cargo de todos los propietarios de un vehículo automotor en la entidad, de contar con un seguro de responsabilidad civil; cuyo único perjuicio fundamentalmente consiste en la erogación patrimonial que cada persona debe de realizar para la obtención de ese tipo de cobertura, lo cual en ningún escenario puede ser más perjudicial que la falta de reparación de un daño a un tercero.

Es un hecho notorio que los seguros de responsabilidad civil son los menos onerosos del catálogo de servicios que ofrecen las instituciones aseguradoras. Además, de que la mayoría de las personas por regla general contrata seguro para sus vehículos sin necesidad de que se les obligue a hacerlo. Lo cual, lo realizan con la intención de proteger su patrimonio frente a cualquier eventualidad.

De tal manera que no es un exceso señalar que las normas impugnadas lejos de ocasionar un perjuicio significativo a los propietarios de vehículos automotores establecen una medida que tiende a otorgar mayor seguridad y protección a su patrimonio.

Por otro lado, en cuanto a los beneficios proporcionados por las normas impugnadas, es claro que estas constituirán una herramienta de gran valor para asegurar que existan condiciones de seguridad vial tanto para los peatones, como para otros automovilistas.

El hecho de que exista la seguridad de cualquier persona que sea víctima de un siniestro vial tendrá garantizado su derecho a obtener una justa indemnización, evidencia que las normas impugnadas otorgan un gran beneficio a la colectividad y, particularmente, a las personas que sean víctimas de siniestros. Lo cual, contrastado con los inexistentes perjuicios que se causan a los sujetos obligados por las normas impugnadas permite concluir que estas superan la última etapa del *test* de proporcionalidad, y en consecuencia, deben de reconocerse como compatibles con el Texto Constitucional.

ii. Las normas impugnadas que establecen la sanción de suspensión o cancelación de la licencia de conducir en ciertos supuestos cumplen con el *test* de proporcionalidad

En esta sección se abordará el *test* de proporcionalidad de las normas impugnadas de la Ley de Movilidad relativas a la imposición de la suspensión o cancelación de la licencia de conducir, tomando en cuenta el contenido de los elementos elaborado en la sección inmediata

[41] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 894. **1a. CCLXXII/2016 (10a.).**

Documento para consulta

anterior. Es de mencionar que en esta sección se hace un análisis somero de las normas en función de los elementos del *test* de proporcionalidad.

La imposición de las sanciones mencionadas persigue una finalidad constitucionalmente válida[42]: proteger los derechos de las personas usuarias del sistema de movilidad por medio de la disuasión de cualquier conducta de los conductores que pueda contribuir a un siniestro de tránsito.

La disposición que establece la suspensión de la licencia de conducir por un año a aquellas personas conductoras que excedan los límites permitidos en la prueba de alcoholimetría tiene por objetivo la prevención de siniestros. Esto se logra protegiendo la salud e integridad de las personas conductoras, así como los derechos a la salud, libertad de tránsito y movilidad de todas las personas que puedan ser afectadas por un siniestro. Las sanciones impuestas a quienes conducen bajo los efectos del alcohol tienen un efecto disuasivo y buscan reducir tanto el consumo de alcohol, como los riesgos asociados, protegiendo no solo a la persona que consume, sino también a quienes pueden verse impactados por su conducta.

Por su parte, la disposición impugnada que faculta a la autoridad a imponer una sanción máxima consistente en la cancelación de la licencia de conducir persigue también la finalidad de inhibir conductas previstas en el artículo 26 de la norma impugnada, que pueden conllevar riesgos significativos a la salud física y mental de las personas. Algunos ejemplos de las conductas previstas en el artículo 26 son: exceder los límites de velocidad; entablar competencias de velocidad; transportar menores de doce años en los asientos delanteros o sin los sistemas de retención infantil o asientos de seguridad que cumplan con los requisitos en la Norma Oficial Mexicana aplicable; circular en reversa más de diez metros, salvo que no sea posible circular hacia adelante; circular en reversa en intersecciones, accesos controlados y curvas; y circular sobre banquetas, camellones, andadores, ciclovías y demás vía pública destinada para personas peatonas y ciclistas.[43]

De esta manera, las normas impugnadas buscan garantizar las condiciones para que los derechos a la movilidad, a la libertad de tránsito y a la salud, individual y colectiva, sean respetados y garantizados. En ese sentido, la exposición de motivos del "DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que se aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA" menciona que la ley tiene como propósito atender los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluido el ODS 3 que tiene por finalidad garantizar una vida sana por medio de la reducción de muertes y lesiones causadas por "accidentes de tráfico". En el mismo sentido, la exposición de motivos retoma lo contenido en la Declaración de Estocolmo que incluye la necesidad de que las autoridades aborden "las conexiones entre la seguridad vial, la salud mental y física, el desarrollo, la educación, la equidad, la igualdad de género, las ciudades sostenibles, el medio ambiente, y el cambio climático".

Las normas impugnadas son también idóneas[44] pues tienen una relación de instrumentalidad con el fin perseguido pues a través de la imposición de sanciones, las personas conductoras realizarán menos conductas que puedan ocasionar siniestros de tránsito por temor a que se suspenda o cancele su licencia de conducir. El efecto inhibitorio de las sanciones permite la consecución del fin perseguido.

Las disposiciones analizadas también son necesarias.[45] En materia de tránsito, la imposición de sanciones a conductores de vehículos automotores ha sido históricamente considerada la mejor alternativa para prevenir conductas que pongan en peligro a otras personas. El riesgo que implica cometer una infracción para los derechos de los conductores actúa como un disuasivo, haciendo que se lo piensen dos veces antes de incurrir en una falta de tránsito.

Finalmente, las normas en estudio no causan mayor afectación que el beneficio general obtenido a través de su cumplimiento. [46] Como se ha dicho, en caso de considerar que las normas son restricciones al derecho de tránsito, se trataría de afectaciones que son mínimas en comparación con el beneficio que su cumplimiento acarrea. La afectación a la esfera jurídica de las personas conductoras es solamente aplicable en caso de incumplimiento con las disposiciones legales. Ahora bien, en caso de incumplirse, la imposición de la sanción dependerá de las circunstancias del caso y no será una multa fija, tal y como se desarrollará más adelante en este escrito.

---

[42] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 902. **1a. CCLXV/2016 (10a.).**
[43] *Véase* artículo 26 de la Ley poblana en comento.
[44] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 911. **1a. CCLXVIII/2016 (10a.).**
[45] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 914. **1a. CCLXX/2016 (10a.).**
[46] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 894. **1a. CCLXXII/2016 (10a.).**

Documento para consulta

Por otro lado, el beneficio que tiene para la sociedad en general las sanciones es que las personas conductoras que han conducido de manera irresponsable, poniendo en riesgo la salud, vida e integridad de otras personas, no tengan autorizado seguir conduciendo por un periodo especifico y no exista un riesgo continuo para la población. De esta manera la seguridad vial y el bienestar general de la población tienen prevalencia por sobre la libertad de tránsito de la persona conductora que ha incumplido con las disposiciones legales.

A manera de conclusión del análisis de proporcionalidad se considera importante mencionar que es completamente infundado circunscribir el contenido del derecho a la libertad de tránsito únicamente a lo establecido en el artículo 11 constitucional, sino que debe tomarse en consideración el contenido de otros derechos, así como de los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte.

Aun considerando que las normas impugnadas son restricciones a la libertad de tránsito, como lo alega la CDH, se trataría de limitantes permitidas por el texto del artículo 11 constitucional y las disposiciones de tratados internacionales que forma parte del bloque constitucional. Es decir, las restricciones impuestas a la libertad de tránsito encuentran una justificación válida basada en la integridad, seguridad vial, derechos de terceros, incluidos el derecho a la movilidad y a la salud y el orden público.

En caso de que las normas impugnadas sean consideradas restricciones a la libertad de circulación, se solicita a esta H. Corte, que se sigan las mismas consideraciones mencionadas previamente que han hecho tribunales federales en criterio jurisprudencial en el sentido de que "el derecho humano al libre tránsito (...) no está por encima de [la] protección integral de la salud de las personas que también circulan".[47]

En esta línea de ideas, si las normas impugnadas establecen restricciones basadas en el orden público, la seguridad vial y el respeto a derechos de terceros como la salud, la integridad y la seguridad, resulta incuestionable que las mismas se encuentran debidamente justificadas constitucionalmente. Por lo que su imposición no resulta contraria al artículo 11 constitucional.

Al amparo de lo anteriormente expuesto, se solicita a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación concluir que resulta infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, y, por ende, debe confirmarse la constitucionalidad de las normas impugnadas.

SEGUNDO. ANÁLISIS DE LA MULTA DE VEINTE A CUARENTA VECES LA UNIDAD DE MEDIDA DE ACTUALIZACIÓN POR LA FALTA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS A TERCEROS A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIALIDAD DE LAS PENAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

Respecto de las normas objeto de análisis de constitucionalidad que contemplan las multas aplicables a los casos en los que se incumpla con la obligación de contar con el seguro de responsabilidad civil, es incorrecto considerarlas desproporcionadas y clasificarles como una "multa fija", prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del artículo 164 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, se desprende que, en el caso de actualizarse y comprobarse una infracción a su contenido, le será aplicable una multa de 20 a 40 veces la Unidad de Medida y Actualización.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad de las penas o multas a que se refiere el artículo 22 constitucional, las multas fijas son inconstitucionales si no permiten analizar de manera individualizada casos diferenciados.

De igual forma conforme al principio de legalidad contenido en el artículo 16 Constitucional, la autoridad tiene la obligación de expresar las razones, motivos, circunstancias, situaciones de hecho y derecho en las que se sustenta para calificar la conducta que constituye la infracción. Para demostrar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, se analizará en esta sección lo siguiente: (i) se desarrollará el alcance del principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional; (ii) se desarrollará el contenido del artículo 164 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla; (iii) finalmente, se demostrará

[47] Tribunales Colegiados de Circuito; 10ª Época, Tesis: III.7o.A. J/6 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 1926.

Documento para consulta

que conforme al contenido y aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, el artículo impugnado es constitucional.

1. Alcance del principio de proporcionalidad en las penas previsto en el artículo 22 constitucional

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

> "**Artículo 22**. **Quedan prohibidas** las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, **la multa excesiva,** la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado**."

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 99/2006 que los principios del derecho penal le son aplicables al derecho administrativo sancionador en tanto ambos son manifestaciones de la soberanía del Estado. En esa misma línea, todas las sanciones administrativas se rigen por los principios constitucionales penales, como lo es el de la proporcionalidad de las sanciones. Así pues, toda sanción administrativa, como las multas, deben ser proporcionales para cumplir con los estándares constitucionales.

> "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**. Para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del estado."[48]

Es así que, la proporcionalidad en la imposición de multas consiste en la obligación de la autoridad competente de motivar el monto impuesto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción.

De esta manera, la relación de proporción que debe guardar la conducta infractora con la multa que se le asigne será el resultado de un complejo análisis que en ningún caso se reduce a una exacta proporción entre el valor de la multa y el del comportamiento según un baremo fijo.

Por ello, se tienen limitaciones constitucionales ya que no pueden existir normas en las que se advierta un desequilibrio patente, excesivo o irrazonable entre la multa y la finalidad de la norma, para lo cual se impone la obligación de fijar una multa mínima y una máxima, como presupuesto para que el aplicador de la sanción pueda individualizarla al caso concreto del infractor, determinando la multa dentro de ese rango. En ese sentido, existe criterio judicial que señala que "la facultad de la autoridad administrativa de individualizar la multa en estos términos -que buscan la proporcionalidad- no necesita estar reflejada de forma explícita en la ley de la materia, sino que basta que en la norma que contempla dicha sanción se establezcan un mínimo y un máximo".[49]

En diversos precedentes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre este tema, considerando que para que una multa sea acorde al texto constitucional debe contener un parámetro establecido en montos mínimos y máximos que permitan a las autoridades que las impongan determinar su cuantía de acuerdo con las circunstancias personales del infractor dentro de la cuales se encuentran los elementos referidos en el párrafo anterior.[50] Así, resultan aplicables los siguientes criterios judiciales:

> **"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, **para que una multa no sea contraria al texto constitucional**, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga **posibilidad**, en cada caso, **de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la**

---

[48] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro Digital 200347, novena época, agosto de 2006, t. XXIV, p. 1565.

[49] Tribunales Colegiados de Circuito; 10ª. Época, Tesis: XXI.2o.P.A.1 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

[50] *Véase* SCJN; Tesis: 1a./J. 102/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, página 262 y Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, marzo de 2000, t. XI, p. 59.

infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, **o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor**, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."[51] (énfasis propio)

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de **fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva** y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción; **obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal**, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras **el segundo aporta el concepto de proporcionalidad.** El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."[52] (énfasis propio)

Por lo tanto, las multas fijas resultan inconstitucionales al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible ya que propician excesos autoritarios y un tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no es así cuando se establecen montos determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con elementos como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.

2. Contenido del artículo 164 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla

De la porción normativa impugnada de la Ley de Movilidad, que establece la imposición de la multa (artículo 164)[53] por conducir sin seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, se observa que se trata de multas proporcionales.

Son multas proporcionales por el solo hecho de establecer límites inferiores y superiores dentro de los cuales pueden graduarse por la autoridad, esos rangos no solo atienden a la necesidad de que los posibles infractores cumplan con los elementos necesarios para garantizar la seguridad vial y el cumplimiento de las normas de tránsito, sino también permiten la valoración de las características de cada caso y, desde luego, la necesidad de motivar su imposición mayor o menor en cuanto a la cuantía.

Es importante establecer que del mismo ordenamiento legal se desprende la existencia de una base de datos -Sistema Estatal de Información y Seguimiento de Movilidad-, de la cual podrán advertirse algunos elementos, como la reincidencia y los registros de las infracciones cometidas con anterioridad, para el efecto de la determinación de multas justas y equitativas acorde a la gravedad y naturaleza del delito conforme a:

a) La individualización de la multa;
b) Que no transgreda lo establecido en el artículo 22 Constitucional para evitar la aplicación de multas fijas y

Verificar que el propósito de la multa va más allá del simple acto sancionador. Considerando las circunstancias específicas del infractor y, con ello, factores como el grado de culpabilidad, el daño causado, las condiciones sociales y la capacidad económica del presunto infractor, aunado a cualquier otra situación atenuante o agravante como la reincidencia, evitando una afectación sin sentido al ejercicio de los derechos que impone la proporcionalidad.

---

[51] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital 200347, Novena Época, julio de 1995, t. II, p. 5

[52] Jurisprudencia P./J. 10/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 1995, t. II, p. 19.

[53] Artículo 26. Las personas que conducen vehículos motorizados no podrán:
[…]
Fracción XXX. Circular sin licencia de conducir, o sin placas, o sin seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, o sin tarjeta de circulación, o sin calcomanías y hologramas autorizados por la autoridad competente, o con placas, tarjeta de circulación, calcomanías y hologramas que correspondan a otros vehículos;
[…]"
"Artículo 164. Las autoridades estatales competentes sancionarán con multa de veinte a cuarenta veces la Unidad de Medida y Actualización, a las personas conductoras de vehículos motorizados que no cuenten con seguro de responsabilidad vigente que garantice el pago de daños a terceros."

No se omite señalar que si bien el artículo 164 únicamente señala el monto mínimo y máximo dentro del cual la autoridad está facultada para establecer la multa, al ser un ordenamiento jurídico que regula toda un área como lo es la seguridad vial es necesario su estudio en conjunto, es decir, tomar en cuenta lo señalado en los demás artículos correspondientes al seguro de responsabilidad por daño a terceros.

De esa manera, tenemos que el artículo 68 de la Ley de Movilidad hace alusión a la información del Sistema Estatal de Información y Seguimiento de Movilidad, que la Secretaría deberá integrar y operar, con el objeto de registrar, procesar y actualizar la información en la materia de movilidad y seguridad vial, los cuales resultan ser los siguientes:

Por su parte el artículo 74 señala lo siguiente:

> "**Artículo 74.** Los datos generados en materia de movilidad y seguridad vial deberán ser públicos, en cumplimiento a lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, como mecanismo para el seguimiento de planes, programas y proyectos desarrollados en materia de movilidad por el Estado, para ello, se implementarán las medidas necesarias para publicar y difundir los datos en materia de movilidad a través de plataformas en línea que permitan a la ciudadanía consultar y descargar esta información."

Por consiguiente, con los elementos que dispone la Ley de Movilidad, mismos que constituyen datos disponibles al público en general, es posible determinar el nivel apropiado de protección de un determinado derecho y la imposición de una multa proporcional equivalente a la conducta infractora.

3. De conformidad con el contenido y aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, el artículo 164 de la Ley y la sanción establecida es constitucional.

En principio es necesario advertir que, aunque la conducta infractora es la misma para todas y todos al igual que la consecuencia consistente en una multa, existen circunstancias que hacen más o menos grave la infracción. Ello se debe a que una infracción de tránsito no solo se valora conforme a la justicia conmutativa, viendo los hechos sin importar su autor, también es necesario valorar las circunstancias que afectan al hecho.

Lo anterior cobra relevancia puesto que hay incidentes que permiten observar que existen distintas gravedades en las infracciones de tránsito. En ese sentido, no es lo mismo pasarse un alto en una calle vacía que en el cruce de avenidas, en las que hay una mayor circulación porque el riesgo y los daños aumentan.

Ahora bien, por lo que hace al referente económico, debe apuntarse que el mayor monto de la multa, consistente en 40 Unidades de Medida y Actualización, no debe relacionarse únicamente con una cuestión de capacidad económica. Es cierto que las multas suelen establecerse en relación a la conducta infractora, pero tampoco debe perderse de vista que la mayor cuantía deviene del análisis de distintas circunstancias que califican la gravedad de la infracción y la posible lesión al bien jurídico protegido.

En cuanto al hecho de que la multa sea fija y que el monto deriva de la conducta infractora consistente en no contar con seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, la cual en todos los casos es la misma, y que por tanto no pueda exigírsele a la autoridad competente que distinga varios supuestos de hecho, es completamente constitucional precisamente porque la norma prevé diversos parámetros distintos a la sola acreditación de la conducta.

En ese sentido, resulta evidente que cuando una infracción es muy grave, ello deriva del análisis de la situación y de la aplicación del principio de proporcionalidad.

Además, es erróneo asegurar que por la naturaleza de la infracción no existen elementos para establecer una graduación en el monto de la multa, ya que la autoridad sancionadora valora diversas circunstancias, aunado a que existen elementos que pueden ayudar a determinar un monto distinto para cada caso, como es la edad, el grado de preparación, el modo de vida o las circunstancias particulares de la situación en flagrancia.

Luego entonces, existen diversos elementos que podrían servir para calificar la gravedad de la multa cuya constitucionalidad se cuestiona, como las circunstancias personales de los infractores, el fin de la conducta, o circunstancias que pueden aumentar o atenuar la responsabilidad.

Es importante precisar que, aunque la realización de la conducta infractora no lo determinan las circunstancias de la persona, éstas sí modifican la gravedad y, por tanto, el monto de la multa.

Además, todas las multas de tránsito que se impongan son impugnables. Para lo cual, el órgano competente tendrá a su disposición todos los elementos que le permitan valorar las circunstancias que se han mencionado previamente, y que podrían servir para modificar el monto por la atenuación de la responsabilidad, para que en todo caso el presunto infractor pueda allegar de elementos de convicción a la autoridad para la consideración y determinación de su capacidad económica.

Finalmente, por estas razones, la imposición de la multa guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. De esta forma, el artículo 164 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial no contempla una multa fija y, por tanto, no puede considerarse como una interferencia constitucional al derecho fundamental a la proporcionalidad de las multas.

Por todo lo anterior, es evidente que la norma no establece multas abiertamente desproporcionales y atienden a la necesidad de que los posibles infractores cumplan con los elementos necesarios para garantizar la seguridad vial y el cumplimiento de las normas de tránsito

TERCERO. INDEBIDA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El artículo 127 y 168 del Decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la Ley de Movilidad, mismas que son objeto de análisis de constitucionalidad, establecen las sanciones administrativas consistentes en la suspensión de la licencia de conducir por un periodo de un año en el caso de que alguna persona conductora dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente y la cancelación de la licencia para conducir en el caso de la comisión de alguna de las infracciones establecidas en el artículo 26, respectivamente.

Si bien se puede pensar que las normas impugnadas transgreden dicho precepto constitucional debido a que permiten a la autoridad administrativa imponer una sanción distinta de las autorizadas por el texto del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, esto es multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo en favor de la comunidad, ello resultaría incorrecto como se analizará a continuación.

Para estos efectos se requiere llevar a cabo un análisis adecuado del contenido del artículo 21 Constitucional, el cual al establecer las sanciones que pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa solamente hace referencia a sanciones por la infracción de Reglamentos, no así de Leyes.

En ese sentido, resulta constitucionalmente válido que en una Ley se establezcan sanciones distintas a las previstas por un Reglamento y por ende, el hecho de que una autoridad administrativa aplique una de las sanciones previstas en los artículos impugnados de la Ley de Movilidad, no constituye una violación del artículo 21 constitucional.

En orden a demostrar la constitucionalidad de los preceptos impugnados y con la intención de dotar el presente argumento de estructura, el mismo se desarrollará (i) en primer lugar, desarrollando el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (ii) posteriormente, desarrollaremos la interpretación de dicho precepto constitucional; (iii) por último, demostraremos que conforme al contenido e interpretación del artículo 21 constitucional, los artículos impugnados resultan constitucionales.

1. Contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien el estudio de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa tiene por objeto analizar, entre otros, el contenido de los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, lo cierto es que ello debe realizarse a partir de una correcta interpretación del artículo 21 constitucional, por lo que el mismo será analizado a lo largo del presente argumento.

Al respecto, resulta necesario transcribir el contenido de dicho precepto normativo para su pronta referencia:

> Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

Documento para consulta

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

(...) (énfasis añadido).

Del precepto previamente mencionado, cabe resaltar el contenido de los párrafos cuarto, quinto, sexto y noveno los cuales, por un lado, establecen la facultad de las autoridades administrativas para la aplicación de sanciones por las *infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo en favor de la comunidad*.

Y a su vez limita el monto de la multa que en su caso pudiere imponerse, atendiendo a la calidad del infractor *de los reglamentos gubernativos y de policía*.

Por otro lado, el párrafo noveno de dicho precepto establece que, las infracciones administrativas forman se encuentran comprendidas dentro del ámbito de la seguridad pública, las cuales pueden encontrarse contenidas *en ley,* en las respectivas competencias que la Constitución señala.

Dichos párrafos serán analizados con mayor detenimiento en el próximo apartado del presente argumento.

2. Interpretación del artículo 21 constitucional.

A continuación procederemos a demostrar que la interpretación que debe prevalecer del artículo 21 constitucional, es aquella que establece que cuando el precepto constitucional señala que: *compete a la autoridad administrativa de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad,* hace referencia a que los reglamentos gubernativos y de policía únicamente pueden establecer esos tres tipos de sanciones.

No obstante, ello no impide que la ley, emanada de un órgano legislativo, ya sea local o federal, pueda establecer una categoría más amplia de sanciones, pues ello es constitucionalmente válido.

Ello, pues través de la interpretación obtenida a través del ejercicio de diversos métodos jurídicos, como lo es, la interpretación literal, sistemática, histórica, y de acuerdo a la *ratio*

Documento para consulta

legis del texto constitucional, puede concluirse que la interpretación propuesta, es la correcta lectura que debe darse al artículo 21 multicitado.

Para ello, resulta conveniente detallar el ejercicio interpretativo realizado desarrollando todos y cada uno de los métodos señalados, de modo que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda arribar a la conclusión de que los mismos.

a. Interpretación literal

Como es de conocimiento de esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación literal es aquella que atribuye el significado más inmediato, que se desprende del uso común de las palabras y de las reglas sintácticas. [54]En orden a realizar este tipo de interpretación, puede hacerse uso del lenguaje, por un lado, y por otro del argumento a contrario.

Ahora bien, el párrafo cuarto del artículo 21 que ahora nos interesa, establece lo siguiente:

> Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Por lo que hace al uso del lenguaje, del fragmento anteriormente transcrito puede desprenderse que el mismo contiene dos oraciones, una de las cuales es subordinada. Esto es, la segunda oración depende de un segmento de otra, de modo que la primera complementa el significado de la segunda.

Ahora bien, en el cuarto párrafo del artículo 51 la oración subordinada se conforma de la siguiente manera:

- La oración principal: *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía*.
- La oración subordinada: ...*las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad*.

Esto es, depende de la oración principal para completar su significado en el momento en que señala "*las que",* haciendo referencia a "*las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía".*

En este caso, la coma tiene la función de delimitar las oraciones subordinadas[55], sin embargo, resulta claro que la interpretación de una oración depende de la otra, en concreto, toma un elemento de la primera oración "*las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía"*, para convertirlo en el sustantivo de la segunda oración.

Esto es, el modo de entender la oración subordinada es de la siguiente manera: **las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.**

Ahora bien, a la misma conclusión se arriba si se toma en consideración el argumento a *contrario sensu,* pues según éste, si una disposición normativa establece que, si tal disposición establece ciertas consecuencias para un supuesto en específico, se excluye que dicha consecuencia sea aplicable a un supuesto diverso. Nos explicamos.

En el caso concreto la consecuencia es consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

Mientras que el supuesto al que se encuentra delimitada dicha consecuencia es única y exclusivamente a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Lo anterior, pues en caso de que el constituyente hubiera querido delimitar únicamente ese tipo de sanciones a todas las infracciones, sin importar el ordenamiento jurídico al que pertenecen, entonces no hubiera restringido dicho párrafo a las contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía.

Esto es, si el constituyente previó el arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo en favor de la comunidad como las únicas sanciones aplicables a las infracciones contenidas en los

---

[54] Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1999.

[55] RAE. *Diccionario panhispánico de dudas*. "Coma". 2° edición (versión provisional). Disponible en: https://www.rae.es/dpd/coma.

Documento para consulta

reglamentos gubernativos y de policía, puede desprenderse que fue porque su intención era limitarlo únicamente a ese tipo de ordenamientos, pues en caso contrario, no los hubiera especificado.

De ahí que pueda concluirse que, de conformidad con esta interpretación, dicho párrafo se restringe únicamente a las infracciones contenidas en reglamentos gubernativos y de policía. Adicionalmente, esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de acuerdo con los cuales la autoridad legislativa tiene la facultad de imponer diversos tipos de sanciones, que no se limitan a las sanciones que puede imponer la autoridad administrativa de acuerdo con el artículo 21 constitucional. En ese sentido, destacan los siguientes criterios judiciales:

> **SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY.** Cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.[56]

> **CLAUSURA. LA ESTABLECIDA COMO SANCION EN LA FRACCION VI DEL ARTICULO 84 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, NO INFRINGE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.** La fracción VI del artículo 84 del Código Fiscal de la Federación faculta a las autoridades fiscales para imponer, en caso de reincidencia de las infracciones señaladas en las fracciones VII y IX del artículo 83 del propio código, una sanción consistente en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de 3 a 15 días. La citada fracción del artículo 84 del código tributario federal no es contraria al artículo 21 constitucional, que faculta a la autoridad administrativa a sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, con multa o arresto hasta de treinta y seis horas. Lo anterior es así, porque la norma constitucional distingue entre la autoridad judicial y la administrativa, asignando a la primera de ellas la potestad de imponer las penas; y a la segunda la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere a los actos de la autoridad legislativa, por lo que, para esta última no rige la limitación impuesta por el Constituyente, para sancionar exclusivamente con arresto o multa las infracciones a las leyes.[57]

De los precedentes anteriormente transcritos puede desprenderse que, la limitación establecida por la Constitución en su artículo 21 se constriñe a la facultad de la autoridad administrativa, pero no refiere a los de la autoridad legislativa, la cual puede válidamente establecer sanciones distintas al arresto, multa o trabajo en favor de la comunidad.

Por otro lado, y aún en el supuesto jamás concedido de que esta H. Suprema Corte considere lo contrario, se demostrará que a dicha conclusión puede llegarse a través de otros métodos de interpretación.

b. Interpretación sistemática

Ahora bien, el sistema constitucional, como todo sistema jurídico, es un conjunto coherente de normas, la cual guarda relación entre todas sus disposiciones, por lo que no puede presuponerse que existan lagunas o antinomias entre sí.

En ese orden de ideas, una disposición normativa no puede analizarse e interpretarse de manera aislada, sino que debe recurrirse al contexto en el que esté situada, ya sea a los demás párrafos de un mismo artículo, los artículos de una misma sección título o capítulo, el resto de los artículos de una misma ley o incluso la totalidad de disposiciones de un mismo sistema jurídico.[58]

Al respecto, es dable analizar el contenido del artículo 21 en su conjunto, en concreto en relación con los párrafos cuarto, quinto, sexto y noveno que señalan lo siguiente:

> Artículo 21.
>
> (…)

[56] SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 1a. LXXIV/2004; TA
[57] SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; P. XXIV/97; TA
[58] Guastini, Riccardo, *Estudio…op cit.*

Documento para consulta

> (Cuarto párrafo) Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por **las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía,** las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.
>
> (Quinto párrafo) Si el **infractor de los reglamentos gubernativos y de policía** fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
>
> (Sexto párrafo) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los **reglamentos gubernativos y de policía**, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.
>
> (Noveno párrafo) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la **sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley,** en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Al respecto, consideramos importante realizar un análisis de los cuarto, quinto y sexto del precepto anteriormente citado.

Sobre este punto, cabe precisar que, dada la relación e interdependencia existentes entre las normas contenidas en la Constitución, la misma debe ser interpretada de forma que se eviten contradicciones. Tal y como se desprende de lo siguiente:

> **SANCIONES POR FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENEN POTESTAD CONCURRENTE PARA PREVERLAS; ESTE ÚLTIMO RESPECTO DE LA MULTA, ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS O TRABAJO A FAVOR DE LA COMUNIDAD.** El artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en favor del jefe de gobierno del Distrito Federal, una cláusula habilitante para que prevea reglamentariamente las sanciones administrativas de multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad, en los casos de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Por su parte, el propio Constituyente Permanente confirió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de tipificar infracciones y sanciones, al concederle esa atribución en justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, según el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional. En estas condiciones, en materia de interpretación constitucional, el principio de unidad de la Constitución impide efectuar una operación que haga que sus disposiciones se contradigan entre sí, dada la relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos del Pacto Fundamental, que obliga a no establecer, en ningún caso, sólo la norma aislada, sino el sistema en el que se ubica, esto es, todas las normas deberán ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones. Por tanto, si a la luz de la idea del legislador racional, el actuar del Constituyente no debe entenderse contradictorio, sino razonable, se concluye que la potestad de prever las sanciones por faltas de policía y buen gobierno, la tienen, en forma concurrente, tanto la Asamblea Legislativa como el jefe de gobierno del Distrito Federal; este último respecto de las administrativas señaladas, las que habrán de respetar el límite previsto en el precepto constitucional citado inicialmente.
>
> SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.[59]

Una vez dicho esto, el párrafo cuarto se limita a señalar las infracciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía, y tal cuestión se reitera dentro de los párrafos quinto y sexto del mismo artículo. Lo anterior, no puede interpretarse como una mera coincidencia, sino que se debe a que los párrafos mencionados se encuentran relacionados entre sí.

Se dice lo anterior, puesto que el párrafo quinto señala la conjunción "si...", estableciendo una condicionante respecto al **infractor de los reglamentos gubernativos y de policía,** en

[59] TCC; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; I.7o.A.111 A (10a.); TA; Publicación: viernes 27 de junio de 2014 09:30 h

Documento para consulta

concreto, cuando sea jornalero, obrero o trabajador. Y, por otro lado, el párrafo sexto señala que "tratándose de", estableciendo otra condición cuando se trate de trabajadores asalariados que cometan una **infracción de los reglamentos gubernativos y de policía.**

Ergo, ambos párrafos guardan relación con la aplicación de las sanciones a que se refiere el párrafo cuarto (a saber, aquellas aplicables a las infracciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía), únicamente determinando la forma de su aplicación en tratándose del sujeto infractor.

El artículo 21, entonces, al guardar relación entre sus párrafos cuarto, quinto y sexto, reitera que el cuarto sí se refiere **únicamente a las infracciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía,** tan es así que se reitera dentro de dichos tres párrafos.

De ahí que pueda concluirse en que las sanciones consistentes multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo en favor de la comunidad, únicamente son aquellas contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía.

Por otro lado, corrobora nuestro criterio, el hecho de que el párrafo noveno sí realiza una distinción del ordenamiento jurídico, al señalar lo siguiente "*La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos,* ***así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley,*** *en las respectivas competencias que esta Constitución señala.*"

Esto es, el mismo artículo permite que la ley (como un ordenamiento jurídico de naturaleza diversa) contenga sanciones de las infracciones administrativas. Dicho de otro modo, el artículo 21 constitucional, si realiza una distinción respecto al ordenamiento jurídico en que pueden encontrarse contenidas las infracciones:

- En el cuarto, quinto y sexto párrafos refieren: "las infracciones de los reglamentos gubernativos o de policía".
- En el noveno párrafo señala: "las infracciones administrativas, en los términos de la ley".

Lo anterior cobra relevancia pues en el primer caso, esto es, respecto a las infracciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía, sí distingue y señala que las sanciones únicamente pueden consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.

Mientras que en el segundo caso, esto es, las infracciones administrativas contenidas en la ley, no realiza distinción alguna. De ahí que pueda afirmarse que las sanciones aplicables a este tipo de sanciones pueden consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, trabajo en favor de la comunidad o alguna otra diversa que pueda determinar el legislador.

Lo anterior, pues tal lectura da congruencia a lo establecido en el mismo artículo constitucional, pues no puede suponerse que el Constituyente hubiere utilizado los términos "infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía" y "infracciones administrativas, en los términos de la ley" de forma fortuita, sino que realizó tal distinción con un cometido específico.

Dicho cometido, se reitera, era delimitar y señalar las sanciones que pueden encontrarse contenidas en cada tipo de ordenamiento jurídico. Por lo que únicamente a través de tal interpretación puede dotarse de sentido y congruencia al texto constitucional.

c. Ratio legis del texto constitucional

Por último, la interpretación que aquí se argumenta, en el sentido de que el artículo 21 constitucional solamente hace referencia a las sanciones que podrán imponerse por la infracción a Reglamentos, no así de leyes, cobra relevancia si se toma en consideración que la naturaleza del ordenamiento jurídico que contiene la infracción correspondiente.

Esto es, un Reglamento y una Ley tienen naturaleza jurídica distinta, pues ésta última es producto de la deliberación que realizan los representantes populares, y que atraviesa un procedimiento legislativo, mientras que el Reglamento es emitido únicamente por el titular del Poder Ejecutivo, ya sea local o federal.

Esto es, la ley proviene de autoridades que han sido elegidas a través de procedimientos democráticos, y se crea a través de un procedimiento público y transparente, en el que participan distintos sectores políticos e ideológicos, en el que se presupone la existencia de una deliberación y análisis.

Documento para consulta

Como es del conocimiento de esta H. Autoridad, los artículos 70, 71, 72 y 92 constitucionales regulan el procedimiento legislativo federal, y las diversas constituciones locales regulan el procedimiento correspondiente a nivel estatal.

En términos amplios, el procedimiento legislativo contiene las siguientes etapas: (i) la iniciativa; (ii) la discusión; (iii) la aprobación; (iv) la sanción; (v) la publicación; (vi) el inicio de vigencia. Las cuales revisten ciertas formalidades de las que depende la validez de determinada norma.

Tales circunstancias otorgan a la Ley de importancia y legitimidad sobre otras normas jurídicas (como pueden serlo los reglamentos), y por ende, pueden incidir en la esfera jurídica de los gobernados, puesto que son ellos mismos quienes eligen a sus representantes y quienes de forma democrática, autorizan la emisión y reforma de normas jurídicas.

Esto es, hay materias que únicamente pueden ser normadas por la ley y no a través de otras fuentes, tal es el caso de las penas, las contribuciones y las sanciones. En ese sentido, véase la tesis de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.** [60]

Distinto a la ley, el Reglamento es un conjunto de normas emanadas de una autoridad distinta, el Poder Ejecutivo, los cuales, tienen por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes, esto es, para su ejecución.

El Reglamento, entonces, deviene del ejercicio del poder soberano de la autoridad administrativa, y por ende, no atraviesa un proceso de participación y deliberación como sí sucede con la ley.

De ahí que la imposición de sanciones, o de medidas que restringen los derechos de los particulares o bien, que imponen cargas a los gobernados deben encontrarse limitadas, y con el único fin de dotar de aplicación a la ley.

A la luz de lo hasta ahora señalado, es procedente entrar a la luz del contenido del cuarto párrafo del artículo 21 el cual establece que:

> Artículo 21.
>
> (…)
>
> (Cuarto párrafo) Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por **las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad;** pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Cobra sentido entonces, que las sanciones aplicables a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía únicamente puedan consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.

Esto es, la norma constitucional, al delimitar esos tres tipos de sanciones a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía pretendió limitar la facultad reglamentaria del ejecutivo para incidir en la esfera jurídica de los particulares, pues, como se vio, los reglamentos no atraviesan por un proceso deliberativo que les otorgue tal legitimidad.

Esto es, la potestad conferida a la autoridad administrativa autoriza que puedan regular infracciones y sanciones dentro de los reglamentos gubernativos y de policía, pero lo limita únicamente a que puedan consistir en los tres tipos de sanciones previstos en el párrafo cuarto. En ese sentido, el pleno de esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales federales han emitido criterios jurisprudenciales que corroboran lo anterior.[61]

De ahí que pueda concluirse que, las sanciones previstas por un reglamento, en efecto, únicamente pueden consistir en las previstas por el cuarto párrafo del artículo 21, pero resulta constitucionalmente válido que en una Ley puedan establecerse sanciones diversas.

---

[60] SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. CCCXV/2014 (10a.); TA; Publicación: viernes 12 de septiembre de 2014 10:15 h

[61] SCJN; 7a. Época; Semanario Judicial de la Federación; TA y TCC; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; I.7o.A.109 A (10a.); TA; Publicación: viernes 27 de junio de 2014 09:30 h.

Documento para consulta

Ello, pues es el órgano legislativo el que se encuentra facultado para ello al ser el representante y portavoz de los intereses y decisiones tomadas por los gobernados.

Una vez determinado lo anterior, y demostrada la interpretación correcta del artículo 21 constitucional en el sentido de que la limitante sobre que las sanciones solo pueden ser aquellas establecidas en el párrafo cuarto, única y exclusivamente aplica a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, pero no a aquellas establecidas por la ley, a continuación, procederemos a demostrar que no existe violación alguna al texto constitucional.

3. Constitucionalidad de los artículos 127 y 168 del Decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla, por el que se aprueba la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla.

La Comisión de Derechos Humanos del estado de Puebla, demandó la Acción de Inconstitucionalidad por las normas impugnadas, esto es, en el caso de que se estime que los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, transgreden el artículo 21 constitucional dado de permiten a la autoridad administrativa imponer una sanción distinta de las autorizadas por el texto constitucional, ello sería incorrecto.

Ello, pues aparentemente considera que dichos preceptos, al establecer que por conducir un vehículo automotor con una condición física que exceda los límites previstos para la prueba de alcoholimetría se podrá imponer una sanción consistente en la suspensión de la licencia de conducir hasta por un año o bien, su cancelación por dos años, no consiste en un arresto hasta por treinta y seis horas, multa o trabajo en favor de la comunidad, permitidos por el artículo 21 constitucional, y por ende, dichas disposiciones podrían resultar inconstitucionales.

Lo cual, a la luz de la correcta interpretación (debidamente demostrada en el apartado que antecede, del artículo 21 constitucional, resultan en disposiciones que no violentan su contenido.

Esto es, en el apartado que antecede hemos demostrado que de la interpretación literal, sistemática y de acuerdo a la *ratio legis* del texto constitucional puede desprenderse que cuando el artículo 21 establece que "*compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad"* refiere dicha limitante únicamente a los reglamentos gubernativos y de policía.

Esto es, la limitación establecida se refiere a la facultad de las autoridades administrativas, al momento de expedir reglamentos gubernativos y de policía para establecer sanciones, las cuales, por la naturaleza del ordenamiento correspondiente, únicamente pueden consistir en: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.

No obstante, dicha limitación no puede aplicarse a la autoridad legislativa, a través de la emisión de una ley formal y materialmente hablando, la cual, goza de una naturaleza distinta, que se encuentra respaldada por la legitimidad de los gobernados.

Ahora bien, los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla[62] son constitucionales. Del contenido de dichos artículos impugnados se desprende:

- La suspensión por un periodo de un año de la licencia de conducir.
- La cancelación de la licencia para conducir, sin que se pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años.

[62] "Artículo 127. Las autoridades en el ámbito de su competencia llevarán a cabo los operativos de alcoholimetría de manera permanente con el objetivo de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, aplicando los límites establecidos en el presente ordenamiento.
En el caso de que alguna persona conductora dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, durante la conducción de un vehículo motorizado, independientemente de las sanciones administrativas correspondientes, le será suspendida por un periodo de un año la licencia de conducir. Dicha información deberá ser remitida para la integración del registro correspondiente en el historial de la persona conductora."
"Artículo 168. En los casos a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, se impondrán a los conductores de vehículos de propulsión mecánica, además de las sanciones señaladas en el artículo anterior, la cancelación de la licencia para conducir, sin que se pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años, considerando el modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como las condiciones y circunstancias, independientemente de las demás sanciones que por el hecho se pudieran generar."

Documento para consulta

Ahora bien, es verdad que dichas sanciones distan de ser una multa, un arresto o bien, trabajo a favor de la comunidad, sin embargo, es verdad también que las mismas no son sanciones aplicables a infracciones contenidas en un reglamento gubernativo o de policía, por lo que la limitante del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional no resultaría aplicable.

Lo anterior, pues la limitante respecto al tipo de sanciones, únicamente resulta aplicable a las infracciones contenidas en reglamentos gubernativos y de policía, y en el caso que ahora nos ocupa, se trata de infracciones administrativas contenidas en una ley en sentido formal y material.

Dicho de otro modo, de acuerdo con el artículo 21 constitucional resulta completamente válido que en una ley, ya sea local o federal, como lo es la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, pueda establecer una sanción distinta a los tres tipos señalados en el párrafo cuarto del artículo 21 multicitado.

Al amparo de lo anterior, se solicita a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la constitucionalidad de los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla.

CUARTO. LOS ARTÍCULOS 127 Y 168 DE LA LEY DE MOVILIDAD SON COMPATIBLES CON EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

Es procedente que se dicte sentencia por medio de la que se reconozca la constitucionalidad de los artículos referidos toda vez que las sanciones establecidas por dichas disposiciones son compatibles con el artículo 22 de la Constitución Federal.

Para demostrar lo anterior, debemos de partir del hecho de que este Alto Tribunal ha establecido que los principios y garantías del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador.

El marco de prerrogativas y principios del derecho penal incluye al artículo 22 constitucional, el cual, establece uno de los parámetros en materia de proporcionalidad de la sanción. Por lo cual, la regularidad constitucional de los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad debe de evaluarse de conformidad con el precepto constitucional en cita.

Derivado del análisis que se realice de las normas impugnadas a la luz del precepto constitucional referido se podrá concluir que aquellas superan un escrutinio de constitucionalidad, por lo cual, debe de reconocerse su plena validez y obligatoriedad.

A fin de demostrar lo anterior, a continuación, desarrollaremos los siguientes apartados: i) contenido y alcance del artículo 22 constitucional; ii) constitucionalidad de los preceptos impugnados.

a. Contenido y alcance del artículo 22 constitucional

El precepto invocado es del tenor literal siguiente:

> *Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.*
>
> *Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*
>
> *No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.*
>
> *La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.*

Documento para consulta

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.

Del precepto transcrito, particularmente, de su primer párrafo, se desprende que en nuestro país están prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Además, se advierte que toda pena que se imponga deberá ser proporcional al delito que se sancione y al bien jurídico afectado.

Si bien es cierto, que los mandatos y derechos que emanan de la disposición en comento están fundamentalmente dirigidos a la materia penal, en tanto que es esa materia la que rige la imposición de penas en los términos a los que se refiere el artículo 22 constitucional; también es cierto que esta SCJN ha reconocido que los principios e instituciones del derecho penal, también son aplicables al derecho administrativo sancionador.

Tienen aplicación las tesis de rubro: **NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**[55] **y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO**.[55]

Los precedentes transcritos confirman que los derechos y principios que rigen en el derecho penal son aplicables a cualquier materia jurídica en la que se ejerza la potestad punitiva del Estado.

Concretamente, se reconoció que la sanción administrativa tiene similitud con las penas, toda vez que ambas configuran una reacción frente a lo antijurídico. En ambos casos, la conducta humana es ordenada o prohibida.

Dicho lo anterior, se invoca el artículo 22 constitucional debido a que este contiene el parámetro a partir del cual debe de evaluarse la constitucionalidad de un tipo administrativo de sanción, en cuanto a su contenido material.

Es decir, aunque evidentemente las normas que contengan sanciones administrativas están sujetas al escrutinio constitucional realizado desde el contenido de diversas disposiciones constitucionales y convencionales, la razonabilidad de la pena o la sanción misma se califica desde el contenido del artículo 22 constitucional, en el que -entre otras cosas- se establece **la obligación de que las sanciones que se impongan sean proporcionales al delito o infracción que se sancione y al bien jurídico afectado.**

Tiene aplicación:

> **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO**. Para analizar el marco legal de las sanciones, de cara al contenido del artículo 22 constitucional, debemos ubicarnos en lo que la dogmática jurídico penal llama "penalidad", "punibilidad", "merecimiento", "necesidad de la pena" o "pena abstracta", y no en el ámbito de la individualización de la sanción, que se refiere propiamente a la pena que imponen los jueces en los casos concretos. La punibilidad o penalidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste. El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para

Documento para consulta

> dos conductas que son igualmente reprochables. Por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales podría tener lugar en un ámbito muy distinto: el de las reglas relativas a la individualización de la sanción, que lleva a cabo el juzgador. Cuando un juzgador va a determinar la sanción penal concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, entonces podría eventualmente aplicar un test de proporcionalidad[63].

En términos de la tesis invocada, el análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado a la obra legislativa, lo que implica determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal.

Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables.

Por tanto, en términos generales, lo que postula el principio de proporcionalidad en materia de imposición de sanciones es, primero, que dichas sanciones estén relacionadas con la tutela de algún bien jurídico y; segundo, que exista un equilibrio entre el grado de la sanción y el grado de afectación producido por la conducta antijurídica al bien jurídico tutelado.

En caso de que se confirme la existencia de ambos elementos, podrá concluirse que la norma que contenga algún tipo de sanción es compatible con el principio de proporcionalidad al que se refiere el artículo 22 constitucional.

b. Constitucionalidad de los preceptos impugnados

De los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad[64] se advierte que:

- Se realizarán operativos de alcoholimetría con el fin verificar e identificar a las personas que realicen la conducción de vehículos automotores con niveles de alcohol por encima de los permitidos por la legislación.
- En el caso de que se conozca que una persona conduce un vehículo automotor con niveles de alcohol en la sangre por encima de los niveles permitidos se hará acreedora a la suspensión de su licencia de conducir por un periodo de un año.
- En los casos en los que se incurra en cualquiera de los supuestos de infracción contenidos por el artículo 26 de la Ley de Movilidad, podrá imponerse a la persona responsable una sanción consistente en la cancelación de su licencia de conducir, con la imposibilidad de que pueda emitirse una nueva por un periodo de hasta 10 años. Para lo cual, se tomará en consideración las condiciones de modo, tiempo y lugar conforme a las que fue cometida la infracción.

De lo antes señalado se desprende con claridad que las normas impugnadas establecen dos sanciones que se verificarán ante hipótesis concretas e identificables: i) la conducción de vehículos automotores con niveles de alcohol por encima de los permitidos por la legislación y; ii) la comisión de cualquiera de las infracciones previstas por el artículo 26 de la Ley de Movilidad.

---

[63] **1a. CCCXI/2014 (10a.)** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 591

[64] ARTÍCULO 127. Las autoridades en el ámbito de su competencia llevarán a cabo los operativos de alcoholimetría de manera permanente con el objetivo de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, aplicando los límites establecidos en el presente ordenamiento.
En el caso de que alguna persona conductora dé positivo a una prueba de alcoholimetría de manera permanente con el fin de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol, durante la conducción de un vehículo motorizado, independientemente de las sanciones administrativas correspondientes, le será suspendida por un periodo de un año la licencia de conducir. Dicha información deberá ser remitida para la integración del registro correspondiente en el historial de la persona conductora.
Cuando una persona conductora en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas o enervantes provoque un siniestro de tránsito, en un vehículo de carga, transporte escolar, vehículos de emergencia o transporte de personas pasajeras será acreedora a las responsabilidades que ameriten conforma a la legislación.
ARTÍCULO 168. En los casos a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, se impondrán a los conductores de vehículos de propulsión mecánica además de las sanciones señaladas en el artículo anterior, la cancelación de licencia para conducir, sin que se pueda expedir una nueva en una temporalidad de hasta diez años, considerando el modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como las condiciones y circunstancias, independientemente de las demás sanciones que por el hecho se pudieran generar.

Documento para consulta

Tales sanciones pueden consistir en: a) la suspensión de la licencia de conducir por un periodo de un año (cuando se cometa la conducta señalada en el inciso i) o; b) la cancelación de la licencia de conducir por un periodo de hasta 10 años (cuando se cometa cualquiera de las infracciones del artículo 26).

Ahora bien, como se ha venido señalando a lo largo de la presente manifestación, las sanciones señaladas cumplen con las prerrogativas del artículo 22 constitucional, toda vez que dichas sanciones buscan castigar la afectación a un bien jurídico; además de que el grado de la sanción está equilibrada con la afectación producida.

En efecto, en el caso del artículo 127 podemos advertir que el bien jurídicamente tutelado es la seguridad vial, con la intención de otorgar condiciones de menor incidencia de siniestros en beneficio de todas las personas usuarias de la vía.

Tan es así lo anterior, que en la exposición de motivos del "DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que aprueba la LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO DE PUEBLA", publicado el 05 de diciembre de 2023 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla se sostuvo -entre otras cosas- que la ley atiende a los temas de movilidad y seguridad vial incluidos los ODS 3, 11 y 13 que establece entre otros la meta de reducir para 2030 a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico; la Declaración de Estocolmo llevada a cabo en febrero de 2020 que tuvo como resultado la meta de reducir las muertes por choques y atropellamientos en al menos un 50%; y la resolución A/RES/74/299 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que estableció un objetivo de seguridad vial e invitó a los Estados a aprobar legislación amplia sobre los principales factores de riesgo, como la no utilización de cinturones de seguridad, sistemas de sujeción infantil y cascos, la conducción en estado de ebriedad y el exceso de velocidad; y de poner en práctica leyes adecuadas y efectivas, basadas en datos empíricos o científicos sobre otros factores de riesgo relacionados con la disminución de facultades y las distracciones durante la conducción.

En la exposición de motivos, se sostuvo respecto a los objetivos de la ley de Puebla que la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla, tiene como objeto garantizar el derecho de todas las personas a la movilidad, en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión, igualdad, modernidad e innovación tecnológica, priorizando el desplazamiento de las personas peatonas, conductoras de vehículos no motorizados y con discapacidad, así como regir la seguridad vial en el Estado para establecer el orden y el control de la circulación vehicular y peatonal en las vías públicas.

> Asimismo, el derecho a la movilidad tiene diversas finalidades como lo son: la integridad física y la prevención de lesiones de las personas usuarias de las calles; accesibilidad de las personas a las calles y a los sistemas de transporte; movilidad eficiente de personas y bienes y la eliminación de mecanismos de exclusión o diferenciadores desventajosas al usar los sistemas de movilidad.
>
> …
>
> En ese sentido, se estableció como **objetivo prioritario** para las medidas que deriven de la presente Ley la protección de la vida y la integridad física de las personas en sus desplazamientos, uso o disfrute en las vías públicas, por medio de un enfoque de prevención que disminuyan los factores de riesgo y eliminen la incidencia de lesiones, a través de la generación de sistemas de movilidad seguros.
>
> Asimismo, con el fin de garantizar la **protección de las personas**, se establecieron determinados **criterios**, tales como:
>
> • Las lesiones o muerte de las personas usuarias de las vías públicas son prevenibles.
>
> • La protección de la integridad física de las personas es responsabilidad compartida de los encargados del diseño, la operación de calles y servicios, de los gestores de control y vigilancia vial, así como de los responsables del diseño, comercialización y control de vehículos y de las personas usuarias.
>
> • Se deben reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito.
>
> …
>
> Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar medidas para garantizar la protección de la vida e integridad física de todas las personas, estableciendo, entre otras, uso obligatorio del cinturón de seguridad, el uso de

Documento para consulta

> sistemas de retención infantil en asientos traseros para menores de 12 años, el respeto al número de asientos de los pasajeros en vehículos motorizados, así como de casco de seguridad obligatorio para personas conductoras y pasajeras de motocicletas, se precisa la prohibición del uso de equipos electrónicos, de conducir vehículos habiendo consumido sustancias psicotrópicas o estupefacientes, la implementación de operativos de alcoholimetría de manera permanente y la suspensión de la licencia de conducir, por el periodo de un año, cuando alguna persona conductora dé positivo a las pruebas de alcoholimetría.
>
> Se contemplan también los requisitos que deben cumplir los vehículos automotores para transitar dentro del territorio, entre los que se encuentran: cumplir con las normas de verificación para del Estado, contar con placas, tarjeta de circulación, calcomanías y hologramas, la implementación de campañas, cursos y capacitaciones de seguridad, educación vial y atención a personas con discapacidad, los vehículos motorizados que circulen dentro del Estado deberán contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros y se prevé la implementación de un sistema de atención médica prehospitalaria, homologando las unidades de atención médica, el equipamiento de las mismas, los protocolos de acción, así como el perfil del personal que responda a las emergencias.
>
> En lo que corresponde a los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito, estas deberán recibir: información, orientación y asesoría para su protección, asistencia de un intérprete o traductor de su lengua cuando no comprendan el idioma español o tenga alguna discapacidad auditiva, verbal o visual, atención médica y psicológica, reparación del daño, exención del pago de cuotas, así como también tienen el derecho a no ser revictimizados.

Así las cosas, de lo antes transcrito se advierte con toda claridad que el legislador contempló una amplísima cantidad de objetivos basados en sus obligaciones constitucionales y en compromisos internacionales dirigidos -en términos generales- a mejorar diversos aspectos del derecho a la movilidad, en su dimensión individual y colectiva.

En este orden de ideas, debe subrayarse de manera concreta la alusión que se hizo en la exposición de motivos al objetivo de garantizar los derechos de las víctimas de siniestros de tránsito (incluyendo peatones, ciclistas y otros automovilistas); **a fin de reducir el número de muertes y lesiones ocasionados por estos siniestros**.

Con lo cual, la exposición de motivos de la norma reclamada otorga los elementos suficientes para considerar que el bien jurídico tutelado por el artículo 126 de la Ley de Movilidad es la vida y la integridad personal.

En tal virtud, la sanción contenida en el artículo 126 es proporcional con el bien jurídico tutelado toda vez que no puede perderse de vista que el conducir un vehículo automotor bajo los efectos de bebidas alcohólicas es un acto de rotunda irresponsabilidad, pues las personas que cometen ese tipo de actos son conscientes que la embriaguez disminuye las aptitudes físicas necesarias para conducir un automóvil de manera conveniente y segura.

Por lo que al conducir un vehículo en estado de embriaguez se es consciente de los peligros que ello conlleva para los demás conductores y para los peatones. De ahí que imponer una sanción consistente en suspender por un año la licencia de conducir del infractor no resulta excesiva, pues a partir de dicha medida se retira a una persona que potencialmente puede ser un catalizador de actos que pongan en peligro la integridad física de la colectividad.

En el entendido de que el derecho a la vida y a la integridad física es de mucho mayor valor que el derecho a conducir un vehículo automotor, es que se concluye que el artículo 126 de la Ley de Movilidad supera un escrutinio de constitucionalidad a la luz del artículo 22 de la Constitución Federal; toda vez que -se insiste- se ha demostrado que la norma impugnada plantea una sanción proporcional al bien jurídico tutelado.

En un diverso orden de ideas, en cuanto al artículo 168 de la Ley de Movilidad, de la exposición de motivos se desprende que esta disposición comparte los mismos objetivos que el artículo 127 y también tutela a la vida y la integridad física de los automovilistas y peatones.

No obstante, este plantea hipótesis de infracción distintas de la mencionada por el artículo 127. Además de que plantea una sanción de mayor gravedad que la prevista por este precepto.

De manera concreta, se establece que la sanción prevista por el artículo 168 (la cual, consiste en la cancelación de la licencia de conducir y la imposición de obtener una nueva por un plazo

Documento para consulta

de hasta 10 años) podrá imponerse ante la verificación de cualquiera de las hipótesis previstas por el artículo 26 de la Ley de Movilidad.[65]

El artículo 26 plantea una cantidad significativa de supuestos, en los cuales, el conductor de un vehículo automotor incurrirá en una infracción de la Ley de Movilidad.

Documento para consulta

[65] ARTÍCULO 26. Las personas que conducen vehículos motorizados no podrán:
I. Circular sobre banquetas, camellones, andadores, ciclovías y demás vía pública destinada para personas peatonas y ciclistas;
II. Circular en sentido contrario y en carriles de uso exclusivo en términos de la presente Ley y su Reglamento;
III. Invadir los pasos peatonales señalizados para cruces de las vías públicas, así como respetar en las intersecciones de las mismas, un espacio mínimo para el cruce de las personas;
IV. Circular en reversa más de diez metros, salvo que no sea posible circular hacia adelante;
V. Circular en reversa en intersecciones, accesos controlados y curvas;
VI. Circular por el carril izquierdo impidiendo que los vehículos puedan rebasar;
VII. Rebasar por el carril de tránsito opuesto en los siguientes casos:
a) Que sea posible rebasarlo en el mismo sentido de su circulación;
b) Que el carril de circulación contrario no ofrezca una clara visibilidad;
c) Que la vía no esté libre de tránsito en una distancia suficiente para permitir efectuar la maniobra sin riesgo;
d) Que se acerque a la cima de una pendiente o se aproxime una curva, y
e) Que se encuentre a treinta metros o menos de distancia de un crucero o de un paso de ferrocarril;
VIII. Rebasar por la derecha a otro vehículo que transite en el mismo sentido, a excepción de que el vehículo al cual pretenda rebasar disminuya su velocidad para dar vuelta a la izquierda;
IX. Dar vuelta en "U" en lugares con señal prohibitiva;
X. Realizar maniobras de ascenso o descenso de personas en carriles centrales de las vías; tratándose de conductores de servicio público se prohíbe el ascenso y descenso en lugares no determinados como paradas autorizadas;
XI. Transportar un mayor número de pasajeros para el cual se diseñó el vehículo;
XII. Transportar menores de doce años en los asientos delanteros o sin los sistemas de retención infantil o asientos de seguridad que cumplan con los requisitos establecidos en la Norma Oficial Mexicana aplicable;
XIII. Transportar personas en la parte exterior de la carrocería o en lugares no especificados para ello. Excepto si se trata de vehículos de emergencia o cuando la finalidad del transporte requiera de ello, en número y en condiciones tales que garanticen su integridad física;
XIV. Transportar bicicletas, motocicletas o similares en el exterior del vehículo, sin los dispositivos de seguridad necesarios;
XV. Circular con el parabrisas roto o estrellado, en caso de que distorsione la visibilidad al interior o exterior del vehículo;
XVI. Permitir que los pasajeros dejen abiertas las puertas del vehículo por el lado de la circulación o abrirlas sin cerciorarse de que no existe peligro para otros usuarios de la vía. Los conductores sólo podrán abrir la que les corresponde con la debida precaución, sin entorpecer la circulación y por el tiempo estrictamente necesario para su ascenso o descenso;
XVII. Entorpecer la marcha de columnas militares, escolares, desfiles cívicos y otro tipo de eventos similares;
XVIII. Producir ruido excesivo o molesto con el estéreo, radio, el claxon, el motor, escape del vehículo o aparatos resonantes, que rebasen los límites de decibeles permitidos;
XIX. Instalar o utilizar antirradares o detector de radares en los vehículos;
XX. Tirar basura o cualquier otro material que pueda dañar a las personas o vehículos que hacen uso de la vía pública;
XXI. Permitir intromisiones sobre el control de la dirección llevando entre las manos alguna persona, objeto o animal;
XXII. Transportar animales, bultos, paquetes y otros objetos en los lugares destinados para los pasajeros, cuando por su condición y volumen impidan la visibilidad del conductor o afecten la seguridad de los pasajeros;
XXIII. Tener abierto el escape y utilizar el freno de motor en las vías de la ciudad, así como en las entradas y salidas de la misma;
XXIV. Avanzar sobre una intersección cuando adelante no haya espacio suficiente para que el vehículo no interfiera la circulación, aunque el semáforo lo permita;
XXV. Circular por la vía pública maquinaria pesada u objetos sin ruedas de cualquier género que puedan dañar el piso, suelo o pavimento;
XXVI. Invadir las zonas delimitadas por líneas paralelas o diagonales que separan o canalizan el flujo vehicular en los carriles de circulación;
XXVII. Agredir verbal o físicamente a las autoridades competentes en la materia, en el desempeño de sus funciones, así como a las personas peatonas y otros conductores;
XXVIII. Igualar o seguir en velocidad a un vehículo destinado a la prestación de servicios de emergencia, cuando lleve la torreta encendida y la sirena abierta;
XXIX. Circular sobre los corredores de transporte público de pasajeros o de uso exclusivo del sistema de transporte público;
XXX. Circular sin licencia de conducir, o sin placas, o sin seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, o sin tarjeta de circulación, o sin calcomanías y hologramas autorizados por la autoridad competente, o con placas, tarjeta de circulación, calcomanías y hologramas que correspondan a otros vehículos;
XXXI. Hacer uso del perifoneo y propaganda sin la autorización correspondiente;
XXXII. Entablar cualquier tipo de competencia de velocidad;
XXXIII. Exceder los límites de velocidad, y
XXXIV. Las demás que determine la presente Ley, el o los Reglamentos de la presente Ley y los demás ordenamientos aplicables.

Los distintos supuestos que se mencionan son de naturaleza diversa; por lo cual, cada uno de ellos entraña situaciones y escenarios de distinta gravedad y de deterioro de las condiciones de seguridad vial de la entidad.

Es decir, se estará de acuerdo en que no produce el mismo riesgo para la colectividad el que un automóvil circule con el parabrisas estrellado a que una persona conduzca en sentido contrario a una velocidad de 50 kilómetros por hora.

Es por lo anterior, que la redacción del artículo 168 de la Ley de Movilidad plantea el otorgamiento de una facultad discrecional, cuya aplicación puede darse en aquellos casos en los que se acreditó la verificación de una conducta que causó una severa afectación a los bienes jurídicos tutelados por la norma en comento.

Como fue señalado en páginas previas, el artículo 168 señala que la cancelación de la licencia de conducir podrá imponerse en aquellos casos en los que así lo amerite la infracción cometida después de considerar las condiciones de modo, tiempo y lugar conforme a los que se hubiera cometido la infracción.

De tal manera que si bien es cierto que la norma en comento plantea una sanción con un grado elevado de afectación para el infractor; también es cierto que dicha sanción está reservada para aquellos casos en los que igualmente se acredite que la infracción causó una gran afectación a los bienes jurídicos tutelados.

En estas condiciones, no debe de perderse de vista que el otorgamiento de facultades discrecionales es compatible con la Constitución Federal, según lo resuelto por este Alto Tribunal.

Tiene aplicación:

> **FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO**. El otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, y ocasionalmente su uso puede ser conveniente o necesario para lograr el fin que la ley les señala; sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que impida la actuación arbitraria de la autoridad, limitación que puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede establecer determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución razonablemente, o de la obligación de fundamentar y motivar todo acto de autoridad[66].

Como se concluyó en el precedente transcrito, en sí mismo, el otorgamiento de facultades discrecionales no propicia el ejercicio arbitrario del poder público debido a que las autoridades aún mantienen la obligación de demostrar en la fundamentación y motivación de su acto, las razones que justifiquen su actuación.

Por lo cual, en estos casos la proporcionalidad de la sanción que se aplique deberá estar justificada por una fundamentación y motivación en la que se dé cuenta de la conducta cometida, su gravedad y el nivel de afectación producida en el derecho a la vida o la integridad física de otras personas.

De ahí que deba de considerarse que el artículo 168 de la Ley de Movilidad establece una sanción que cumple con el parámetro establecido por el artículo 22 de la Constitución Federal.

Así las cosas, a la luz de las consideraciones desarrolladas en la presente manifestación se debe de concluir que los artículos 127 y 168 de la Ley de Movilidad son compatibles con la Constitución Federal.

QUINTO. LAS NORMAS IMPUGNADAS NO TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. LA EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDAD ES INOPERANTE DADO QUE BUSCA SU DEMOSTRACIÓN MEDIANTE ACTOS DE APLICACIÓN DE NATURALEZA HIPOTÉTICA Y CONTINGENTE.

Las normas impugnadas son compatibles con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por lo cual, deberá dictarse sentencia en donde se reconozca la validez constitucional de las normas impugnadas a la luz de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

[66] **1a. CLXXXVII/2011 (9a.)** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1088

Documento para consulta

Esta SCJN ha establecido jurisprudencialmente que en las acciones de inconstitucionalidad solamente procede contra normas generales y no así contra sus actos de aplicación, menos aún, en contra de actos de aplicación que son hipotéticos.

No obstante, se han conocido algunas críticas a las normas impugnadas debido a que:

- La imposición de las "restricciones" al derecho de tránsito y movilidad no pueden generan mayores violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades administrativas.
- El hecho de que en la mayoría de las ciudades de la república se establezcan "retenes" o se realicen revisiones a los particulares y sus vehículos no implica per se una ilegalidad ni tampoco abusos y violaciones a los derechos humanos.
- La CDH no puede estar en contra de la suspensión o cancelación de la licencia de conducir como sanción a aquellas personas que conduzcan vehículos automotores en estado de ebriedad; ya que claramente es una medida de interés social que puede prevenir accidentes.
- El que los servidores públicos facultados para detectar estas faltas no cuenten con los elementos necesarios que les permitan la posibilidad de valorar efectivamente en cada caso la gravedad de dicha falta no tiene nada que ver con la constitucionalidad de la ley, sino con las herramientas de trabajo o capacitación de dichos servidores.

No resultaría válido ningún argumento basado en que supuestamente las normas impugnadas servirán de excusa para que las autoridades abusen de su poder y realicen revisiones ilegales a los conductores, en donde se realice una afectación de sus derechos humanos. Lo anterior debido a que no existe ningún elemento para que válidamente se pueda afirmar que las autoridades adoptarán una actitud abusiva; ni que usarán las normas impugnadas para cometer violaciones sistemáticas de derechos humanos. Afirmar lo contrario implicaría argumentar a partir de especulaciones basadas en sucesos contingentes e hipotéticos, sobre los cuales no existe ninguna certeza de su materialización.

Lo antes referido permite advertir que este Máximo tribunal debe omitir el análisis de las premisas hipotéticas y contingentes; y declarar los argumentos que versen sobre ello como inoperantes ya **que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional que solamente tiene el propósito de calificar en abstracto la compatibilidad de una norma con la Constitución Federal, sin que en este medio de defensa resulte válido analizar los actos de aplicación de una norma, menos aún si estos son hipotéticos.** [67]

De las jurisprudencias citadas se desprende que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que tiene una naturaleza especial, según la cual, no existe contención, ya que

---

67 P./J. 65/2000 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, junio de 2000, página 339. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.** La acción de inconstitucionalidad que se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna, no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo **105, fracción II, de la Constitución Federal**, el citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, entre las que se encuentran las de carácter electoral, por lo que para combatir sus actos concretos de aplicación, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación.

P./J. 129/99 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, noviembre de 1999, página 791. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquélla y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.

Documento para consulta

las partes legitimadas para su ejercicio no deducen un derecho propio, ni se defienden de los agravios que les pueda causar la norma impugnada.

Ya que la finalidad de este medio de defensa es denunciar la contradicción entre una norma y la Constitución Federal, a efecto de que este Alto Tribunal determine si la norma impugnada fue dictada a la luz de los lineamientos determinados por la Constitución.

En este sentido, la acción de inconstitucionalidad no es el medio propicio para combatir los actos de aplicación de una norma, cuando se estime que estos son inconstitucionales; ya que en estos casos, los afectados deberán agotar los medios de defensa previstos por la legislación correspondiente.

Al tenor de las consideraciones desarrolladas, debe de confirmarse que la eventual inconstitucionalidad propuesta por la CDH es inoperante debido a que -esencialmente- busca demostrar la supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a partir de sus supuestos actos de aplicación, los cuales, además son de naturaleza hipotética y contingente.

Por lo cual, los eventuales afectados por los actos de aplicación de las normas impugnadas deberán agotar en su oportunidad los medios de defensa previstos legalmente, si es que efectivamente consideran que las normas impugnadas les han sido aplicadas de una manera que les agravia desde un punto de vista constitucional.

Lo que se viene manifestando, encuentra su lógica en el hecho de que no existe ningún elemento que permita presumir que las normas impugnadas serán utilizadas por las autoridades competentes para vulnerar los derechos de los automovilistas; ni tampoco se demuestra que los aparatos de alcoholimetría que se utilizan en los operativos son pudieran ser inexactos.

Es decir, la CDH debe sustentar su acción teniendo base en meras especulaciones y presunciones respecto de las cuales no existe ningún elemento fáctico que las sostenga; de ahí que debe analizarse su inoperancia, pues no puede valorarse la constitucionalidad de una norma a partir de su contextualización en escenarios imaginarios y contingentes.

Además, no puede perderse de vista que la propia CDH debe reconocer que las normas impugnadas prevén sanciones que persiguen una finalidad constitucionalmente válida y que satisfacen el orden público y el interés social; lo que demuestra que la propia accionante reconoce la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Ahora bien, el hecho de que se afirme que los actos de aplicación de las normas impugnadas no pueden ser objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, de ninguna manera significa una denegación de justicia, ni mucho menos una violación del derecho de audiencia de la accionante.

Ello es así en virtud de que -insistimos- la accionante no es una persona que resienta ningún tipo de afectación concreta o directa por parte de las normas impugnadas; por lo cual, las personas que en su caso consideren que han sufrido un acto de aplicación de las normas impugnadas que afecta sus derechos, podrán hacer valer los medios de defensa que resulten procedentes.

Por otra parte, esta SCJN ha establecido que el sujetar los medios de defensa al cumplimiento de requisitos y formalidades determinados, de ninguna manera significa una transgresión a los derechos de audiencia y acceso a la justicia:

> **DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.** De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través

Documento para consulta

> de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios[68].

Por tanto, el hecho de que en el presente escrito se determine la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas no significa que a los que puedan resultar afectados por la aplicación de las normas impugnadas se les deje en estado de indefensión, ya que estos contarán con medios de defensa que les permitirán defenderse de dichos actos en el caso de que consideren que estos lesionan sus derechos humanos.

Así las cosas, con base en las consideraciones desarrolladas a lo largo de la presente manifestación deberá dictarse sentencia por medio de la que se reconozca la constitucionalidad de las normas impugnadas.

V. CONCLUSIONES Y PETITORIOS

Como se ha visto a lo largo de este escrito, las normas impugnadas de la Ley de Movilidad fueron emitidas dentro del marco previsto por la Ley General y en ejercicio de las facultades de la autoridad legislativa de Puebla. Además, las normas tienen como propósito proteger el derecho a la movilidad y la seguridad vial, así como la libertad de tránsito y el derecho a la salud de las personas usuarias del espacio y la vía pública, de conformidad con la Constitución, tratados internacionales y los criterios judiciales emitidos por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, a Ustedes ministras y ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pedimos:

PRIMERO. -Tener por interpuesto en tiempo y forma este escrito de *amicus curiae*, por señalado el domicilio que se indica, y por autorizadas a las personas mencionadas en el primer párrafo del presente escrito para los fines precisados.

SEGUNDO. - En su oportunidad, dictar resolución en la que se declare la constitucionalidad de todos y cada uno de los artículos de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla.

TERCERO. - Reconocernos la personalidad con la que nos ostentamos y como como miembros de la sociedad civil organizada según se acredita a continuación con el perfil y/o curriculum de cada promovente, integrada por agrupaciones y/o personas físicas que comparecen por su propio derecho, así como por asociaciones y sociedades que comparecen a través de sus representantes legales según transcribe enseguida.

Documento para consulta

68 1a./J. 90/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 213