



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Posgrado en Derecho

Derecho a la movilidad y restricción del uso del automóvil.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
MARCO ANTONIO TRUJEQUE RUIZ

Directora de Tesis
Dra. Andrea Pozas Loyo
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ciudad Universitaria, Ciudad de México febrero 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la vida, por haber sido tan generosa conmigo.

A mis padres, su esfuerzo y amor incondicional es la causa de todos mis logros.

A mis hermanos por su complicidad y amor.

A la Doctora Andrea Pozas, por su paciencia y apoyo absoluto; agradezco el haberme proporcionado parte de su valioso tiempo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, con la que siempre estaré en deuda.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado.

“(...) las leyes no son más que instrumentos, pobres e inadecuados casi siempre, para tratar de dominar a los hombres cuando, arrastrados por sus intereses y sus pasiones, en vez de abrazarse como hermanos tratan de despedazarse como lobos.”

Francesco Carnelutti

Índice

Derecho a la movilidad y restricción del uso del automóvil.

Introducción	I
---------------------	----------

Capítulo Primero.

La movilidad en la Ciudad de México

1 La movilidad en la Ciudad de México	1
1.1 Ciudad de México. Datos generales	1
1.2 ¿Por qué viajan las personas en la Ciudad de México?	2
1.3 ¿Cómo viajan las personas en la Ciudad de México?	3
1.4 Percepción de diversos medios de transporte.	11
1.5 Distribución en la utilización del espacio vial.	13

Capítulo Segundo.

El debate jurídico en torno a la restricción del uso del automóvil

2 El debate jurídico en torno a la restricción del uso del automóvil.	17
---------------------------------------------------------------------------------	-----------

2.1 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su Zona Conurbada (RLGEEVA)	17
2.2 Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal (ALCVA).	18
2.3 Amparo en Revisión 1113/1991 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	19
2.4 Decreto por el que se expide el programa Hoy no Circula en el Distrito Federal (PHNC).	24
2.5 Contradicción de Tesis 88/2015 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	27
2.6 Acuerdo por el que se dan a conocer las Medidas Temporales para Prevenir, Controlar y Minimizar las Contingencias Ambientales o Emergencias Ecológicas, Provenientes de Fuentes Móviles (AMTPCA).	29
2.7 Diversas resoluciones emitidas por los Tribunales Federales.	31
2.7.1 Amparo Indirecto 667/2016, resuelto por el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito.	31
2.7.2 Recurso de queja 86/2016 resuelto por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	32

2.7.3 Recurso de queja 95/2016 resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	34
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Capítulo Tercero.

Derecho a la movilidad.

3 Derecho a la movilidad.	37
3.1 Movilidad y transporte.	37
3.2 Principios y reglas.	41
3.3 Normas adscritas de derecho fundamental.	52
3.4 Derecho a la movilidad.	56
3.4.1 Relación e interdependencia del derecho a la movilidad con otros derechos.	70
3.4.2 Diferencia entre el derecho a la movilidad y la garantía al libre tránsito prevista en el artículo 11º de la CPEUM.	73
3.4.3 El derecho a la movilidad: una norma en forma de principio.	78

Capítulo Cuarto.

Movilidad y restricción al uso del automóvil.

4 Movilidad y restricción al uso del automóvil.	81
--------------------------------------------------------	----

4.1 Medio ambiente y restricción al uso del automóvil.	81
4.2 Congestión vehicular.	83
4.3 El automóvil genera una inequidad en la distribución y utilización de las vialidades.	87
4.4 Restricción del automóvil como norma adscrita a la estatuida en el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.	91
4.5 Restricción del automóvil, propiedad, irretroactividad de normas y movilidad.	93
Conclusiones.	106
Apéndice	
Un caso del derecho a la movilidad propuesto ante los juzgados federales.	111
Bibliografía y hemerografía.	116
Normatividad y Resoluciones Judiciales.	123

Introducción.

La mayoría de las personas que habitan en la Ciudad de México habrán vivido la experiencia de encontrarse dentro de algún embotellamiento o congestión en las vialidades de la ciudad; así, dentro de los automóviles o en el transporte público hemos visto pasar largas horas de nuestra vida transcurrir al lento ritmo de los neumáticos de los vehículos que nos transportan y, acaso, experimentar enojo o frustración por no poder llegar puntualmente a nuestro destino.

La congestión parece ser un cuadro inherente a la Ciudad: un fenómeno del que ningún habitante se sustrae y es visible cotidianamente. Este acontecimiento afecta la movilidad de todas las personas que utilizan la calle, ya sea en transporte colectivo o individual, público o privado, produciendo un entorpecimiento en los desplazamientos realizados a través de las vías públicas: ¿esta situación guarda alguna relevancia jurídica?

Los habitantes de la Ciudad de México gozan del derecho a la movilidad, el cual faculta a toda persona (y la colectividad) a realizar un efectivo desplazamiento, tanto de sí mismos como de sus bienes. ¿Cómo puede ser observado este derecho ante el fenómeno de la congestión?

Hasta ahora, todo parece indicar que la restricción del uso del automóvil ha girado en torno a la figura de un medio ambiente sano. ¿Es la única razón por la que se justifica esta medida? ¿Puede la congestión dar lugar a la restricción del uso del automóvil?

La presente investigación tiene por objetivo determinar si la congestión vulnera el derecho a la movilidad. Asimismo, por encontrarse relacionado, se pretende determinar si la restricción del uso del automóvil puede también encontrar una justificación en el derecho a la movilidad.

En ese sentido, se realiza una investigación que conjuga elementos fácticos y normativos; los cuales, a efecto de lograr los objetivos previstos, se estructuran de la siguiente manera:

En primer lugar, se presentan datos concretos sobre la forma en la que se desplazan las personas en la Ciudad de México. Asimismo, se presenta información sobre el uso del automóvil y la percepción que se tiene del mismo, la cual es contrastada con el transporte público.

En el capítulo segundo, se expone el debate jurídico sobre la restricción del uso del automóvil. En dicho párrafo se exponen las motivaciones de diversos preceptos jurídicos por medio de los cuales se ha determinado limitar la circulación de los vehículos. Del mismo modo, se exponen resoluciones en donde se argumenta sobre la pertinencia o no de dichas medidas.

En estos dos capítulos se obtendrán las premisas fácticas que servirán como base de la argumentación que se presenta.

En el tercer capítulo se expone la parte teórica de la investigación, la cual se encuentra dividida en tres segmentos: el primero es relativo al concepto de movilidad y específicamente a qué nos referiremos como movilidad en la presente investigación; en segundo lugar, se habla sobre la distinción normativa que la teoría

jurídica propone entre principios y reglas, así como a la adscripción normativa por indeterminación; por último, se hará referencia a la movilidad como un derecho, destacando sus cualidades propias y específicas. En este capítulo se obtendrán las premisas normativas de la presente investigación.

En el cuarto y último capítulo se conjugan las premisas fácticas y normativas a efecto de determinar si la congestión vulnera el derecho a la movilidad, así como si existe alguna justificación por la cual el automóvil pueda ser restringido con base en el derecho a la movilidad.

La presente investigación propone una manera amplia de pensar el derecho a la movilidad y cómo éste tiene una clara injerencia en la vida diaria y dignidad de las personas. Por este motivo, se agrega como apéndice una breve síntesis del trámite del juicio de amparo 902/2018 radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde se reclamó una violación al derecho de la movilidad por diversos habitantes de Santa María Nativitas en la Alcaldía Xochimilco.

1. La movilidad en la Ciudad de México.

El presente capítulo tiene por objetivo plantear el panorama actual de la movilidad en la Ciudad de México haciendo un especial énfasis en la manera en que se utiliza el automóvil particular y su contraste con los demás medios de transporte. Para lograrlo, se presentan datos de diversos trabajos realizados en torno al concepto de movilidad, principalmente: las Encuestas 2007 y 2017 Origen Destino del INEGI, el Diagnóstico de Proyecciones y Movilidad 2013-2018 del PUEC y los resultados de la Encuesta Nacional de Movilidad elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En razón de lo anterior, este apartado se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan cifras generales sobre el número de habitantes de la Ciudad de México y la relación con el espacio territorial; posteriormente se busca determinar por qué y cómo viajan las personas en la Ciudad de México; por último, se presentan consideraciones sobre la percepción general del automóvil y la manera en que éste se distribuye en el espacio vial de la ciudad.

1.1 Ciudad de México. Datos generales.

De acuerdo con el último censo realizado por el INEGI¹, la Ciudad de México cuenta con una población de 8'918,623 personas. Aun cuando su tamaño representa solo el 0.1% del territorio nacional, esta cifra la convierte en la segunda entidad con el mayor número de población en la República Mexicana. Otro dato

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico de México 2015, Encuesta Intercensal 2015*, México, 2015, p. 26.

relevante lo constituye su densidad poblacional, pues con una superficie total de 1,494.6 km², se calcula en 5,967.3 habitantes/km².

1.2 ¿Por qué viajan las personas en la Ciudad de México?

En todo el país se generan diariamente 129.4 millones de viajes²³. De acuerdo con la Encuesta Origen-Destino de 2017, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)⁴ se producen 34.56 millones de viajes en un día hábil, de los cuales el 50.05% son originados en la Ciudad de México. Asimismo, de acuerdo al Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal elaborado por el PUEC, el número de viajes promedio de un residente de la Ciudad de México es de 2.4 viajes por día⁵.

El regreso a casa es el motivo principal por el que las personas se desplazan en la ZMVM, ya que constituye un 47.4% de la totalidad de los viajes realizados. En razón de esta cifra, se estima que la mayoría de los viajes inician y

² Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 104.

³ Entendiendo por viaje “*El hecho de desplazarse de un punto de origen a un punto de destino, utilizando algún medio de transporte*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, *Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte*, p. 2, disponible en: http://www.losmexicanos.unam.mx/movilidadytransporte/encuesta_nacional/cuestionario/Encuesta_Nacional_de_Movilidad_y_Transporte.pdf

⁴ De acuerdo a la Encuesta 2007 de Origen Destino, la ZMVM se encuentra integrada por las 16 delegaciones que integran la Ciudad de México y 40 municipios del Estado de México: Acolman, Amecameca, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan de Juárez, Chiconcuac de Juárez, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Zumpango, Cuautitlán Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad y Tonanitla.

⁵ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal (2013-2018)*, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2013, p. 254.

concluyen en el hogar⁶. Como se puede observar en el Cuadro 1, los propósitos principales de los viajes, sin considerar el regreso a casa, son: el trabajo, estudiar, llevar o recoger a alguien y las compras⁷.

Cuadro 1

Propósito del viaje	Porcentaje
Regresar a casa	47.30%
Ir al trabajo	22.00%
Ir a estudiar	11.90%
Llevar o recoger a alguien	6.60%
Compras	6.50%
Social, diversión	2.90%
Trámite	0.80%
Otro	2.00%

Total **100.00%**

Fuente: Encuesta 2017 Origen Destino, INEGI

1.3 ¿Cómo viajan las personas en la Ciudad de México?

De los 34.5 millones diarios de viajes reportados en la Encuesta 2017 Origen Destino, 15.57 millones (45.05%) se realizan en transporte público y 7.29 millones (21.09%) en transporte privado⁸.

Por cada viaje, en promedio, se utilizan 1.5 modos de transporte, es decir, un viaje se puede realizar en uno o más tramos con diversos medios de

⁶ Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, p. 110.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta 2017 de Origen-Destino*, México, 2018, disponible en goo.gl/ZdFGxc

⁸ *Ídem*. Aunado a dichos modos de transporte se puede agregar: caminar en la calle, el uso de la bicicleta o algún otro medio de transporte como trajinera o lancha; siendo que una persona puede emplear más de uno de estos medios de transporte.

transporte. De los viajes en transporte privado se considera que el 99% son unimodales; tratándose del transporte público, el 39.4% de los viajes se realizan en dos modos de transporte y el 46.9% en uno solo⁹. Tal como se observa en el Cuadro 2, de acuerdo a la distribución modal por tramos de viaje, los tres principales modos de transporte son: el Colectivo (46.2%), el Automóvil (20.7%) y el Metro (13.6%)¹⁰.

Cuadro 2

Modo de transporte	Tramos de viaje	Porcentaje
Colectivo	14,125,825	46.2%
Automóvil	6,343,727	20.7%
Metro	4,175,075	13.6%
Autobús suburbano	2,203,813	7.2%
Taxi	1,798,724	5.9%
Autobús RTP	600,104	2.0%
Bicicleta	437,342	1.4%
Metrobús	233,165	0.8%
Trolebús	204,916	0.7%
Tren Ligero	114,348	0.4%
Motocicleta	92,563	0.3%
Otro	273,956	0.9%

Total **30,603,558** **100%**

Fuente: Encuesta 2007 Origen Destino, INEGI¹¹

Se puede encontrar una referencia similar en los resultados de la encuesta sobre Movilidad Urbana elaborada por la CESOP, en donde se obtuvo como resultado que el 68% de las personas utilizan como medio de transporte

⁹ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *op. cit.*, p. 265

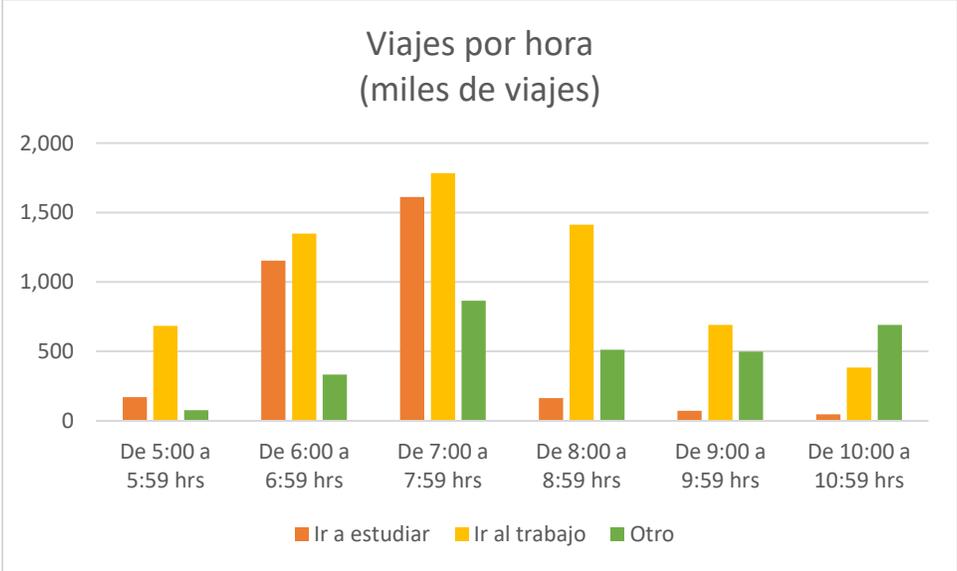
¹⁰ La Encuesta Nacional de Movilidad indica que en el resto del país el 60% de los viajes es realizado en camiones y colectivos, mientras que el automóvil es el siguiente transporte más utilizado con un 22%. *Cfr.* Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, p. 110.

¹¹ Se presenta la muestra de la Encuesta 2007 Origen Destino, ya que la levantada en el año 2017 no contiene una representación total de los tramos modales representados por cada transporte.

principal el transporte público¹², 22% automóvil propio, 3% utilizan el taxi, la motocicleta es utilizada por el 2% y, por último, la bicicleta por el 1%¹³.

Como se puede advertir de la Gráfica 1, en la ZMVM se producen casi 10.5 millones de viajes en el horario de que va de las seis a las nueve con cincuenta y nueve minutos de la mañana; en estos horarios los principales motivos para viajar son: ir a trabajar e ir a la escuela. Este dato significa que el 30.2% de los viajes que se generan cada día son producidos en este lapso de tiempo.

Gráfica 1



Elaboración propia con datos de Encuesta 2017Origen Destino, INEGI

A partir del horario de las dos de la tarde, el propósito principal de los viajes es el regreso a casa¹⁴. Del mismo modo se pueden advertir concentraciones

¹² De acuerdo a dicha entrevista, el transporte público incluye los medios de transporte como metro, camión, pesero o combi. Cfr. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta telefónica sobre movilidad urbana*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2014, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/15515/78097/file/57-Movilidad-urbana.pdf>

¹³ Cfr. *Ídem*.

¹⁴ Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, p. 114.

de inicio de viajes en los horarios de doce a tres y de seis a siete de la tarde¹⁵. Estas tres horas pico se deben principalmente a: la primera, los viajes conjuntos al trabajo y la escuela; la segunda a la salida de la escuela, y; la tercera al regreso a casa del trabajo¹⁶. Es importante señalar el hecho de que, en contraste a los datos del año 1994, estos horarios han sido desplazados y se originan cada vez más temprano, pues la proporción de los que inician de cuatro a seis de la mañana aumentó¹⁷. Del mismo modo, la tasa de viajes producidos con motivo de ir a estudiar de seis a ocho de la mañana aumentó casi el doble del año 2007 a 2017.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Movilidad, en la Ciudad de México y el Estado de México se encuentra el tiempo de traslado promedio más alto del país: 57 minutos¹⁸. En ese sentido, se afirma que en horas pico, la velocidad promedio de los vehículos que circulan por las calles se ubica entre 8 y 11 km/hora¹⁹.

En una comparativa elaborada por el PUEC, se puede observar que del año 1994 a 2007 aumentaron los tiempos en el traslado con un promedio de 7 minutos. En dicho estudio se advierte que, si bien el tiempo de traslado aumentó en un 13%, el aumento en distancias sólo fue de 1.3%; por lo tanto, se asevera que dicha situación únicamente se debe a la disminución en las velocidades de traslado. Posteriormente, al referir los aumentos en los tiempos de traslado en los diferentes tipos de transporte, se señala que el transporte público ha mantenido estables sus niveles de velocidad, mientras que el del transporte privado ha tenido un alza significativa, atribuyendo esta situación al aumento de viajes en automóvil, pues

¹⁵ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta 2017... cit.*

¹⁶ Cfr. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *op. cit.*, p. 274.

¹⁷ Cfr. *Ídem*, p. 274.

¹⁸ Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, p. 114.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas Hábitat y Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat, *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*, México disponible en <http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>

ocasiona una mayor congestión y menores velocidades. Dicha situación puede ser observada en el Cuadro 3²⁰.

Cuadro 3.

Propósito	Modo	1994			2007		
		Tiempo (min)	Distancia (km)	Velocidad (Km/h)	Tiempo (min)	Distancia (km)	Velocidad (Km/h)
Trabajo	Público	60	15.3	15	65	16	15
	Privado	41	13.1	19	54	13.6	15
	Otros	31	9.5	18	43	10.5	15
Escuela	Público	45	12.1	16	48	11.6	15
	Privado	28	10.6	23	40	9.6	15
	Otros	26	8.8	20	35	8.6	15
Regreso a casa	Público	53	13.8	16	57	14.4	15
	Privado	35	12.3	21	50	12.3	15
	Otros	19	9.1	29	40	9.4	14

Tomado de Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal (2013-2018)*, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2013, p. 278.

En términos de lo anterior, resulta necesario determinar cuál ha sido la tasa de crecimiento de los vehículos automotores en la Ciudad de México. De acuerdo al INEGI, al 31 de diciembre de 2014, la Ciudad de México contaba con: 132,596 automóviles públicos y 4'289,202 particulares; 2,142 camiones de pasajeros públicos²¹ y 29,044 particulares, y; 2,284 camiones y camionetas para carga públicas y 72,462 particulares^{22,23}. En total, el parque vehicular registrado se encuentra compuesto por 4'527,726 vehículos.

²⁰ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *op. cit.*, p. 276. Esta situación probablemente obedezca a que ciertos servicios de transporte público, como el Metro, Metrobús, Tren Ligero, Trolebús, etc., guardan vías exclusivas que no son compartidas con el flujo habitual de vehículos.

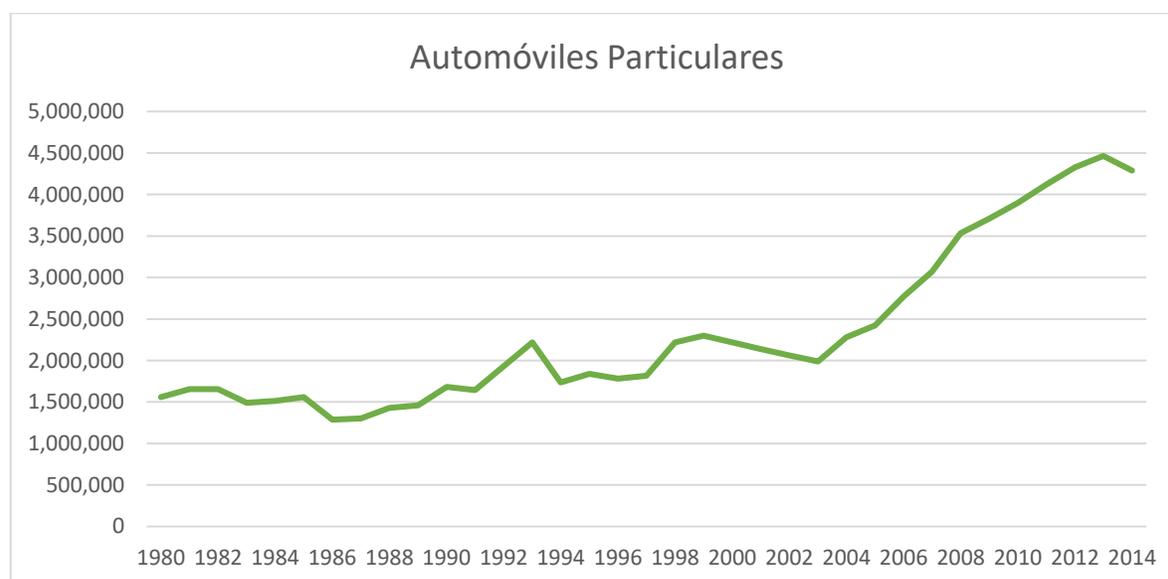
²¹ Dicha cifra corresponde al número de Unidades reportadas por la Red de Transportes de Pasajeros, Metrobús y Trolebús en la Ciudad de México.

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2016*, México, 2016, pp. 432 y 433.

²³ De acuerdo a la metodología de dicha estadística, se utilizan los siguientes conceptos: **Automóvil:** comprende los vehículos de motor destinados principalmente al transporte de personas que cuentan hasta con 7 asientos (incluyendo el chofer); **Camiones de pasajeros:** comprende los autobuses urbanos y suburbanos, microbuses, camiones escolares, camionetas pick-up (utilizadas para el traslado de trabajadores, ómnibus y en general los vehículos con 8 asientos o más destinados al transporte público o privado de personas); **Camiones y camionetas para carga:** son todos aquellos

En razón de esta estadística, los automóviles particulares son los vehículos con mayor número de registro, pues constituyen un 94.73% del parque total vehicular. Resulta relevante destacar el crecimiento que se ha verificado en los últimos diez años: en 2003 había un parque de 1'987,753 automóviles particulares y en 2014 se contabilizaron 4'289,202 unidades²⁴, lo que representa un aumento del 115.78% en ese periodo. En la Gráfica 2 se muestra la tendencia de crecimiento que ha verificado desde 1980.

Gráfica 2



Fuente: Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación, INEGI.

vehículos destinados exclusivamente al transporte de carga; se excluyen los vehículos de tracción diseñados para el remolque, tales como tractocamiones, autotanques, panel, cabinas, pipas, redilas, volteo y grúas; **Motocicletas:** vehículo automotor de dos, tres o cuatro ruedas cuyo peso no excede de los 400 kilogramos. Por **Servicio Público** se entiende el transporte que prestan las personas físicas y morales al público en general para el traslado de pasajeros y bienes dentro del territorio nacional, utilizando para ello los caminos y puentes de jurisdicción local, la concesión para prestar este servicio es otorgada por el Gobierno de la Ciudad de México; por **Servicio Particular** se entiende el autotransporte de pasajeros y/o carga por cuenta propia, que proporcionan las personas físicas o morales con unidades de su propiedad. Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Síntesis metodológica de la Estadística de vehículos de motor registrados en circulación*, México, 2016, pp. 5 y 6.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación*, México, 2014, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/vehiculos.asp?s=est&c=13158&proy=vmrc_vehiculos

De acuerdo al PUEC, no puede considerarse esta cifra como absoluta, pues el hecho de que existan automóviles registrados no conlleva que éstos circulen en la Ciudad de México, en la ZMVM o que incluso existan. En ese sentido, esta Institución realiza sus cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, de la cual concluye que en 2010 existían 1'479,003 automóviles y camionetas circulando en la Ciudad de México; esta cifra representa un crecimiento del 35% en relación con el año de 1994²⁵.

Existe una clara desigualdad en la oportunidad de acceder al automóvil como medio de transporte. En la medida que el ingreso de las personas aumenta, la probabilidad de contar con al menos un automóvil aumenta también. Sólo el 10% de los hogares que representa el primer cuartil en ingreso cuentan con auto particular; situación que se contrasta con 80% del cuartil de más alto ingreso²⁶. En este mismo sentido, de la Encuesta Nacional de Movilidad se desprende que, a nivel nacional, más de la mitad de los automóviles se encuentran concentrados en una cuarta parte de los hogares con mayor capacidad económica, mientras que el cuartil con menos ingresos alcanza apenas el 8%²⁷. Es importante agregar que el número de viajes no varía entre los grupos con diferentes ingresos; sin embargo, existe una variación que es consecuencia del modo de transporte utilizado²⁸.

Otra referencia similar puede ser localizada en la encuesta de movilidad urbana elaborada por la CESOP. Tal como se aprecia en la Gráfica 3, el mayor porcentaje de las personas con menor ingreso utilizan como medio de transporte el transporte público, mientras que las personas con un ingreso superior

²⁵ Cfr. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *op. cit.*, pp. 239 y 240.

²⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 244.

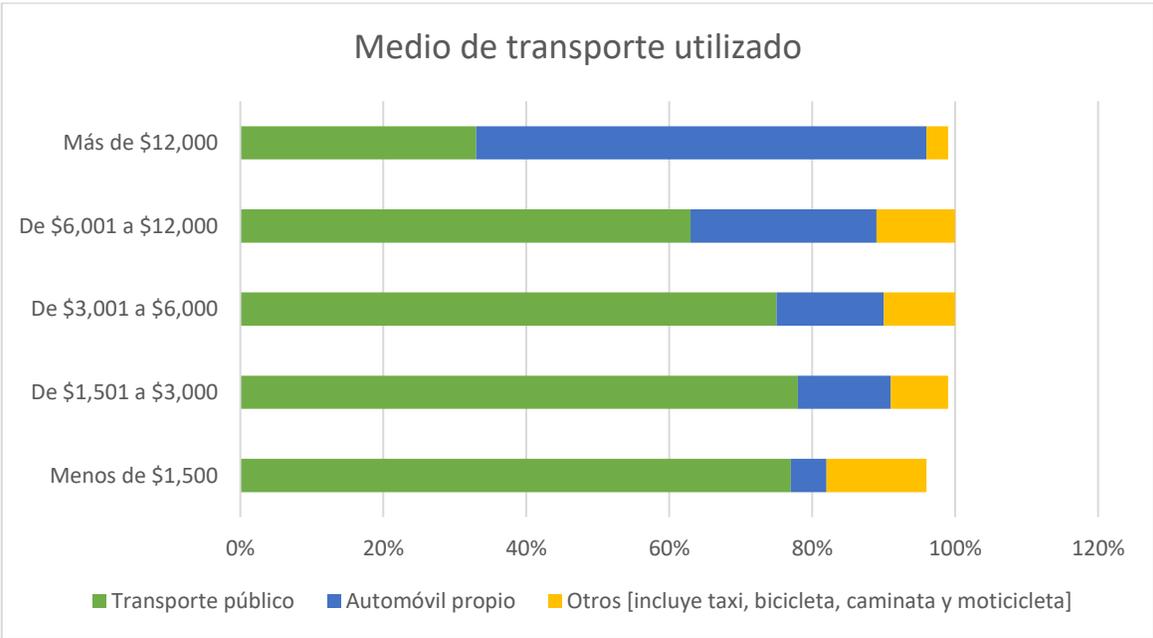
²⁷ Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, p. 129.

²⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 124.

a los \$12,000.00 mensuales son las que, con un 63%, representan la porción más alta en la utilización del automóvil.

Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional de Movilidad, en todo el país el gasto en transporte promedio es de casi \$1,600.00 mensuales por hogar, lo que representa el 12.4% del ingreso promedio; no obstante, esta situación aumenta tratándose de los hogares más pobres, pues representa más del 14% de su ingreso²⁹.

Gráfica 3



Fuente: Encuesta telefónica sobre movilidad urbana, CESOP, 2014.³⁰

²⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 123.

³⁰ De acuerdo a los propios datos de la encuesta, sumando las respuestas “No sabe” y “No contestó” se logra el 100%. Cfr. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *op. cit.*

1.4 Percepción de diversos medios de transporte.

Dentro de la Encuesta Nacional de Movilidad se realizó una evaluación a los diversos medios de transporte. Entre los rubros que fueron calificados se encontraban: rapidez, seguridad, comodidad, tiempo de espera, cobertura, costo, comodidad de la unidad y limpieza.

De acuerdo a la percepción de la población nacional, el automóvil es el mejor calificado y el medio de transporte en el que el 90% de las personas desearía viajar. A este se le asocia con una mayor calidad de vida, comodidad y traslados más rápidos. Asimismo, parece ser que la posesión de un automóvil es considerada como un indicador de estatus social³¹.

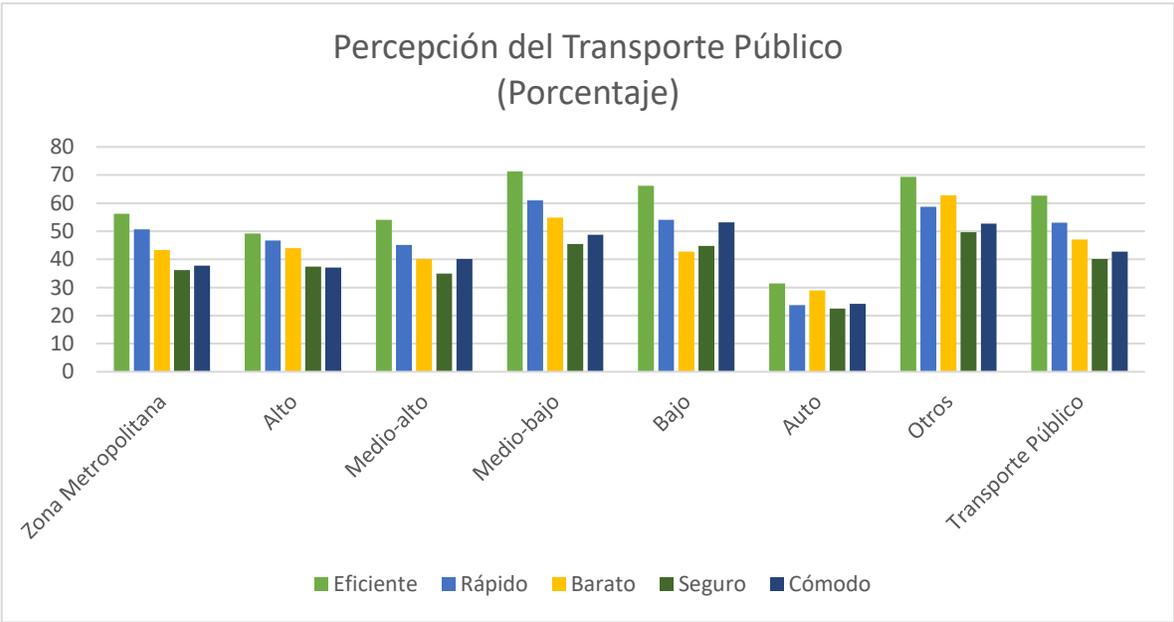
Por otro lado, el transporte público se encuentra en los últimos lugares de calificación en la mayoría de los rubros, pues son preferidos los modos privados de transporte. No obstante lo anterior, el 60% de la población considera que el transporte público es eficiente, resaltando que sólo el 30% de las personas que utilizan automóvil se encuentran de acuerdo con esta afirmación. El 51% de la población asevera que el transporte público es rápido y el 45% que es barato³². Se puede apreciar en la Gráfica 3 las calificaciones que distintos grupos le otorgan al transporte público; de ésta se advierte que quienes peor califican este medio de transporte son los automovilistas, seguido de las personas que tienen un nivel económico alto y medio-alto.

³¹ Cfr. Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *op. cit.*, pp. 127 y 148.

³² Cfr. *Ibidem*, pp. 148 y 149.

De acuerdo con esta encuesta, aun cuando 40% de los automovilistas considera mejor otro tipo de transporte, sólo al 6% le gustaría cambiar el automóvil por otro medio. Como contraste, 36% de las personas que utilizan el transporte público desearían poder utilizar otro medio³³.

Gráfica 3



Fuente: Encuesta Nacional de Movilidad.

Cuando se cuestionó a las personas que viajan en automóvil bajo qué circunstancias lo dejarían de utilizar para ocupar otro medio de transporte, respondieron de la siguiente manera: el 51% que sólo si se descompusiera su vehículo; el 18% en caso de éste no circulara; el 10% lo dejaría de utilizar si no tuviera auto; otro 10% no lo utilizaría en caso de no poder pagar los costos generados por su utilización; el 6% por el tráfico excesivo, y; menos del 4% contestó que dejaría de utilizarlo si hubiese un sistema de transporte público más eficiente³⁴.

³³ Cfr. *Ibidem*, p. 153.

³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 138.

1.5 Distribución en la utilización del espacio vial.

De acuerdo al diagnóstico de movilidad elaborado por el PUEC, se estima que un automóvil tiene una longitud promedio de 4.58 metros. Con esta longitud, se calcula que los automóviles que circulan a diario por la Ciudad de México ocuparían 4,880 km. Esto representa, de acuerdo al Cuadro 4, la utilización del 84.6% del espacio vial ocupado en la ciudad, dejando al transporte público con el 15.4% restante³⁵.

Cuadro 4

Tipo de vehículo	Unidades en circulación	Longitud (m)	Longitud total (m)	Espacio vial ocupado (porcentaje)
Trolebús	290	11	3,190	0.1
RTP	5,799	10.9	63,209	1.1
Vagoneta	4,734	5.2	24,759	0.4
Microbús	18,064	8.2	147,222	2.6
Autobús	6,330	11.3	71,529	1.2
Metrobús	226	18.37	4,152	0.1
Taxi	132,479	4.3	572,309	9.9
Total Transporte Público	167,922	69.27	886,370	15.4
Automóviles	1,065,364	4.6	4,879,367	84.6

Fuente: *Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal (2013-2018)*, PUEC, UNAM.

³⁵ Cfr. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *op. cit.*, pp. 251 y 252. Dicha estimación es calculada de la siguiente manera: a) se obtuvo el promedio de longitud de los vehículos automotores privados a partir de la contabilización de los modelos de automóvil que circulan en hora pico en la Ciudad de México, posteriormente se revisaron sus fichas técnicas y se prorrateó el modelo de una muestra de 350 autos; b) Se recurrió a la encuesta Origen Destino 2007 en donde se estimó que el número de personas que conducen un automóvil en un día cualquiera siempre que sus viajes tengan origen y/o destino en la Ciudad de México, cifra que se estimó en 1'065,364 vehículos. Para el transporte público se revisó la longitud de los distintos tipos de vehículos en sus fichas técnicas y se multiplicó por el número de unidades que operan diariamente en promedio.

Como se puede advertir, existe una desproporción en la ocupación del espacio vial si toma en consideración que el automóvil utiliza el 84.6% del mismo, pero sólo 20.7% de los tramos de viaje son realizados en este medio de transporte. De acuerdo al PUEC, si se considera al taxi como transporte público, el automóvil ocupa 5 veces más espacio que el transporte público; en caso de omitir al taxi en dicha categoría y considerándolo como automóvil, este rubro ocupará 15 veces más espacio que el transporte público³⁶.

La ingeniería de tránsito asigna una equivalencia a cada vehículo, la cual denomina PCU por sus siglas en inglés (Passenger Car Unit). Cada automóvil promedio tiene una equivalencia de 1 pcu. Al resto de los vehículos se les asigna una equivalencia que corresponde al espacio vial ocupado en comparación con un automóvil; en razón de lo anterior, un autobús tiene una equivalencia de 3 pcu's y un camión de 2 pcu's. La congestión se podría ver reducida con la participación de camiones en la partición modal de los viajes: a menos que transporten, menos de 4.5 pasajeros en promedio, causan menos congestión que los automóviles, pues transportan más personas en menos espacio.³⁷

En razón de estas proporciones, se estima que el automóvil tiene una tasa de ocupación promedio por unidad de 1.2 personas; en consecuencia, para trasladar a 35 personas se requieren de 30 autos que utilizan una superficie aproximada de 500 m², en comparación con los 30 m² que requiere un autobús urbano para trasladar el mismo número de personas³⁸. Asimismo, para 2017, la ocupación promedio de personas por automóvil se encontraba en 1.5 personas.³⁹

³⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 252.

³⁷ Cfr. Thomson Ian y Bull Alberto, "La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales", *Revista CEPAL*, Número 76, Abril 2002, p. 112.

³⁸ Cfr. Organización de las Naciones Unidas Hábitat y Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat, *op. cit.*, México, p. 33.

³⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta 2017.. cit.*

En concordancia con esta información, el ITDP señala que el gobierno local de las regiones metropolitanas del país ha favorecido la inversión en infraestructura destinada principalmente al uso del automóvil en detrimento de la Movilidad Urbana Sustentable⁴⁰. En 2015, en promedio, se destinó 13.2% del total del presupuesto de Movilidad a la Movilidad Urbana Sustentable y el resto, es decir el 86.8% del presupuesto, a mejorar la infraestructura vial y pavimentación⁴¹.

Podría pensarse que el hecho de invertir en una mayor infraestructura vial generaría una disminución en la congestión urbana; no obstante tiene el efecto contrario, pues la creación de nuevas vialidades genera tráfico inducido⁴², dicha situación provoca que exista una mayor oferta vial, lo cual abarata la utilización del automóvil en un corto plazo debido a los menores tiempos de recorrido y menor consumo de combustible, situación que deja de ser favorable en el mediano y largo plazo, pues habrá un incremento en la demanda de transporte⁴³.

En el presente capítulo se han destacado algunas características de la movilidad en la Ciudad de México; así, de los datos obtenidos se puede advertir

⁴⁰ Por “infraestructura destinada principalmente para el uso del automóvil” se entiende la inversión para mantenimiento y ampliación de la infraestructura vial y pavimentación. Por inversión en “Movilidad Urbana Sustentable”, se entiende aquella realizada para crear infraestructura para facilitar la caminata, el uso de la bicicleta y el transporte público. Cfr. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Movilidad Inteligente: datos y nuevas tecnologías para movernos de manera más segura, eficiente y sustentable*, México, 2016, pp. 12 y19

⁴¹ Cfr. Ibidem, p. 12

⁴² Se define al tráfico inducido como “el incremento en viajes que ocurre como resultado de un aumento de la capacidad vial y normalmente se mide como un incremento en los VKT [kilómetros totales viajados por automóvil] (...) se considera tráfico inducido a aquellos viajes que se generan por la nueva vialidad, a los viajes provenientes de una nueva distribución a nuevos destinos, a un cambio en el modo de transporte o a desviaciones para utilizar rutas más rápidas pero más largas en kilómetros” Galindo, Luis Miguel et al., “Tráfico inducido en México: contribuciones al debate e implicaciones de política pública”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 21, núm. 1, enero-abril, 2006, p. 128.

⁴³ Cfr. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *op. cit.*, p. 25.

que los principales motivos de traslado de las personas que habitan en la ciudad se encuentran relacionados con ir a sus centros de trabajo o escuela y el regreso a sus casas.

Del mismo modo, resulta importante resaltar la utilización del automóvil, pues en este medio de transporte se realizan 20.7% de los viajes, ocupando el 84.6% del espacio vial de la Ciudad de México y transportando en cada uno de estos vehículos, en promedio, a 1.5 personas. Aunado a lo anterior, este vehículo ha tenido un acelerado crecimiento y representa un medio de transporte que usualmente puede ser adquirido por la población con mayores ingresos económicos; asimismo, la posesión de este vehículo se considera un indicador de status social y se asocia a una mayor calidad de vida.

2. El debate jurídico en torno a la restricción del uso del automóvil.

El presente capítulo tiene por objetivo exponer cuáles son las normas y resoluciones judiciales que han dado vida al debate sobre la limitación a la circulación de vehículos particulares en la Ciudad de México; por lo tanto, pretende ser meramente descriptivo. La finalidad de su desarrollo es sustraer las premisas principales que han referido los operadores jurídicos y determinar cuáles han sido las razones principales en la discusión referente al tema.

El primer antecedente de la restricción del uso del automóvil en la Ciudad de México (antes Distrito Federal) encontró su sustento en diversas disposiciones normativas: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su Zona Conurbada y el Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal.

2.1 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su Zona Conurbada (RLGEEVA)⁴⁴.

De acuerdo al artículo 1º, fracción II de este reglamento, hoy derogado, su objetivo era el establecimiento de medidas de control para limitar la circulación de vehículos que transitaban por el territorio del Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada a efecto de proteger el ambiente.

⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1988.

Para la presente investigación, vale la pena resaltar que dicho reglamento establecía la facultad del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) para:

- a) Limitar y, en su caso, suspender la circulación de vehículos por zonas, tipo, año, modelo, marca, número de placas, día o período determinado, a fin de reducir los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera cuando éstos excedan los límites máximos permisibles establecidos en las normas técnicas ecológicas aplicables (artículo 7 fracción VIII), y;
- b) Retirar de la circulación a los vehículos automotores cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que se determinen en las normas técnicas ecológicas, o aquellos vehículos automotores que se encuentren sujetos a las medidas señaladas en la fracción anterior (artículo 7, fracción IX).

2.2 Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal (ALCVA).

Encontró su sustento en la observación constante del fenómeno denominado “inversión térmica”, que consiste en el aumento de la concentración de contaminantes en la atmósfera derivado de las bajas temperaturas y escasez de vientos, típicos de la temporada invernal.

Las medidas tomadas consistieron en la restricción de la circulación de los vehículos en el Distrito Federal: cada vehículo dejaría de circular un día a la semana de acuerdo al último dígito de las placas y al color del engomado asignado. Cabe destacar que la restricción sería verificada únicamente en el periodo

considerado como invernal por la autoridad, es decir, a partir del 20 de noviembre de cada año al último día de febrero del año siguiente, comenzando en el año 1989.

No obstante, se establecieron excepciones a las medidas señaladas: vehículos destinados a servicios médicos, seguridad pública, bomberos, servicio público local de transporte de pasajeros y servicio de transporte de uso privado en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia. Del mismo modo, se brindaron facilidades a los propietarios de dos o más vehículos para canjear las placas de uno de ellos a efecto de que con ambas unidades pudieran circular todos los días.

2.3 Amparo en Revisión 1113/1991 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el presente apartado se condensan los principales argumentos esgrimidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1113/91⁴⁵. En dicha resolución, la Corte hace valer su postura respecto la constitucionalidad de la LGEEPA y el RLGEEVA relativa a cuatro puntos principales: la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional; la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional; el principio de irretroactividad, y; la garantía de libre tránsito.

a) El RLGEEVA no viola la garantía de previa audiencia prevista en el artículo 14 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las facultades otorgadas por la LGEEPA y el RLGEEVA al entonces DDF para limitar, suspender y retirar de la circulación vehículos automotores, no constituían

⁴⁵ Amparo en Revisión 1113/1991, Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot, 29 de abril de 1996, Unanimidad de once votos.

actos privativos de carácter definitivo. Lo anterior toda vez que no limitaban, suspendían o impedían el derecho de circular en los vehículos automotores de manera total y absoluta, pues existía únicamente una suspensión temporal hasta en tanto: a) las emisiones de contaminantes de los vehículos no excedieran los límites permisibles por las normas ecológicas, o, b) los niveles de contaminantes de la atmósfera hubieren sido reducidos en caso de que estos excedieran previamente los límites máximos permisibles.

Por lo tanto, se determinó que las limitaciones descritas no se rigen por el artículo 14 constitucional, pues no tienen el carácter de privaciones definitivas, pues *“(...) no infringen el precepto constitucional citado por no establecer tal garantía previamente a los actos de limitación, suspensión o retiro de referencia.”*⁴⁶

b) El RLGEEVA no viola la garantía de legalidad.

Asimismo, el tribunal constitucional consideró que el derecho de circular en vehículos automotores no es absoluto e ilimitado; por el contrario, sostuvo que su ejercicio se encuentra sujeto al cumplimiento de las reglas previstas en las normas legales aplicables y a las exigencias del interés común *“(...) a fin de que tal derecho meramente individual no pugne o ataque otros derechos individuales y sociales, entre ellos el de salud y el de protección al ambiente.”*⁴⁷

Por lo tanto, se precisó que el hecho que sean puestos fuera de circulación los vehículos que ostensiblemente emiten gases contaminantes por encima de los niveles permisibles o que transiten por zonas, días o periodos restringidos, no contraviene el principio de legalidad, pues:

⁴⁶ *Ibidem*, p.60.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 60 y 61.

“(…) las propias disposiciones reclamadas constituyen el mandamiento que funda y motiva la causa legal del procedimiento, pues en ellas se contiene la facultad y obligación para las autoridades competentes de retirar de la circulación a los vehículos automotores (…) sin la necesidad de que previamente se obtenga una orden de autoridad dirigida de manera individual al propietario de determinado automóvil (…) pues entender de esta manera la garantía de legalidad tratándose de quienes ejercen su derecho a circular en vehículos automotores infringiendo las normas aplicables, pugnaría con el interés y el derecho comunes de evitar que tales vehículos circulen sin acatar dichas normas a fin de preservar derechos como el de la salud y la conservación del ambiente.”⁴⁸

c) La LGEEPA y el RLGEEVA no violan el principio de irretroactividad.

Entre los conceptos de violación que resolvió la Corte, se reclamó la trasgresión del principio de irretroactividad normativa. Se argumentó que, con anterioridad a la vigencia de la LGEEPA y el RLGEEVA, los propietarios de los vehículos automotores particulares habían adquirido el derecho a circular en ellos sin previamente verificar su emisión de gases en los términos que se señalan en los ordenamientos cuestionados; por lo tanto, se restringió su circulación, no obstante que, con anterioridad y cumpliendo los requisitos reglamentarios y necesarios, se les había autorizado a circular en forma permanente.

Este argumento fue declarado infundado, pues se consideró que las disposiciones normativas impugnadas no violan un derecho adquirido. En efecto, *"no puede argumentarse que los gobernados adquieren el derecho a circular en vehículos automotores con las únicas limitaciones y reglas establecidas por los ordenamientos aplicables en la fecha en que obtuvieron el permiso para circular, pues el ejercicio de tal derecho está sujeto al*

⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 61 y 62.

cumplimiento de las normas vigentes en el momento en que se hace uso de él y además es un principio general de derecho el que los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público."⁴⁹

Aunado a lo anterior, la Corte postuló que la expedición de la LGEEPA y el RLGEEVA obedecían a una situación de hecho y del conocimiento general de la población del DF y su zona conurbada: el fenómeno denominado "inversión térmica".

En razón de lo anterior, afirmó que ese tipo de fenómenos reclamaba una urgente regulación jurídica; encontraba su fundamentación en el interés de la colectividad y tenía la finalidad de restringir o moderar el uso de las fuentes contaminantes, entre ellas el automóvil. En consecuencia, se refirió que dichas normas no constituían una aplicación retroactiva perjudicial a los gobernados, pues, frente al interés público y dado el grado de prelación que existe entre ambos derechos, el derecho de un particular puede ser restringido por una norma posterior.

d) La LGEEPA y el RLGEEVA no violan la garantía de libre tránsito.

Otro de los conceptos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio a la tarea de resolver fue el referente a la posible violación de la garantía de libre tránsito, en donde se argumentó que, con las disposiciones contenidas en la LGEEPA y el RLGEEVA, se impediría desplazarse libremente por todo el territorio nacional a través del medio de transporte que se estimara más adecuado, en su caso, en los vehículos particulares que contaran con permisos permanentes.

La Corte declaró infundada dicha consideración. Partió de la premisa que la garantía de libre tránsito "(...) se refiere al desplazamiento o movilización

⁴⁹ *Ibídem*, p. 74.

*física del gobernado, pero no comprende el medio de transporte en que pueda hacerlo (...)*⁵⁰. El razonamiento postula que este derecho comprende la entrada, salida, viaje y cambio de residencia dentro del territorio nacional sin que para esto se pueda exigir algún tipo de documentación “(...) *pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al medio de transporte.*”⁵¹

Por lo tanto “(...) *la garantía de libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general del mismo.*”⁵²

En este punto, la Corte alude un precedente jurisprudencial, con el cual agrega una premisa a su conclusión:

“(...) aun cuando establecen [hablando del reglamento] restricciones a la circulación de vehículos automotores (...) ello no implica que se esté coartando al gobernado la posibilidad de transitar libremente por el territorio nacional, incluyendo el área especificada, habida cuenta que la garantía individual que no consagra la norma constitucional supracitada no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil (...)”⁵³

En la actualidad existen diversos dispositivos normativos que regulan la restricción de la circulación de los vehículos: el Decreto por el que se expide el programa Hoy no Circula en el Distrito Federal y a los Programas de Verificación Vehicular Obligatoria, los cuales son expedidos de forma semestral, mismos que se hacen mención a continuación.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 63.

⁵¹ *Ibidem*, p. 65.

⁵² *Ídem*.

⁵³ Tesis P.V/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 173.

2.4 Decreto por el que se expide el programa Hoy no Circula en el Distrito Federal (PHNC)⁵⁴.

El presente decreto, vigente a partir del día 1 de julio de 2014 y fue fundamentado en las siguientes disposiciones normativas:

- a)** La Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente su artículo 25, en donde se dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.
- b)** En el V párrafo del artículo 5º constitucional, en donde se establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
- c)** La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, considerada como la norma aplicable en la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles de jurisdicción local por la autoridad emisora y en donde se establece que corresponde a las autoridades locales tomar medidas necesarias para conservar el derecho que los habitantes del DF (hoy Ciudad de México) tienen a disfrutar un ambiente sano.
- d)** El Programa General de Desarrollo 2013-2018 en donde se prevé el establecimiento de políticas públicas de reducción de uso del automóvil, para garantizar una mejor calidad de vida, reduciendo las consecuencias negativas de su uso.

⁵⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de junio de 2014.

Ahora bien, al emitir este decreto y de acuerdo al Inventario de Emisiones Contaminantes y de Efecto Invernadero 2012, se consideró que las fuentes móviles, definidas por la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal como los vehículos automotores que emitan contaminantes al ambiente, generan la mayoría de los contaminantes y de los compuestos de efecto invernadero, pues aportan:

- 98% del monóxido de carbono con 1.57 millones de toneladas al año;
- 88% de los NOx con cerca de 210 mil toneladas al año;
- 79% del carbono negro, alrededor de 1676 toneladas al año, y;
- 49% de gases de efecto invernadero (24.4 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente).

Asimismo, se afirmó que los vehículos particulares representan un 75% del parque vehicular, aportando un 35% de los contaminantes criterio y un 43% de los gases efecto invernadero generados por el total de las fuentes móviles⁵⁵.

Por lo tanto, se estableció como objetivo del programa la puesta en marcha de medidas aplicables a la circulación vehicular de fuentes móviles o vehículos automotores, con la finalidad de *“prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes provenientes de fuentes móviles que circulan en el Distrito Federal, sea cual fuere el origen de las placas y/o matrícula del vehículo, mediante la limitación de su circulación.”*⁵⁶

Dicha limitación se rige de acuerdo al holograma obtenido en el proceso de verificación vehicular y al último dígito numérico de la placa: a) un día a la semana y dos sábados por mes a los vehículos que hayan obtenido el holograma “1” en un horario de las 05:00 a las 22:00 horas y de acuerdo, y; b) un día a la

⁵⁵ Cfr. Decreto por el que se expide el Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 19 de junio de 2014, No. 1882, Décima Séptima Época, p. 6.

⁵⁶ *Ídem*.

semana y todos los sábados del mes a los vehículos que hayan obtenido el holograma "2" y los vehículos considerados como foráneos, ambos en un horario de las 05:00 a las 22:00 horas.

Destacando que se establecieron excepciones a las medidas, a los vehículos que:

- Cuenten con holograma "exento", "00" o "0" obtenidos como parte del proceso de verificación vehicular.
- Utilicen energías no contaminantes o que no emitan contaminantes derivados de la combustión (eléctricos, híbridos o de energía solar).
- Sean destinados a prestar servicios de emergencia, médicos, seguridad pública, bomberos, rescate, protección civil y servicios urbanos.
- Sean destinados a prestar el servicio de transporte escolar y cuenten con el permiso o autorización correspondiente.
- Sean destinados a cortejos fúnebres y transporte de servicios funerarios, siempre que se encuentren prestando el servicio y cuenten con la autorización correspondiente.
- Sean conducidos o transporten a personas con discapacidad, siempre que cuenten con la matrícula respectiva.
- Sean destinados, en circunstancias manifiestas y urgentes, para atender una emergencia médica.
- Sean destinados al servicio público federal de transporte de pasajeros y cuenten con la documentación y autorización respectiva.

2.5 Contradicción de Tesis 88/2015 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁷.

La Corte resolvió esta contradicción suscitada entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con Residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el objeto de determinar si es posible otorgar la suspensión definitiva del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal del segundo semestre del año 2014 sin afectar el interés social ni contravenir a disposiciones de orden público.

La suspensión fue solicitada en razón que el Programa de Verificación Vehicular Obligatorio para el segundo semestre del año 2014, establecía que podrían obtener el holograma “0” los vehículos cuyas emisiones no sobrepasaran aquellas determinadas por el tabulador ahí referido, siempre y cuando el año del modelo del vehículo fuera 2006 o posterior.

Para efectos de la presente investigación, solo es de considerarse la parte argumentativa de la Corte referente a la limitación de la circulación de vehículos, en la cual determinó:

- a) Que el objetivo del PHNC consiste en establecer medidas aplicables a la circulación vehicular de fuentes móviles o vehículos automotores, con el objetivo de prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes que de ellas emanan, sea cual fuere el origen de las placas, mediante la limitación de su circulación.

Esta situación, se afirmó, constituye una cuestión de interés social y de orden público, pues pretende garantizar el derecho tutelado en el párrafo V del artículo 4^o constitucional.

⁵⁷ Consultada el 2 de agosto de 2016 en <https://goo.gl/iT2kaA>

- b) Que, en caso de no otorgársele la concesión de la suspensión definitiva, se causarían daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, dado que se le restringiría la utilización su vehículo por el periodo al que correspondería la vigencia del proceso de verificación realizada.

Dicha suspensión tendría únicamente el efecto de no tomar en cuenta el año del modelo del vehículo para determinar la restricción de circulación en razón del Programa de Verificación Vehicular Obligatorio para el segundo semestre del año 2014, es decir, que el año del modelo del vehículo no influyera para otorgarle un determinado holograma, sino únicamente los niveles de contaminación emitidos.

- c) No es contrario al interés colectivo otorgar tal suspensión, pues estaría condicionada al resultado que arrojará el examen técnico a que se somete el vehículo: no tendría una libertad absoluta para contaminar más de lo que legalmente se encuentra permitido a otro vehículo.

Por lo tanto, la concesión de la suspensión no afecta el interés social o el orden colectivo, ya que no se ve afectada su finalidad, la cual consiste en buscar reducir las emisiones de contaminantes de los vehículos en circulación para asegurar una mejor calidad del aire; pues:

“es claro que la sociedad tiene interés en que se limite la restricción de cada uno de los vehículos de acuerdo a las emisiones emitidas; pues ello repercute directamente en la calidad del aire y es acorde a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano (...)”⁵⁸

⁵⁸ Contradicción de tesis 88/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, Segunda Sala, 1 de julio de 2015, Ponente: Eduardo Medina Mora I., p. 28.

2.6 Acuerdo por el que se dan a conocer las Medidas Temporales para Prevenir, Controlar y Minimizar las Contingencias Ambientales o Emergencias Ecológicas, Provenientes de Fuentes Móviles (AMTPCA)⁵⁹.

Este acuerdo fue sustentado en las siguientes disposiciones:

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente su artículo 25, en donde se dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a sí mismo y a su familia la salud y el bienestar.
- b) En el V párrafo del artículo 5º constitucional, en donde se establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

En este punto, la autoridad emisora menciona que esta norma tiene dos dimensiones: a) el derecho de las personas a un ambiente sano, y; b) un mandato para el Estado a efecto de establecer mecanismos eficaces para garantizar tal prerrogativa.

- c) La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, en la cual, dentro de sus principios y lineamientos, establece que las autoridades, así como la sociedad deben asumir en corresponsabilidad la protección del ambiente, la conservación y el mejoramiento de la calidad del aire del Distrito Federal, con el propósito de disminuir la emisión de contaminantes a la atmósfera y de evitar contingencias ambientales provocadas por fuentes móviles.

⁵⁹ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de abril de 2016.

Asimismo, en el artículo 2 fracción I de esta misma ley se establece que las emisiones de todo tipo de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes fijas o móviles, deben ser prevenidas, reguladas, reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para la salud y bienestar de la población y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

En el mismo acuerdo, se afirma que, derivado de que en la Ciudad de México 90% de los 22 millones de viajes diarios son realizados en vehículos que utilizan gasolina y diésel, hay un alto congestionamiento, lo que trae como consecuencia altas emisiones de contaminantes y de compuestos de efecto invernadero.

Asimismo, se refiere que, de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud, la contaminación en el aire es responsable de 1.4% de todas las muertes prematuras a nivel mundial y del 0.8% de la pérdida de años de vida con plena salud.

Dicho acuerdo fue emitido, pues se consideró que la *“implementación de éste tipo de políticas y estrategias tiene como finalidad abatir el deterioro ambiental en la Ciudad de México y su zona conurbada, disminuir la contaminación atmosférica y proteger la salud de los habitantes de las mismas.”*⁶⁰

Por lo tanto, las medidas aplicables serían limitar *“la circulación de los vehículos automotores, incluyendo a los vehículos con matrícula de auto antiguo y/o clásico, con matrícula de demostración y/o de traslado; y los que tengan placas federales, sin considerar el holograma que porten (00, 0, 1 y 2), en un horario de las 05:00 a las 22:00 horas, así como un sábado al mes.”*⁶¹ Estas consideraciones, serían observadas en función a la terminación numérica de las placas que se

⁶⁰ Acuerdo por el que se dan a conocer las Medidas Temporales para Prevenir, Controlar y Minimizar las Contingencias Ambientales o Emergencias Ecológicas, Provenientes de Fuentes Móviles, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 4 de abril de 2016, No. 42 BIS, Décima Novena Época, p. 4.

⁶¹ *Ibíd.*, p.5.

establece en el mismo programa dentro de un periodo comprendido del 5 de abril al 1 de julio de 2016.

2.7 Diversas resoluciones emitidas por los Tribunales Federales.

Derivado de la emisión del AMTPCA precisado en párrafos anteriores, algunos de los particulares propietarios de los vehículos que se vieron afectados por estas medidas interpusieron diversos juicios de amparo a efecto de cesar sus efectos. El presente punto tiene por objeto plantear algunos de los argumentos esgrimidos por los tribunales que conocieron de dichos procedimientos en sus resoluciones.

2.7.1 Amparo Indirecto 667/2016, resuelto por el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito⁶².

El Juez que emitió la sentencia decidió otorgar el amparo al quejoso por los siguientes motivos:

- a) De acuerdo a la teoría de los derechos adquiridos, una disposición de carácter general no puede obrar sobre el pasado desconociendo derechos adquiridos.

Entendiendo por derecho adquirido *“aquellos que han ingresado a la esfera particular y le generan el poder pleno y completo de exigir a otros u otros determinada prestación, es decir, derechos oponibles a terceros.”*⁶³

⁶² Consultado el 5 de octubre de 2016 en <https://goo.gl/hkL31A>

⁶³ Amparo Indirecto 667/2016, Juzgado Décimo segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 06 de junio de 2016, Juez: Blanca Lobo Domínguez, p.26.

- b) Atendiendo a esta teoría, para la concesión del amparo se debería determinar si la parte quejosa tiene derechos adquiridos y, en su caso, estos sean oponibles a una nueva disposición.
- c) En el caso concreto, la parte quejosa acreditó haber adquirido el derecho de circular todos los días por haber cumplido los requisitos establecidos por normas previamente emitidas, es decir, adquirió el holograma "00" en términos de la normativa anterior a la entrada en vigor del Acuerdo.
- d) Implícitamente la autoridad judicial hace ver que el AMTPCA entra en conflicto con las disposiciones normativas anteriores, pues se opone a los preceptos de exención del PHNC, y restringiendo el tránsito de los vehículos que cuenten con los hologramas "0" y "00".
- e) Por lo tanto, obligar al quejoso a someterse a las restricciones del AMTPCA violaría sus derechos adquiridos, así como el principio de irretroactividad de la norma.

2.7.2 Recurso de queja 86/2016 resuelto por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito⁶⁴.

El Tribunal Colegiado resolvió el recurso de queja interpuesto por el impetrante de garantías en contra de la negativa de la autoridad de conceder la suspensión provisional del AMTPCA, para lo cual se fundamentó en las siguientes premisas:

- a) . El Acuerdo *"tiene por objeto abatir el deterioro ambiental en la Ciudad de México y su zona conurbada, y proteger la salud de los habitantes de*

⁶⁴ Consultado el 7 de octubre de 2016 en <https://goo.gl/SAbIn8>

*las mismas como una obligación propia del Gobierno en conjunto con la sociedad.*⁶⁵

- b)** La limitación a la circulación de todos los vehículos automotores prevista en el Acuerdo, se centra en *"la consecución de las medidas adoptadas por el Estado, en conjunto con la sociedad, a efecto de mitigar los daños a la salud y al medio ambiente.*⁶⁶

- c)** El otorgamiento de la suspensión contravendría las disposiciones de orden público y causa perjuicio al interés social, pues prevé una limitación que pretende abatir con el deterioro ambiental en la CDMX y su zona conurbada, así como proteger la salud de sus habitantes; del mismo modo, la falta de observancia de esta norma, implicaría la ineficacia de las medidas que la ciudadanía y el Estado tienen interés en implementar, pues conlleva la protección a la salud de los habitantes de la misma, entre ellos el quejoso.

- d)** La sociedad está interesada en que subsistan las medidas adoptadas, ya que garantizan los derechos de las personas a la salud y un medio ambiente sano, *"así como propiciar la participación y compromiso del ciudadano en el cumplimiento de acciones que se establezcan para la reducción de emisiones domésticas que propician el cambio climático.*⁶⁷

⁶⁵ Recurso de queja 86/2016, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 11 de abril de 2016, Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo, p. 32.

⁶⁶ *Ibíd*em, p. 33.

⁶⁷ *Ibíd*em, p. 34.

2.7.3 Recurso de queja 95/2016 resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito⁶⁸.

Al igual que en el punto anterior, el presente recurso tuvo como objeto resolver un recurso de queja, pero en este caso el recurso fue planteado a efecto de revocar la concesión de la suspensión provisional otorgada al quejoso. Dicho Tribunal, en la parte referente a la restricción de la circulación de vehículos, argumentó lo siguiente:

- a)** El derecho humano a la salud y a la vida, conlleva obligaciones del Estado encaminadas a lograr un nivel esencial del disfrute y un desarrollo progresivo a fin de alcanzar su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Por lo tanto, no tiene sólo la obligación de asegurar la prestación de servicios públicos de asistencia médica y social, sino también adoptar medidas legislativas, administrativas o ambas, para asegurar la plena efectividad de ese derecho.

- b)** El Derecho humano a la salud no impone sólo deberes al Estado, sino también a los particulares, pues su contenido posee eficacia jurídica en ciertas relaciones entre particulares. Asimismo, la actuación unilateral del Estado y los poderes públicos, resultaría insuficiente para lograr los fines de este derecho.
- c)** De acuerdo a diversas tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este derecho implica una responsabilidad social compartida entre el Estado, la sociedad y los interesados a acceder a los servicios de salud⁶⁹.

⁶⁸ Consultado el 8 de octubre de 2016 en <https://goo.gl/TPPwg3>

⁶⁹ Cfr. Tesis 1ª. XXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XVI, t. I, enero de 2013, p. 626 y Tesis P./J. 136/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre 2008, p. 61.

Asimismo, refiere que, en la Primer Cumbre de la Tierra celebrada en Brasil en 1992, surgieron algunos principios que rigen el desarrollo sustentable de las naciones, entre ellos el que establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados.

- d) Por lo tanto, *"la preservación y restauración del medio ambiente sano constituye un asunto de interés público, susceptible de justificar, por sí, restricciones legales y/o administrativas cuya finalidad sea su preservación y cumplan con los estándares constitucionales y convencionales."*⁷⁰
- e) La concesión de la suspensión causa perjuicio al orden público y al interés social porque los mecanismos puestos en marcha por parte del Estado, en aras de la protección a la salud y al medio ambiente, requieren de la participación de la sociedad para su debida eficacia e implementación.
- f) El perjuicio que se le podría ocasionar al quejoso no es de difícil y menos de imposible reparación, pues su derecho a la movilidad no se ve afectado a tal grado, ya que se reduce al hecho de que no podrá ocupar su vehículo en los días señalados en el AMTPCA, que, si bien limita su derecho a usar tal vehículo y con ello acceder al libre tránsito, no se le impide hacer uso de otros medios para trasladarse, incluso de hacer uso del transporte público que opera en la CDMX.

En el presente capítulo se presentaron los argumentos que han sido esgrimidos por legisladores y órganos jurisdiccionales respecto de la limitación del uso del automóvil. Así, se advierte que esta medida ha obedecido en su totalidad a cuestiones relativas al cuidado del medio ambiente. Del mismo modo, fueron

⁷⁰ Recurso de queja 95/2016, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 18 de abril de 2016, Ponente: Alejandro Sergio González Bernabé, p. 16.

expuestos los argumentos torales que forman la base del debate judicial en torno a la discusión de la restricción del uso del automóvil, en la cual predominan temas como la irretroactividad de normas, violación al principio de legalidad o libertad de tránsito, entre otras.

No obstante lo anterior ¿es el medio ambiente la única norma que sirve como justificación a las medidas de restricción del uso de vehículos automotores? Esta situación, como se argumentará más adelante, debe ser negada ya que existen otros derechos convergentes que deben ser considerados al tomar decisiones sobre estas restricciones.

3. Derecho a la movilidad.

El presente capítulo tiene por objetivo determinar a qué nos referimos cuando hablamos de movilidad, así como las características específicas de este concepto.

Asimismo, se presenta una exposición teórica sobre la distinción normativa de principios y reglas, para lo cual se exponen diversas concepciones de estos términos, principalmente la de Robert Alexy. Del mismo modo, se resalta la adscripción normativa como un atributo propio de la indeterminación que presentan algunas normas jurídicas.

Por último, se hace un análisis de la movilidad como un derecho, presentando sus características, así como sus objetos normativos. Se encuadra este derecho en la distinción normativa referida en el párrafo anterior y se distingue del derecho al libre tránsito. Aunado a lo anterior, se hace resaltar la interdependencia de la movilidad con otros derechos humanos.

3.1 Movilidad y transporte.

Resulta innegable afirmar que, en la actualidad, al ser humano le es fundamental trasladarse de un lugar a otro para cumplir con diversas finalidades: acudir a su lugar de trabajo, asistir a la escuela y centros de salud, realizar actividades de esparcimiento y convivir con otras personas, entre otros motivos. Es por ello que, dentro de los espacios en donde habitamos, se vuelve necesario la adecuación de servicios relativos a la movilidad de sus habitantes⁷¹.

⁷¹ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Movilidad, vivienda y derechos humanos*, México, 2016, p. 8, disponible en: <https://goo.gl/aHCmMr>

Durante mucho tiempo, los conceptos de movilidad y transporte han sido identificados como uno mismo. Dicha situación ocasionó que el interés en estas materias se centrara en el movimiento de vehículos dentro de las vialidades, colocando un especial enfoque en el descongestionamiento de los flujos y la velocidad de los vehículos⁷². No obstante, estos términos tienen una notable diferencia.

Antes de exponer la diferencia entre estos dos vocablos, resulta importante deslindar la palabra movilidad de diversos significados a los que se suele atribuir y dejar claro a cuál de ellos se hará referencia en la presente investigación.

La movilidad, en materia de derechos humanos, puede ser entendida en dos acepciones: la movilidad forzada y la voluntaria. La primera es referida al asilo y al refugio; mientras que la segunda es relativa al desplazamiento que realiza una persona de un lugar a otro, con el objetivo, en la mayoría de los casos, de satisfacer las necesidades básicas y mantener una vida digna, esta acepción es referida a la emigración, inmigración, tránsito y retorno⁷³.

Asimismo, existe el concepto de movilidad social, el cual es definido como *“(...) el cambio que tienen los individuos en alguna condición socio-económica, ya sea respecto de su origen o a lo largo de su ciclo vital.”*⁷⁴

⁷² Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*, México, 2013, p. 19, disponible en: <https://goo.gl/yQKzyC>

⁷³ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Movilidad... cit*, pp. 3-8.

⁷⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, 2016, p. 22, disponible en: <https://goo.gl/jgHqf9> En donde también se distingue la movilidad social en movilidad absoluta de oportunidades, como aquella que amplía las oportunidades y opciones de vida y la movilidad igualadora de oportunidades, como aquella que reduce la desigualdad de oportunidades en la vida de las personas.

En el presente trabajo nos referiremos a la movilidad en su acepción voluntaria la cual es relativa al tránsito o circulación de las personas dentro de los asentamientos donde se realizan sus actividades cotidianas, lo anterior, en los términos y con las características que se exponen a continuación. En ese sentido, cuando se haga referencia a la palabra movilidad o movilidad urbana, deberá entenderse con ese significado.

Ahora bien, retomando la distinción entre los conceptos de movilidad y transporte, para Ricardo Montezuma la diferencia entre estos conceptos radica en que el término transporte es limitado únicamente a la relación existente entre oferta y demanda, es decir, una relación entre la cantidad de infraestructura y medios de transporte con el número de desplazamientos por persona; la movilidad, por el contrario, tiene como centro a la persona que se traslada y al entorno en donde lo realiza⁷⁵.

Este contraste también es identificado en el Informe especial sobre el derecho a la movilidad, en donde se resalta que el término transporte considera únicamente al movimiento, visto como un medio para ir de un lugar a otro; no obstante, desconoce otras variables que permiten explorar dimensiones sociales, culturales y psicológicas de la movilidad en la sociedad.

Por otro lado, el documento referido identifica al nuevo paradigma de la movilidad con la reivindicación y valorización de las personas y de la sociedad como entes activos y móviles. En ese sentido, ésta no será medida con base en los traslados por persona, sino en la generación y desahogo de sus necesidades. No obstante esta situación, es destacable el hecho que la movilidad y el transporte no

⁷⁵ Cfr. Montezuma, Ricardo, "Ciudad y transporte. La movilidad urbana", en Balbo, Marcello *et al.* (comp.), *La ciudad inclusiva*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, 2003, Cuadernos de la CEPAL, núm. 88, p. 175.

son términos que se contrapongan, sino que únicamente representa un cambio de perspectiva, el cual se enfoca en las personas y a su dinámica social⁷⁶.

Bajo este contexto, se afirma que la movilidad no debe ser reducida al simple movimiento de las personas; ya que, no obstante que éste representa un componente de aquella, la movilidad comprende a su vez el desplazamiento a través del espacio y tiempo y no sólo al mero acto de desplazarse⁷⁷.

Por su parte, Claudia Dangond advierte que el transporte sólo se limita a la capacidad de trasladar personas de un lado a otro, construyendo así una relación independiente con el entorno y las necesidades de las personas. Asimismo, expone que la movilidad es un concepto que integra más variables y no únicamente al desplazamiento, pues incorpora cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales de las personas que se movilizan⁷⁸.

Por último, Manuel Herce manifiesta que la diferencia entre movilidad y transporte radica en que:

"(...) [el transporte] implica dispendio de energía y, por tanto, creación de infraestructuras especializadas para intentar abaratar el costo del viaje (o de empresas especializadas en producir esas infraestructuras); y, por el contrario, el segundo [la movilidad] supone atención a las formas más autónomas de

⁷⁶ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, pp. 19-21.

⁷⁷ Cfr. Jirón, Paola, et. al., "Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana", *Revista INVI*, Santiago de Chile, mayo 2010, volumen 25, núm. 68, pp. 15-57, quien también identifica a la presencia física como una característica de la movilidad, pues *"(...) la vida social aún se conforma a partir de reuniones intermitentes que se engendran mediante el viaje físico (...) el encuentro como las diversas formas de desplazamiento (...) son centrales para el desarrollo de la vida social (...)"*

⁷⁸ Cfr. Dangond Gibsone, Claudia, et. al., "Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano", *Papel Político*, Bogotá, Colombia, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 489 y 490.

desplazamiento, oferta de alternativas posibles, gestión del gasto energético y del espacio desde una perspectiva más amplia que la de la recuperación del coste invertido o la de la adaptación de la capacidad de la infraestructura a la demanda de viajes en un determinado medio de transporte."⁷⁹

En términos de lo anteriormente expuesto, podemos definir a la movilidad como "(...) *aquella práctica social de desplazamiento diario a través del tiempo y espacio que permite acceso a actividades, personas y lugares*"⁸⁰, pero no sólo eso, sino que "(...) *su objetivo es que los ciudadanos puedan alcanzar el destino deseado en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad y de la forma más autónoma y rápida posible.*"⁸¹

3.2. Principios y reglas.

Uno de los debates más prolíficos de la teoría jurídica en los últimos años, que ya desde la obra de Dworkin se había desarrollado⁸², ha sido la distinción entre principios y reglas.

Dentro de su teoría de los derechos fundamentales, Robert Alexy propone definir lo que es una norma a través de un concepto semántico; por lo tanto, bajo esta perspectiva expone que una norma "(...) *es el significado de un enunciado normativo*".⁸³ En ese sentido, una misma norma puede ser expresada de diferentes

⁷⁹ Herce, Manuel, *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona, Reverté, 2009, pp. 51 y 52.

⁸⁰ Jirón, Paola, et. al., *op. cit.*, p. 46.

⁸¹ Obra Social Caja Madrid, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, Madrid, Obra Social Caja Madrid, 2010, p. 20.

⁸² Cfr. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. De Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 2012, pp. 72-94.

⁸³ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 34. En donde, bajo esta concepción, el autor pone en relieve la diferencia que existe entre una norma y un enunciado normativo.

formas: por diversos enunciados normativos, por símbolos o señales⁸⁴ y puede ser distinguida con la ayuda de las modalidades deónticas básicas: mandato, prohibición y permisión⁸⁵.

Alexy plantea que, a efecto de formular una teoría sólida sobre las normas de derecho fundamental, es necesario primero distinguir los principios de las reglas.⁸⁶ En ese sentido, este autor entiende a ambos conceptos como normas, pues en uno y otro se establece lo que es debido; por lo tanto, esta distinción será entendida como una distinción normativa⁸⁷.

Alexy define los principios como “(...) *normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. (...) son mandatos de optimización que se caracteriza porque pueden cumplirse en diferente grado (...)*”⁸⁸.

Cabe aclarar que, después de diversas críticas⁸⁹, Alexy modifica esta concepción de principio para distinguir entre “*mandatos para optimizar*” y “*mandatos a optimizar*”; por lo que establece dos niveles: por un lado, coloca en el nivel de objeto al mandato a optimizar; por otro, posiciona al mandato para optimizar en un meta nivel: el de las reglas, pues éste se optimiza o no se optimiza.

⁸⁴ Por ejemplo, las luces de un semáforo o los letreros viales, etc., *cfr. Ibídem*, p. 35.

⁸⁵ *Cfr. Ídem*.

⁸⁶ Dicha afirmación se justifica pues sin esta distinción no es posible realizar: a) un planteamiento de la distinción entre los límites de los derechos fundamentales; b) una teoría sobre la colisión entre derechos fundamentales, y; c) una teoría sobre el papel de los derechos fundamentales en el sistema jurídico. Del mismo modo, postula que esta distinción constituye el marco de una teoría normativa-material de los derechos fundamentales. *Cfr. Ibídem.*, p. 63.

⁸⁷ *Cfr. Ibídem*, p. 64.

⁸⁸ *Ibídem*, pp. 67 y 68. Como el propio Alexy señala, la palabra mandato debe ser utilizado en sentido amplio, pues también implica prohibiciones, permisiones y mandatos en sentido estricto.

⁸⁹ Aarnio y Sieckmann argumentan que los principios, definidos como mandatos de optimización, tienen la misma estructura que una regla, pues cuentan con un carácter definitivo: se optimizan o no se optimizan. *Cfr. Nava Tovar, Alejandro, La institucionalización de la razón. La filosofía del derecho de Robert Alexy*, México, Anthropos Editorial – Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, p. 132.

Para Bäker, esta última posición de Alexy significa que “(...) *los principios son mandatos de optimización, y los mandatos de optimización son mandatos para optimizar mandatos a optimizar.*”⁹⁰ No obstante lo anterior, según este autor, no resulta claro por qué el objeto a optimizarse deba ser necesariamente un mandato; por lo tanto, propone que el objeto a optimizar también sea una condición u objetivo. En tales circunstancias, afirma que es posible representar la estructura de los principios como mandatos de optimización de la siguiente manera:

(P) OOptZ⁹¹

Guastini, identifica diversas características de los principios. En primer advierte un carácter fundamental en ellos: por un lado, son normas que le otorgan una justificación axiológica a otras normas; por otro, los principios no requieren a su vez un fundamento axiológico, pues son percibidas como justas o correctas. Asimismo, refiere que, dentro de su estructura lógica, un principio podrá asumir diversas formas; ya que podría ser una norma con supuesto de hecho abierto o ser una norma genérica⁹².

Asimismo, se ha identificado este concepto con cuatro características fundamentales: a) graduabilidad, es decir, que un principio puede ser satisfecho en un mayor o menor grado dentro de acuerdo a las posibilidades fácticas y jurídicas; b) optimización, pues exige el mayor más alto posible grado de cumplimiento en razón de las posibilidades fácticas y jurídicas; c) deber ser ideal, pues en su formulación no contempla las posibilidades fácticas y jurídicas de su aplicación, y;

⁹⁰ Carsten, Bäker, "Reglas, principios y derrotabilidad", trad. Francisco J. Campos, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 37, 2014, p. 38.

⁹¹ Esto significa: está ordenado (O) que en la medida óptima (Opt) se cumpla el objetivo o condición (Z); o bien, se ordena que Z se alcance de forma óptima, lo que significa que se realice Z en la mayor medida posible. *Cfr. Ibídem*, p. 39.

⁹² *Cfr. Guastini, Riccardo, Interpretar y argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 186.

d) carácter *prima facie*, toda vez que no representan mandatos definitivos sino hasta que hayan sido consideradas todas las circunstancias del caso concreto⁹³.

Dentro de la doctrina podemos encontrar diversas clasificaciones del concepto "principio". Una de ellas es la que distingue a los principios explícitos de los no formulados o implícitos. Por *principios explícitos* se entiende a aquellos que se encuentran formulados en una disposición normativa específica, bien sea constitucional o legislativa; por otra parte, se expone que los *principios implícitos* no se encuentran establecidos en alguna disposición normativa, pero son construidos por los operadores jurídicos⁹⁴. De acuerdo a esta clasificación, los principios implícitos pueden ser construidos de diversas maneras, una de las cuales es relativa a que éstos son una norma que se supone instrumental, pues, a través de ella, se verifica la aplicación de algún principio explícito; por lo tanto, el principio implícito es "(...) una norma cuya existencia en el ordenamiento jurídico se presupone con el argumento que en ausencia de la misma el principio sería ineficaz (...)"⁹⁵. Asimismo, y debido a los rasgos particulares y lógicos de esta distinción, la misma debe ser considerada como exhaustiva y excluyente⁹⁶.

Otra clasificación la encontramos en la obra de Atienza y Ruiz Manero, quienes, dentro de una serie de clasificación de los principios, proponen distinguir entre *principios en sentido estricto* y *directrices o normas programáticas*. Los primeros expresarán los valores superiores de un determinado ordenamiento jurídico y los segundos indicarán una obligación de persecución de determinados fines⁹⁷.

⁹³ Cfr. Lopera Mesa, Gloria Patricia, "Los derechos fundamentales como mandatos de optimización", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 27, 2004, pp. 216-2018.

⁹⁴ Cfr. Guastini, Riccardo, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 200.

⁹⁶ Cfr. Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 4ª ed., España, Ariel, p. 27.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 26 y 27.

Por su parte, las reglas son definidas como “(...) *normas que sólo pueden ser cumplidas o no*”.⁹⁸ Es decir, sólo pueden ser aplicadas de manera disyuntiva.⁹⁹ En ese sentido, Bäcker, al identificar las reglas como un mandato definitivo, propone representarlas de la siguiente manera:

(R) Op.¹⁰⁰

A efecto de poner en relieve la distinción de estos conceptos y, por lo tanto, sus características específicas como normas, a continuación se expondrán algunas de las diferencias identificadas por la doctrina.

Una de las diferencias entre estos dos conceptos es la relativa a su *estructura*.

En relación a tal situación, Atienza y Manero, parten del hecho de que las normas jurídicas pueden entenderse como correlaciones entre casos genéricos y soluciones. En ese sentido, en el nivel de las reglas, pueden formularse dos perspectivas:

- a) Las que exigen la realización de una acción a través de la obligación, prohibición o permisión respecto de una determinada conducta, a lo que denominan *reglas de acción*, y;
- b) Las que califican deónticamente no la obtención de una acción, sino de un cierto estado de cosas, lo que entienden como *reglas de fin*. Esta última perspectiva, de acuerdo a los autores, resulta

⁹⁸ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, p. 68.

⁹⁹ En esta concepción, Dworkin señala que, en caso de que el supuesto de hecho de las reglas se encuentre dado y la norma sea válida, entonces se debe aceptar la respuesta dada por esta; en caso contrario, no aportará nada a la decisión. *Cfr.* Dworkin, Ronald, *op. cit.*, p. 75.

¹⁰⁰ Lo que significa que: se encuentra ordenado (O) que se realice *p*. *Cfr.* Carsten, Bäcker, *op. cit.*, p. 39. No obstante lo anterior, se estima que este operador deóntico debe ser considerado en sentido amplio, pues, como se ha señalado anteriormente, también debe implicar prohibiciones, permisiones y obligaciones en sentido estricto.

relevante cuando se deja a los destinatarios de la norma un margen de discreción de la selección de medios para obtener el fin¹⁰¹.

Siguiendo a los autores referidos, estas dos vertientes pueden ejemplificarse de la siguiente manera:

En el caso de a). En materia de responsabilidad civil, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) establece que, en términos generales, quien obrando ilícitamente cause daño a otro, está obligado a repararlo: dado el caso que alguna persona cause un daño obrando ilícitamente (*d*), se encuentra obligado (*O*) a repararlo (*p*). En este caso *d* representa el caso genérico, mientras que *O* y *p* representan la solución. Por lo tanto, *d* exige la realización de la acción *p*.

En el caso de b). El Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en la fracción III del artículo 283 establece, a grandes rasgos, que el Juez, dentro de la sentencia de divorcio, deberá tomar las medidas necesarias para garantizar la convivencia de los hijos con sus padres. Dicha norma se podría reformular de la siguiente manera: dado el caso de que un juez emita una sentencia de divorcio (*S*), este se encuentra obligado (*O*) a dictar todas las medidas necesarias para garantizar la convivencia de los hijos con sus padres (*p*). En este caso, la norma otorga a su destinatario un margen discrecional para conseguir un estado de cosas, es decir, le otorga facultades para seleccionar medios causalmente idóneos para lograr la finalidad referida.

Más adelante, estas dos perspectivas son contrastadas con los principios¹⁰². Respecto de b), la diferencia se verifica en las *directrices o normas*

¹⁰¹ Cfr. Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

¹⁰² Para efectos de esta investigación, resulta útil únicamente la distinción de las *reglas de fin* y los principios en su vertiente de *directrices o normas pragmáticas*. No obstante respecto de las *reglas de acción* los autores distinguen que, su diferencia con los *principios en sentido estricto*, consiste en que éstos configuran el caso de forma abierta, en ese sentido afirman, que "(...) no se trata sólo de que las propiedades que constituyen las condiciones de aplicación tengan una periferia mayor o

programáticas. En efecto, en ellas la distinción consiste en que b) regula de forma cerrada las condiciones de aplicación del caso y exige que el fin deba cumplirse de forma plena; por el contrario, en los principios, las condiciones de aplicación se encuentran establecidas de forma abierta y el fin que se persigue exige ser cumplido en la mayor medida de lo posible, siempre observando la concurrencia de otros fines y los medios disponibles en su aplicación¹⁰³.

Para ejemplificar este tipo de principios, los autores se valen del artículo 51 de la Constitución española, el cual establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. En esta norma, afirman, no se determina bajo qué condición los poderes públicos deben realizar la conducta descrita. Asimismo, no prescribe ninguna acción, sino la obtención de un determinado estado de cosas. Las acciones para la consecución del objetivo que se establece en la norma no se encuentran determinadas. No obstante, los autores destacan dos situaciones: a) las acciones que se tomen para maximizar el objetivo ordenado pueden tener efectos adversos sobre otro objetivo constitucionalmente determinado, y; b) los objetivos ordenados guardan interdependencia con otros objetivos constitucionales.

Ahora bien, estos autores exponen otra distinción entre los principios y las reglas basado en la forma en que estas dos normas representan razones para la acción de los órganos jurisdiccionales entendidos en sentido amplio¹⁰⁴.

El criterio de esta distinción radica en el concepto de *razones perentorias*. Este tipo de razones reúnen dos elementos: a) constituyen una razón

menor de vaguedad, sino de que tales condiciones no se encuentran siquiera genéricamente determinadas." *Ibidem*, p. 31.

¹⁰³ *Cfr. Ibidem*, p. 34. En donde los autores también contemplan la posibilidad de otra combinación, por ejemplo, una norma que establezca condiciones de aplicación de forma cerrada, pero la consecución de un estado de cosas en la mayor medida de lo posible.

¹⁰⁴ *Cfr. Ibidem* pp. 34-39. Estos autores entienden por órgano jurisdiccional en sentido amplio a aquellos a quienes el propio derecho confiere el poder normativo para resolver autoritativamente disputas y les impone el deber de hacerlo jurídicamente.

de primer orden para realizar la acción que se exige; b) constituyen una razón de segundo orden para excluir cualquier otra razón que pueda aportar el destinatario de la norma sobre argumentos en pro y en contra de la realización de la acción.

En ese sentido, para los órganos jurisdiccionales en sentido amplio, las reglas serán razones para la acción perentorias e independientes del contenido:

- a) En efecto, resultan perentorias pues se afirma que, cuando se verifican las condiciones de aplicación o supuesto de hecho de la regla, los tribunales deben excluir su propio juicio o razones y deben adoptar el contenido de la regla como base para su resolución.
- b) Son independientes del contenido pues, deben acatarse por el hecho de haber sido dictadas o adaptadas por una determinada autoridad o fuente normativa. En otras palabras, *“(...) su origen en dicha fuente es condición suficiente para que los órganos jurisdiccionales deban considerarlas como razones perentorias.”*¹⁰⁵

Por otro lado, debe de distinguirse entre los principios explícitos de los implícitos.

Los principios explícitos, afirman los autores, son razones para la acción no perentorias e independientes del contenido:

- a) Son independientes del contenido por la misma razón referida para las reglas.
- b) Se consideran no perentorias, pues no se excluye que el órgano jurisdiccional en sentido amplio delibere respecto del contenido de

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 35.

la resolución que dicte; el principio, como norma, consistirá en una razón de primer orden para tomar una determinada decisión, la cual podrá ser confrontada con otras razones (principios o situaciones fácticas), que jueguen en sentido contrario. Dichas razones deberán ser ponderadas por el propio órgano jurisdiccional para resolver en definitiva.

Por su parte, los principios implícitos, se consideran razones para la acción no perentorias y no independientes del contenido:

- a)** Son no perentorias por los motivos expresados en los principios explícitos.
- b)** Son no independientes del contenido, pues, de llegar a ser parte del razonamiento de los órganos jurisdiccionales no se debería a su fuente, sino a una determinada cualidad de su contenido: su adecuación o coherencia en relación con otras reglas o principios basados en las fuentes normativas.

Por su parte, Gustavo Zagrebelsky expone diversas diferencias entre reglas y principios, de las cuales podemos resaltar: a) mientras que los principios desempeñan una labor constitutiva del orden jurídico, las reglas se agotan por sí mismas, pues no tienen ninguna fuerza constitutiva más que de lo que ellas mismas establecen; b) las reglas establecen un criterio sobre cómo debemos actuar en determinadas situaciones específicas, las cuales se encuentran previstas en la propia regla, por su parte, los principios carecen de un supuesto de hecho, a éstos, solo se les puede dar un significado operativo haciéndolos “reaccionar” en un caso concreto, es decir, su significado no puede determinarse en abstracto sino en razón de una situación particular, y; c) las reglas solo pueden ser aplicadas mecánicamente y

pasivamente, mientras que los principios requieren que se tome una posición ante la reacción exigida¹⁰⁶.

Alexy observa que es posible obtener una diferenciación más clara de estos conceptos si se observa la distinción entre la *colisión de principios* y los *conflictos de reglas*¹⁰⁷.

De acuerdo a este autor, tanto el conflicto de reglas como la colisión de principios acontecen cuando dos normas, aplicadas independientemente, conducen a juicios de deber ser incompatibles. La diferencia entre ambos radicará en la forma en que se solucionan estas disparidades.

El conflicto de reglas puede solucionarse de dos formas: a) mediante la introducción de una cláusula de excepción que elimine el conflicto en una de las reglas contendientes, o; b) mediante la declaración de invalidez de por lo menos una de las reglas¹⁰⁸. Lo anterior, pues tal como afirma el autor, debe excluirse la posibilidad de considerar válidos dos juicios concretos de deber ser que sean contradictorios entre sí.

Ahora bien, cuando se presente una colisión entre principios, ésta no es resuelta de la forma descrita en el párrafo anterior, por el contrario, será determinada por el peso en concreto de cada uno de los principios. En efecto, lo que Alexy propone es que, bajo determinadas circunstancias, uno de los principios precede al otro, no obstante, ninguno será inválido¹⁰⁹. Por lo tanto, en palabras del

¹⁰⁶ Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 10a. ed., trad. de Marina Gascón, España, Editorial Trotta, 2011, pp. 110 y 111.

¹⁰⁷ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, pp. 69-76.

¹⁰⁸ Esta declaración de invalidez puede lograrse de dos formas: a) con normas de la especie "ley posterior deroga a la anterior" y/o "ley especial deroga a la general", o; b) bajo un criterio de acuerdo a la importancia de las reglas en conflicto. Cfr. *Ibidem*, p. 70.

¹⁰⁹ De acuerdo a Bernal Pulido, existe una colisión de principios cuando "(...) en un caso concreto son relevantes dos o más disposiciones jurídicas, que fundamentan *prima facie* dos normas incompatibles entre sí y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso." Bernal Pulido, Carlos, "Estructura y límites de la ponderación", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 26, 2003, p. 226.

propio autor *“Los conflictos de reglas tienen lugar en la dimensión de la validez, mientras que las colisiones de principios (...) en la dimensión del peso.”*¹¹⁰

Otra distinción es identificada por Bernal Pulido, quien afirma que existen dos formas básicas para aplicar normas: la ponderación y la subsunción. Mientras que las reglas son aplicadas a través de la subsunción, los principios lo hacen a través de la ponderación¹¹¹.

Ahora bien, tal y como Romero Martínez lo propone, las disposiciones de derecho fundamental estatuidas en las constituciones pueden ser clasificadas normativamente como principios. Lo anterior pues comparten ciertas características: la indeterminación o apertura normativa, la inconmensurabilidad, la imprevisibilidad en su concretización, etc.¹¹² Bajo esta perspectiva, este autor explica que:

*“(...) cabe recordar que en los Estados constitucionales democráticos que surgieron en el periodo de la posguerra se proyectaron las Constituciones políticas como instrumentos compuestos primordialmente por principios, los cuales, al formar parte de un documento jurídico, se fueron identificando como derechos fundamentales, ya que éstos fungieron como parámetros, guías o límites últimos de la actividad de los poderes públicos y de los particulares, y porque al integrarse a la Constitución adquirieron tutela efectiva, sin que con ello perdieran sus cualidades de principios (...)”*¹¹³

¹¹⁰ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, p. 71.

¹¹¹ Cfr. Bernal Pulido, Carlos, “Estructura y límites de la ponderación”... *cit.*, p. 225.

¹¹² Romero Martínez, Juan Manuel, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 52, quien del mismo modo considera que la expresión “derechos humanos” tampoco debe ser ajena a los derechos fundamentales, por el contrario, se retroalimentan y guardan sólo una diferencia de forma y no de fondo.

¹¹³ *Ídem.*

3.3. Normas adscritas de derecho fundamental.

Una de las características de los enunciados de derecho fundamental es su indeterminación¹¹⁴. Como señala Bernal Pulido, esta característica es relativa al lenguaje y se presenta cada vez que en un enunciado normativo no se hace explícito el conjunto de sus significados, por lo que genera incertidumbre sobre si uno o varios significados pueden atribuírsele: existe indeterminación normativa cuando un enunciado o disposición jurídica no contempla de forma explícita y exhaustiva el conjunto de sus significados normativos, lo que trae como consecuencia que su intérprete no pueda conocer *a priori* si alguna norma puede ser estatuida por dicha disposición¹¹⁵.

Alexy identifica dos formas en que los enunciados de derecho fundamental pueden presentar esta indeterminación: a) por estar *semánticamente abiertos*, es decir, que exista una indeterminación en el significado que se le atribuye a las palabras utilizadas, y/o; b) por estar *estructuralmente abiertos*, es decir, que de la disposición de derecho fundamental no se siga si el estado de cosas que prevé ha de alcanzarse mediante determinadas acciones u omisiones.

A partir de estas indeterminaciones, pueden realizarse interpretaciones que tendrán como resultado normas. Dichas normas resultan necesarias pues, para poder decidir un caso concreto, es necesario suprimir la indeterminación del enunciado normativo; asimismo, sin ellas no resultaría claro qué es lo que el texto constitucional ordena, prohíbe o permite. A estas normas las

¹¹⁴ De acuerdo a Guastini, la indeterminación semántica, no es propia de los principios, sino de toda norma jurídica, ya que éstas son necesariamente formuladas por predicados en sentido lógico; por lo tanto, hablar de que sólo los principios son indeterminados y las reglas gozan de un contenido claro es una ilusión. Bajo este contexto, propone que la indeterminación “especial” de los principios, puede ser asumida en tres formas distintas: a) porque contienen un supuesto de hecho abierto; b) por ser derrotables, y; c) por ser genéricas. Cfr. Guastini, Riccardo, *op. cit.*, pp. 184-190.

¹¹⁵ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*, 4a. ed., Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2014, pp. 126 y 127.

denomina *normas adscritas* y, en consecuencia, clasifica a las normas de derechos fundamental en normas directamente estatuidas por la Constitución y normas adscritas de derecho fundamental¹¹⁶.

Por su parte, Bernal Pulido afirma que las disposiciones de derecho fundamental cuentan con indeterminación normativa¹¹⁷. Derivado de esto, ninguna de ellas permite conocer *a priori* todas las normas que estatuye, bien sea de forma directa o indirecta. En sentido contrario, expone que, no obstante su mayor o menor grado de indeterminación, estas disposiciones permiten siempre identificar *a priori* por lo menos una de las normas que estatuyen: la norma directamente estatuida de derecho fundamental.

En este sentido, la indeterminación normativa puede ser causada, entre otras situaciones, por: la indeterminación semántica en sentido estricto, la indeterminación sintáctica, la indeterminación estructural y la redundancia.

La indeterminación semántica en sentido estricto comprende tres fenómenos: la ambigüedad, que se presenta cuando a una expresión se le pueden atribuir varios significados que resulten contradictorios entre sí; la vaguedad, la cual se presenta cuando no resulta claro si un determinado caso debe ser encuadrado en el supuesto de hecho previsto por el enunciado, y; la indeterminación evaluativa, que se actualiza cuando la disposición jurídica utiliza términos que implica la realización de juicios de valor por parte del intérprete, como la utilización de las palabras “bueno”, “malo”, “justo”, etc.

Asimismo, la indeterminación sintáctica es producida cuando el significado normativo del enunciado no resulta claro por la incertidumbre generada en razón de la relación entre los términos que lo conforman. La indeterminación estructural surge cuando una disposición de derecho fundamental estatuye una o

¹¹⁶ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, pp. 49-52.

¹¹⁷ Este autor equipara el concepto de “disposiciones de derecho” o “disposiciones normativas” con el concepto de “enunciado normativo” referido en la tesis de Robert Alexy.

varias normas que pueden ser cumplidas de diversas maneras. Por último, la redundancia ocurre cuando una misma norma puede ser adscrita a dos o más disposiciones, con lo que se presenta incertidumbre sobre a cuál de los regímenes jurídicos dispuestos por las normas debe adscribirse.

Este autor realiza una distinción entre las normas directamente estatuidas y las normas adscritas de derecho fundamental. Las primeras se caracterizan porque cuentan con un mayor grado de generalidad, abstracción e indeterminación; asimismo se traducen mecánicamente de aquello que expresan en su enunciado a términos prescriptivos, es decir, a aquello que directamente ordenan. Por otro lado, y toda vez que el intérprete constitucional debe resolver casos concretos y complejos que van más allá de lo simplemente establecido por las normas directamente estatuidas de derecho fundamental, es necesario concretar una norma más específica, la cual debe ser fundamentable a partir de una norma de derecho fundamental¹¹⁸.

Este mismo autor afirma que las normas adscritas de derecho fundamental, gozarán de una validez *prima facie* otorgada por las disposiciones de derecho fundamental. No obstante, adquirirán una validez definitiva: a) cuando son concretadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹¹⁹, o; b) cuando son actualizadas por leyes y otros actos de los demás poderes públicos. Por lo tanto, define la concreción como “(...) *el acto jurídico mediante el cual, en ejercicio de su competencia suprema para interpretar la Constitución, el Tribunal Constitucional*

¹¹⁸ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad.... cit*, pp. 126-146.

¹¹⁹ Esta idea debe ser complementada con la pretensión de corrección que plantea el autor, la cual debe contener tres supuestos: a) que la concreción se pretenda a sí misma como una decisión correcta; b) que pretenda ser reconocida y considerada en la práctica constitucional como una decisión correcta, y; c) que se pretenda a sí misma como una decisión susceptible de ser fundamentada. En caso de que la concreción realizada por el tribunal no contuviera estos elementos, incurriría en una contradicción performativa. *Cfr. Ibídem*, pp. 77-82 y Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, 2a. ed., trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 208 y 209.

asevera que una norma adscrita tiene validez definitiva dentro del ámbito de indeterminación de una disposición de derecho fundamental."¹²⁰

Ahora bien, resulta indispensable establecer un criterio para distinguir a aquellas normas que puedan ser candidatos a ser normas adscritas de derecho fundamental. De acuerdo con Alexy, una adscripción de una norma de derecho fundamental será conforme a derecho si:

*"(...) es posible aducir una fundamentación iusfundamentalmente correcta (...) que una norma de adscrita sea o no una norma de derecho fundamental, es algo que depende de la argumentación de derecho fundamental que sea posible aducir a su favor."*¹²¹

Por su parte, Bernal Pulido se refiere a una adscripción *prima facie*¹²², con la cual se tratará de establecer, a través de criterios y argumentos propios de la interpretación jurídica, si alguna norma o posición puede establecerse dentro de la esfera normativa de una disposición de derecho fundamental.

Este mismo autor, expone que los Tribunales Constitucionales cuentan con una amplia gama de argumentos interpretativos para llevar a cabo la adscripción *prima facie* de una norma a una disposición de derecho fundamental. En tal circunstancia identifica: la fuente de los argumentos y su fundamentación analítica.

¹²⁰ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad... cit.*, p. 147.

¹²¹ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, pp. 53 y 54.

¹²² De acuerdo con este autor, el carácter *prima facie* puede servir para determinar la validez de ciertas normas jurídicas en determinadas situaciones específicas. Así, una norma ostenta validez *prima facie* cuando aún no se han examinado todas las premisas normativas y empíricas relevantes en el caso en que debe ser aplicado y cuando falta resolver las colisiones con otras normas del mismo sistema jurídico. Por lo tanto, una norma que ostenta validez *prima facie*, es una norma válida provisionalmente hasta en tanto sean consideradas todas las razones determinantes de la licitud o ilicitud de determinada conducta. Cfr. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad... cit.*, p. 816.

Dentro de las fuentes de los argumentos, podemos destacar: a) la interpretación bajo el método literal, la cual consiste en afirmar la existencia de un vínculo semántico entre el enunciado de derecho fundamental y la norma que se adscribe, b) el método teleológico, dentro del cual se adscribe una norma en razón del vínculo que existe con la finalidad de la disposición de derecho fundamental y cuya estructura es la siguiente:

“Premisa 1: está prescrito obtener la situación Z

Premisa 2: si no es debido (si no está permitido, prohibido y ordenado) hacer H, entonces Z no puede obtenerse (H es un medio para Z)

Conclusión: es debido hacer H”¹²³

c) Argumentos precedentes de otras fuentes de derechos fundamentales, como podrían ser: los tratados internacionales, jurisprudencia, jurisprudencia de las cortes internacionales y otras fuentes del Derecho en las cuales se puedan observar normas iusfundamentales. En ese sentido, establece un criterio: si una norma está tipificada en una fuente de derechos fundamentales como una norma adscrita a una disposición iusfundamental, constituye una razón para adscribirla *prima facie* a la disposición respectiva¹²⁴.

3.4. Derecho a la movilidad.

Actualmente se puede identificar a la movilidad como un derecho subjetivo.

¹²³ *Ibidem*, p. 793.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 786-797.

Dentro del derecho positivo mexicano podemos encontrar diversos dispositivos normativos que contemplan este derecho¹²⁵, así el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal lo define como:

“(...) el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo.”¹²⁶

Del mismo modo, podemos observar este derecho contemplado en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual establece en su artículo 13:

“1. Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad. De acuerdo a la jerarquía de movilidad, se otorgará prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y se fomentará una cultura de movilidad sustentable.”¹²⁷

Por su parte, la doctrina ha referido a este derecho como:

¹²⁵ Si bien esta ley no fue la primera en contemplar a la movilidad como un derecho, si fue la primera que lo reconoce de una forma vinculante. Anteriormente se puede ubicar: a) la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad; b) la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, y; c) la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. *Cfr.* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, pp. 30-32.

¹²⁷ Del mismo modo, dicha legislación prevé la obligación de las autoridades para adoptar *“las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho, particularmente en el uso equitativo del espacio vial y la conformación de un sistema integrado de transporte público, impulsando el transporte de bajas emisiones contaminantes, respetando en todo momento los derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales de la ciudad”*

“(...) el derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura (...) Este derecho permite que las personas alcancen por medio de los desplazamientos diversos fines y en consecuencia a través del movimiento agregar valor a la vida en simple satisfacción personal o utilidad económica.”¹²⁸

De los enunciados normativos transcritos, en especial el referido a la Ley de Movilidad del Distrito Federal, se puede advertir una norma directamente estatuida:

“Está ordenado que ‘a’ tiene el derecho a realizar un efectivo desplazamiento de sí mismo y de bienes a través del acceso, mediante diversos medios de transporte, a un sistema de movilidad que guarde determinadas características.”

Por lo tanto, se puede identificar una posición jurídica¹²⁹ de esta norma, la cual se encuentra constituida por los siguientes elementos:

i. Se puede considerar como sujeto activo: a) a la persona, o; b) a la colectividad.

¹²⁸ Ballén Duque, Fridole, "Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D.C.", *Prolegómenos: Derechos y Valores*, Bogotá, Colombia, Vol. X, núm. 20, julio-diciembre 2007, pp. 170 y 177.

¹²⁹ De acuerdo con Carlos Bernal Pulido, la posición de derecho fundamental es una relación jurídica que, en su composición básica, se encuentra establecida por un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto, siendo el objeto de dicha posición una conducta de acción u omisión prescrita en la norma que la contempla y que debe verificar el sujeto pasivo en favor del sujeto activo; en consecuencia, el sujeto activo contará con un derecho susceptible de ser ejercido sobre el sujeto pasivo. Existe un vínculo necesario entre una posición de derecho fundamental y la norma de derecho fundamental, pues si existe un derecho, debe ser válida una norma que garantice la existencia de dicho derecho. *Cfr. Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad... cit.*, pp. 105-108.

En este punto vale la pena distinguir, tal como lo ha hecho la jurisprudencia mexicana, entre interés individual, difuso y colectivo.

Por interés individual se entiende

“(...) la aspiración legítima ya de orden pecuniario o moral, que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta (...) puede verse desde dos connotaciones distintas (...) como una facultad otorgada al individuo por la ley a fin de que éste, como titular del derecho subjetivo [sujeto activo], pueda reaccionar en caso de que resulte lesionado en su esfera de intereses protegidos por una actuación antijurídica (...)”¹³⁰

Por su parte, se distingue otro tipo de interés: el supraindividual. Éste puede entenderse como la combinación de intereses individuales y presenta un carácter indivisible, ya que satisfacen las necesidades colectivas.

A su vez, este interés supraindividual puede ser difuso o colectivo. Se considera interés difuso a aquella situación jurídica que se encuentra referida a una pluralidad de individuos indeterminable o difícil de determinar y que se encuentran vinculados por una circunstancia de hecho; por su parte, el interés colectivo es aquel atribuido a un grupo de personas limitado y que se encuentran relacionadas entre sí debido a una relación jurídica.¹³¹

La movilidad implica, por lo tanto, un interés individual y un interés difuso. En efecto, se afirma que involucra un interés difuso, pues se encuentra dirigido a un grupo de personas que no cuentan con una relación jurídica previa,

¹³⁰ Tesis XI.1º.A.T. J/10, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, p. 2417.

¹³¹ *Cfr. Ídem.*

sino que se encuentran relacionados en razón de una situación fáctica (i.e. en el caso del artículo 5º de la Ley de Movilidad, ser habitantes de la Ciudad de México.)

Esta distinción se debe a la atribución de dos dimensiones a este derecho: una individual y otra colectiva.

La dimensión individual refiere a que *"cada persona debe tener la capacidad de decidir libremente su movimiento y el modo de traslado entre el coctel de movilidad existente (...) en función de sus necesidades, condiciones físicas y cognitivas, y de los servicios disponibles."*¹³²

Por su parte, la dimensión colectiva *"(...) debe permitir y fomentar la coexistencia de una gran variedad de formas de movilidad que respondan a la diversificación de los estilos de vida y actividades que constituyen a la sociedad; y que permitan la satisfacción de necesidades y el desarrollo de la población en su conjunto"*¹³³

Cabe aclarar, que, debido a su alcance e importancia, se establece que la dimensión colectiva debe prevalecer sobre la dimensión individual.¹³⁴

ii. Se puede identificar como sujeto pasivo a la Administración Pública de la Ciudad de México.

En efecto, de una interpretación de los artículos 1º y 6º de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, se puede advertir que:

¹³² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, p. 33.

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ *Cfr. Ídem.*

- a) La Administración Pública de la Ciudad de México debe implementar políticas públicas y programas de movilidad atento a los principios y jerarquía que dispone la propia ley.
- b) La Administración Pública de la Ciudad de México debe proporcionar los medios necesarios para que las personas elijan libremente la forma en que se trasladan.

Por lo tanto, corresponderá a la Administración Pública dotar de un conjunto de mecanismos que permitan la elección por parte de los sujetos titulares de la forma que realizarán sus desplazamientos. Estos medios deben ser proporcionados de acuerdo a los principios y jerarquía que estipula la propia ley.

En este sentido, se considera que la Administración Pública de la Ciudad de México es el sujeto pasivo en la posición de derecho que se describe, pues, como se detallará en el siguiente numeral, la situación que se refiere en los párrafos anteriores constituye la implementación de un sistema de movilidad, el cual, con determinadas características, representa el objeto de esta relación.

iii. Se pueden identificar diversos objetos en esta norma¹³⁵.

En primer lugar, vale la pena separar los elementos por los que está compuesta esta norma, por lo que, se debe de advertir que la movilidad es el derecho de todo individuo o de la colectividad para:

A. Realizar un efectivo desplazamiento de sí mismos o de bienes;

¹³⁵ En lo sucesivo, se tomará como referencia al artículo 5º de la Ley de Movilidad, pues dicho precepto normativo es el que encuentra vigencia en el sistema jurídico que se estudia. Asimismo, se refiere a estos objetos normativos como normas directamente estatuidas.

- B.** Acceder a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que establece la propia Ley de Movilidad.
- C.** Los elementos anteriores son tendientes satisfacer las necesidades y pleno desarrollo de los sujetos activos.

Estos tres elementos se encuentran unidos por la preposición *para* y se encuentran establecidos de forma consecutiva; por lo tanto, denota que la finalidad de cada elemento es su consecuente: la finalidad de A es B y la finalidad de A y B es C.

Se estima que es desafortunada la redacción, pues no puede considerarse que el acceder a un sistema de movilidad en los términos referidos sea la finalidad de realizar un efectivo desplazamiento de personas. Lo anterior, ya que el propósito de un sistema de movilidad será siempre que un sujeto pueda elegir trasladarse de un lugar a otro de la forma que considere más efectiva¹³⁶; en efecto, el individuo es el objeto de movilidad y, por lo tanto, el sistema de movilidad debe estar encaminado a la satisfacción de sus necesidades. En consecuencia, se considera que la norma debe ser interpretada en el sentido de que B debe permitir la situación A, es decir acceder a un sistema de movilidad de acuerdo a la jerarquía y bajo los principios referidos para que, a través de éste, los sujetos realicen un efectivo desplazamiento de sí mismos y de bienes. Por lo tanto, el propósito de A y B es C¹³⁷.

Ahora bien, la norma contempla el acceso a este sistema. Lo anterior resulta lógico, pues para poder realizar los objetivos contenidos en B y C, no es

¹³⁶ Cfr. Amar, Georges, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, Argentina, La Crujía, 2011, p. 83.

¹³⁷ En ese mismo sentido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien identifica el derecho a la movilidad como "(...) el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo." Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, p. 34.

suficiente que el sistema de movilidad exista, sino que resulta necesario que se encuentre al alcance de todas las personas titulares de este derecho y que se genere en un estado que excluya la discriminación. En este sentido, se han distinguido tres dimensiones de esta característica:

- La accesibilidad física, que consiste en que el sistema de movilidad debe estar a una distancia geográfica razonable para la satisfacción de sus necesidades. Este punto puede ser complementado con el hecho de que el sistema de movilidad debe de encontrarse al alcance de todas las personas sin importar su edad, genero, capacidad o condición.
- La accesibilidad económica, la cual implica que los costos y cargos relacionados con el acceso a este sistema no comprometan ni pongan en riesgo el ejercicio de otros derechos.
- El acceso sin discriminación. Esta característica se encuentra referida a que el acceso al sistema de movilidad no debe tener como condición situaciones de raza, color, sexo, idioma, religión, origen social o posición económica.¹³⁸

Toda vez que la accesibilidad de un sistema de movilidad implica necesariamente su existencia, se puede afirmar que el primer objeto de la posición de derecho de la norma en comento es: *se encuentra ordenado al sujeto pasivo prestar accesibilidad a un sistema de movilidad.*

¹³⁸ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, pp. 37 y 38.

No obstante, la Ley de Movilidad y la doctrina han establecido e identificado diversas características relativas al sistema de movilidad. Por lo tanto, conviene ahora establecer qué se entiende por sistema de movilidad y a continuación determinar cuáles son las características que deben ser observadas en este sistema.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define, en sus dos primeras acepciones, la palabra sistema como el *“conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”* y como el *“conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.”*¹³⁹; por lo tanto, un sistema de movilidad se deberá referir a un conjunto de principios, reglas u objetos que guardan una interrelación y que se encuentran encaminados a permitir la movilidad. En este mismo sentido, se ha definido el concepto de sistema de movilidad como el *“(…) conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio.”*¹⁴⁰

Asimismo, la propia Ley de Movilidad, en la fracción LXXXVIII del artículo 9º, define al sistema de movilidad como:

“Artículo 9.- *Para la aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por:*

(...)

¹³⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición del tricentenario, consultado en <http://www.rae.es/>

¹⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, p. 34.

LXXXVIII.- Sistema de Movilidad. Conjunto de elementos y recursos relacionados, cuya estructura e interacción permiten el desplazamiento de personas y bienes; y todos aquellos que se relacionen directa o indirectamente con la movilidad;”

En razón de lo anterior, se pueden identificar que el sistema de movilidad está conformado por la relación de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados) enfocados a un objetivo: la movilidad; no obstante, se debe considerar que la relación de estos factores se encuentra regida por determinados principios¹⁴¹, los cuales se encuentran enunciados en el artículo 7 de la Ley de Movilidad¹⁴² y en los cuales se puede destacar:

“Artículo 7.- (...)

I. Seguridad. Privilegiar las acciones de prevención del delito e incidentes de tránsito durante los desplazamientos de la población, con el fin de proteger la integridad física de las personas y evitar la afectación a los bienes públicos y privados;

(...)

¹⁴¹ En este punto, la palabra principio se refiere a ciertos valores que rigen las disposiciones relativas de esta Ley, lo cual debe distinguirse de la norma en forma de principio a la que anteriormente se ha hecho mención.

¹⁴² Estos principios son referidos, en forma general a las políticas públicas, programas y acciones públicas en materia de movilidad; por lo tanto, deben ser consideradas también aplicables al sistema de movilidad pues éste es creado a través de dichas acciones.

III. Eficiencia. Maximizar los desplazamientos ágiles y asequibles optimizando los recursos disponibles, sin que su diseño y operación produzcan externalidades negativas desproporcionadas a sus beneficios.

IV. Igualdad. Equiparar las oportunidades de la población para alcanzar un efectivo ejercicio de su derecho a la movilidad, poniendo especial énfasis en grupos en desventaja física, social y económica, para reducir mecanismos de exclusión;

V. Calidad. Procurar que los componentes del sistema de movilidad cuenten con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado, en condiciones higiénicas, de seguridad, y con mantenimiento regular, para proporcionar una adecuada experiencia de viaje

(...)

VII. Multimodalidad. Ofrecer a los diferentes grupos de usuarios opciones de servicios y modos de transporte integrados, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular;

IX. Participación y corresponsabilidad social. Establecer un sistema de movilidad basado en soluciones colectivas, que resuelva los desplazamientos de toda la población y en el que se promuevan nuevos hábitos de movilidad, a través de la aportación de todos los actores sociales, en el ámbito de sus capacidades y responsabilidades (...)"

Por lo tanto, se puede afirmar un segundo objeto de la posición de derecho de la norma que se analiza: *el sujeto pasivo se encuentra obligado a establecer un sistema de movilidad en condiciones de seguridad, eficiencia, igualdad, calidad, multimodalidad y participación social.*

Ahora bien, otra característica que atribuye La Ley de Movilidad al sistema referido es la *jerarquía*. En ese sentido, se puede advertir que el artículo 6º de dicho dispositivo normativo regula la siguiente jerarquía en relación con los modos de transporte establecidos:

1. Peatones, especialmente personas con discapacidad y personas con movilidad limitada;
2. Ciclistas;
3. Usuarios del servicio de transporte público de pasajeros
4. Prestadores del servicio de transporte público de pasajeros;
5. Prestadores del servicio de transporte de carga y distribución de mercancías, y;
6. Usuarios de transporte particular automotor.¹⁴³

Como se desarrollará más adelante, esta jerarquía obedece a la prioridad que se atribuye a grupos vulnerables, así como a una política para desinhibir la utilización del automóvil y fomentar la utilización de medios de transporte ecológicos y sustentables.

Bajo esos términos, se puede establecer un nuevo objeto de la posición de derecho: *el sujeto pasivo se encuentra obligado a establecer un sistema de movilidad que se encuentre ajustado a la jerarquía establecida por la Ley de Movilidad.*

Por último, se puede advertir otra posición de derecho con los puntos establecidos en A y B, pues no basta que el sistema de movilidad sea accesible,

¹⁴³ Cfr. Supra 1.3.

obedezca a determinados principios y siga una jerarquía, sino que debe permitir a los titulares del derecho verificar un eficaz desplazamiento de sí mismos y de bienes, pues sólo de esa manera se satisfaría el objeto de la norma que se estudia; en ese sentido: *el sujeto pasivo se encuentra obligado a establecer un sistema de movilidad que permita a los sujetos activos realizar un efectivo desplazamiento de sí mismos y de bienes.*

Conviene, desde este momento, determinar qué se debe entender por un efectivo desplazamiento.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define, en sus dos primeras acepciones el concepto de efectivo como aquello “*Real y verdadero, en oposición a quimérico, dudoso o nominal.*” y como un sinónimo de eficaz. Por su parte el término eficaz lo define como aquello que tiene eficacia y éste último término como la “*capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.*”¹⁴⁴

Por lo tanto, la efectividad o eficacia constituye un atributo del objeto que describe: lograr que el desplazamiento de las personas o de sus bienes se realice de la forma que se desea o se espera.

En ese sentido, a efecto de lograr un criterio uniforme y objetivo¹⁴⁵, se considera que el desplazamiento debe ser generado en las mejores condiciones posibles, para lo cual, resultaría plausible establecer como parámetro los principios dispuestos por el artículo 7º de la Ley de Movilidad: seguridad; accesibilidad;

¹⁴⁴ Cfr. Real Academia Española, *op. cit.*

¹⁴⁵ Lo anterior, pues cada persona, en ejercicio de su individualidad podría desear o esperar condiciones distintas, lo que haría nugatorio el derecho que se comenta.

eficiencia; igualdad; calidad; resiliencia; multimodalidad; sustentabilidad; participación y corresponsabilidad social, e; innovación tecnológica.

Asimismo, resulta también pertinente sumar el criterio de aceptabilidad, el cual consiste en que *“(...) todos los elementos del sistema de movilidad deberán (...) ser pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de las diferentes culturas de quienes lo utilizan, y sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de vida, para permitir el sano y armónico movimiento de todas las personas.”*¹⁴⁶

Lo anterior, pues dichos criterios han sido establecidos para regular el sistema de movilidad que guarda como principal finalidad la consecución de un efectivo desplazamiento. En ese sentido, estaremos en presencia de un traslado eficaz cuando concurren los elementos antes precisados.

Por lo tanto, se puede afirmar que la posición de derecho que genera el enunciado normativo previsto en el artículo 5º de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal es el siguiente:

El sujeto pasivo debe prestar al sujeto activo la accesibilidad a un sistema de movilidad que le permita realizar un efectivo desplazamiento de su persona y de bienes, el cual deberá contar con condiciones de seguridad, eficiencia, igualdad, calidad, multimodalidad, participación social y ajustarse a la jerarquía establecida por la Ley de Movilidad.

¹⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, p. 38.

Cabe mencionar que tanto la norma jurídica que se advierte del enunciado normativo establecido en el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal no es la única norma en materia de movilidad que se encuentra vigente en el sistema jurídico que se estudia; no obstante, se considera a esta norma como un principio que constituye el núcleo de las demás normas establecidas en ley que se refiere. En consecuencia, éstas últimas pueden ser clasificadas como reglas o normas cuya finalidad es la concreción de este principio.

Resulta importante destacar que esta norma, en su parte final, señala como su objeto principal a la persona. Esta circunstancia obedece a que se encuentra inspirada en el cambio de paradigma que va del transporte a la movilidad¹⁴⁷ y que, por lo tanto, resulta relevante para determinar el cumplimiento de esta norma la forma en que las personas se desplazan: las condiciones, accesibilidad, medios, motivos, externalidades, temporalidad en que se realiza, etc.

3.4.1. Relación e interdependencia del derecho a la movilidad con otros derechos.

Ahora bien, la movilidad se encuentra íntimamente ligada a la satisfacción de otros derechos de categoría fundamental. Así, entre otros, podemos destacar:

- *El derecho a la educación.* Si bien con las nuevas tecnologías de la información y comunicación se han desarrollado sistemas para su impartición a distancia, el sistema tradicional implica un acceso de los docentes y estudiantes al centro educativo. Tal situación conlleva necesariamente un desplazamiento de los

¹⁴⁷ Cfr. Supra 3.1.

mismos: de su hogar o el lugar donde se encuentren al propio recinto de enseñanza. Se podría pensar que aun cuando existieran centros educativos suficientes, si los individuos titulares de este derecho no pudieran acudir por insuficiencia de medios para desplazarse, se vería frustrada la finalidad de este derecho.

- *El derecho a la salud.* Al igual que el derecho a la educación, este derecho se satisface en parte a través de los diversos centros de salud, en los cuales los individuos acuden a través del desplazamiento que realizan de sí mismos; por lo tanto, si este desplazamiento no pudiera efectuarse, verían impedida la posibilidad de acceder a estos, en perjuicio de una oportuna atención médica.

Asimismo, se han distinguido algunos tópicos de relación entre el derecho a la salud y la movilidad; uno de ellos es el relativo a que éste último debe ser ejercido respetando el medio ambiente y, por lo tanto, respetando el derecho de todas las personas al disfrute del nivel más alto posible de salud; del mismo modo se relaciona con los niveles de accidentabilidad en relación con el tránsito terrestre y peatonal, asimismo se atañe al derecho a la salud, pues se afirma que la optimización en los tiempos de traslado de las personas, repercute positivamente en su salud física y mental, así como en el disfrute de su descanso y una mejor calidad de su tiempo libre.¹⁴⁸

- *El derecho al trabajo.* La movilidad se relaciona con este derecho pues “es un medio de acceso y una condición

¹⁴⁸ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial... cit.*, p. 36.

*necesaria para el disfrute y la libre elección del trabajo*¹⁴⁹; asimismo, toda vez que el ejercicio del derecho del trabajo, en la mayoría de las ocasiones implica un desplazamiento al centro de trabajo, resulta imprescindible el contacto con la movilidad.

Derivado de lo anterior, resulta claro que el derecho a la movilidad guarda una interdependencia con otros derechos, como los anteriormente mencionados, pues, en la mayoría de ocasiones, para la realización y satisfacción de estos, deviene necesario que su titular efectúe un desplazamiento de su persona. Por lo tanto, si guarda una interdependencia con otros derechos humanos y resulta, en la mayoría de los casos, necesaria su satisfacción para que se verifique la situación prevista por las normas fundamentales que contemplan los derechos humanos citados, estamos ante la presencia de un derecho humano implícito.

Se puede identificar a la interdependencia como uno de los principios que rigen a los derechos humanos¹⁵⁰. Este principio refiere que el disfrute de uno o varios derechos dependen de la existencia o realización de otro derecho o grupo de derechos¹⁵¹ y parte de la necesidad de no considerar a cada derecho humano de forma aislada, pues *“(...) los derechos humanos se encuentran relacionados o conectados entre sí (...) [por lo tanto] la satisfacción o la afectación a alguno de ellos*

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ Así el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 1º.- (...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”

¹⁵¹ *Cfr.* Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica" en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 152-153.

*tiene efectos en el goce y eficacia de otros.*¹⁵² Asimismo, se afirma que este principio conlleva dos relaciones: “*a) un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y b) dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependiente [sic] para su realización.*”¹⁵³ Si para la realización o goce de uno o varios derechos es necesaria la existencia y eficacia de un grupo de derechos distinto, éstos últimos deben tener la misma jerarquía normativa que los primeros. Lo anterior, pues, dado su grado normativo, no pueden depender su existencia o satisfacción de bienes jurídicos tutelados de carácter inferior.

Asimismo, resulta importante destacar que el derecho a la movilidad no se ve satisfecho con el cumplimiento de todos los derechos con los que pueda estar relacionado, sino que es un derecho autónomo el cual exige el cumplimiento de acciones específicas del sujeto pasivo.¹⁵⁴

3.4.2. Diferencia entre derecho a la movilidad y la garantía al libre tránsito prevista en el artículo 11º de la CPEUM.

Durante mucho tiempo ha sido equiparada la garantía prevista en el primer párrafo del artículo 11º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el derecho a la movilidad, situación que no resulta del todo correcta.

Lo anterior, pues dicho precepto constitucional establece:

¹⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos. Parte General*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 39.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 153.

¹⁵⁴ *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 36.

“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.

(...)”

De la simple lectura de dicho precepto normativo, se advierte que existe: i) derecho para entrar y salir de la República (A); ii) derecho para viajar por su territorio (B); iii) para mudar de residencia (C); lo anterior sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes (D). Por lo tanto, se puede afirmar que, en un primer momento, el derecho establecido en el artículo referido comprende tres objetos, los cuales pueden ser representados de la siguiente forma: AD, BD y CD.

Ahora bien, estos objetos comprenden diversas restricciones: i) cuando así lo determine la autoridad judicial con facultades para ello, en casos de responsabilidad criminal o civil (E), y; ii) las dictadas por la autoridad administrativa con relación a las leyes de emigración, inmigración, salubridad o extranjeros perniciosos residentes en el país (F).

Con base a lo anterior, se podría representar este derecho a través de la regla de inferencia denominada *modus ponendo tollens*, la cual establece que no

es posible que dos términos sean simultáneamente verdaderos, en consecuencia, si uno de ellos resulta verdadero, entonces el otro término no puede serlo:

$$\neg(p \wedge q), \neg p \therefore q$$

Del mismo modo, también se puede afirmar:

$$\neg[(p \wedge r) \wedge q], \neg p \wedge \neg r \therefore q$$

Sustituyendo E por p y F por r , así como AD, BD o CD por q se puede afirmar que esta norma constitucional dispone directamente tres derechos:

1. Toda persona tiene derecho para entrar o salir de la República sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.
2. Toda persona tiene derecho a viajar por el territorio de la República sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.

3. Toda persona tiene derecho a mudar su residencia dentro del territorio de la República sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.

Por lo tanto, de estas tres normas y desde la perspectiva del sujeto pasivo¹⁵⁵, se pueden derivar igual número de posiciones de derecho:

- i) *Se encuentra prohibido al sujeto pasivo exigir a cualquier persona carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos para entrar o salir de la República, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.*
- ii) *Se encuentra prohibido al sujeto pasivo exigir a cualquier persona carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos para viajar por el territorio de la República, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.*

¹⁵⁵ Del mismo modo se puede referir como una permisión del sujeto activo a realizar A, B o C sin que sea exigible D, siempre y cuando no acontezca E y F.

- iii) *Se encuentra prohibido al sujeto pasivo exigir a cualquier persona carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos para mudar su residencia dentro del territorio de la República, siempre y cuando no se encuentre restringido así por la autoridad judicial facultada o exista una limitación impuesta por la autoridad administrativa con base en las leyes de emigración, inmigración, salubridad o sobre extranjeros perniciosos.*

Tal como se puede advertir de las posiciones de derecho atribuidas al derecho a la movilidad, se contempla siempre una obligación para el sujeto pasivo: disponer de un sistema de movilidad, que, bajo ciertas características, permita un efectivo desplazamiento del sujeto activo. Por su parte, la norma consagrada en el artículo 11º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé siempre una prohibición al sujeto pasivo: exigir carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos a todas las personas, tanto para entrar o salir, viajar o mudar su residencia en el territorio nacional.

Por lo tanto, en relación con el primer derecho, el Estado se encuentra constreñido a maximizar y garantizar los elementos para el desplazamiento de las personas; mientras que, en el segundo, el Estado debe abstenerse de dificultar ese desplazamiento a través de los requisitos enunciados en el propio texto constitucional.¹⁵⁶

No obstante lo anterior, se considera que ambos derechos se encuentran conexos, pues contemplan supuestos normativos relacionados con el

¹⁵⁶ Del mismo modo, Alexy distingue, entre los derechos de defensa, a los que denomina derechos al no impedimento de acciones como aquellos en que “a tiene frente al Estado un derecho a que éste no le dificulte a a llevar a cabo la acción h” y los derechos a acciones positivas, los cuales distingue en acciones fácticas o normativas: “a tiene frente al Estado un derecho a que éste lleve a cabo la acción positiva h” Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos... cit.*, pp. 163-173.

desplazamiento de individuos. En efecto, dentro del derecho a la movilidad, se contempla como primer objetivo del sistema de movilidad el efectivo desplazamiento de las personas y bienes; mientras que la garantía al libre tránsito es relativa al desplazamiento de las personas dentro del territorio nacional, sin que para esto se les pueda exigir documentación alguna, salvo las excepciones referidas.¹⁵⁷

Esta distinción resulta relevante, pues las normas que se enunciarán en el siguiente capítulo de esta investigación, podrán ser solo adscritas al derecho a la movilidad. Lo anterior en razón de las características específicas que integran este último derecho.

3.4.3. El derecho a la movilidad: una norma en forma de principio.

El derecho a la movilidad, de la forma en que se encuentra dispuesto en el sistema jurídico mexicano, es un principio.

En primer lugar, se afirma que en este derecho no se encuentra establecido un supuesto de hecho que encuadre en el modelo “si *A* es, *B* debe ser”; por el contrario, se encuentra dispuesta la obtención de un determinado estado de cosas: se debe lograr el efectivo desplazamiento de los titulares de este derecho a través de la accesibilidad a un sistema de movilidad que guarde determinadas características.

Ahora bien, la obtención del estado de cosas referido demanda su cumplimiento en el mayor grado posible, lo cual dependerá de las posibilidades fácticas y/o jurídicas que sean establecidas en el caso concreto de su aplicación.

¹⁵⁷ En este mismo sentido, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial...* cit., p. 35.

Dicha circunstancia trae como consecuencia que parte de su significado normativo se considere operativo.

Asimismo, la situación generada en el caso de que al aplicarse esta norma en un caso concreto (ya sea a través de normas directamente estatuidas o adscritas), generando juicios de deber ser incompatibles o contradictorios con otra norma, será resuelta en relación con el peso concreto de cada norma y no en el plano de la validez. Así, la norma que no prevalezca en esta colisión seguirá contando con validez respecto de otros casos en que sea aplicada.

En consecuencia, esta norma puede considerarse como una razón no perentoria en la toma de decisiones, pues el órgano que la aplica, al deliberar sobre la acción a tomar, puede confrontarla con otras razones que jueguen en sentido contrario, situación que no podría ocurrir al tratarse de una norma perentoria, en donde no hay lugar a la confrontación entre razones (normas) para su aplicación.

Por otro lado, se afirma que a la norma que dispone el derecho a la movilidad pueden adscribirse otras normas.

En efecto, ésta norma presenta una indeterminación estructural. Lo anterior, pues si bien establece la consecución de un estado de cosas, no contempla la forma en que éste ha de ser alcanzado; es decir, la norma no dispone cómo se logrará conseguir un efectivo desplazamiento de personas y/o bienes, ni como se deberá integrar y articular el sistema de movilidad referido. Esta situación trae como consecuencia que sea necesario adscribir normas a efecto de verificar su eficacia y alcanzar el estado de cosas que la misma exige.

Asimismo, se advierte una indeterminación semántica-evaluativa, pues se refiere al desplazamiento que tutela este derecho como *efectivo*, lo que conlleva la necesidad de atribución de un parámetro a esta palabra a efecto de determinar cuándo un desplazamiento puede o no calificarse de esta manera, pues solo en caso de que pueda considerarse así al desplazamiento que realizan las personas y/o bienes, nos encontraremos ante la tutela y ejercicio del derecho a la movilidad.

En el presente capítulo se realizó una distinción entre los conceptos de transporte y movilidad; así, se argumentó que una de las principales diferencias radica en que este último se centra en el desplazamiento de personas y no en el movimiento de vehículos. Del mismo modo, se presentó el derecho a la movilidad como una norma perteneciente al sistema jurídico mexicano, la cual produce diversas posiciones normativas, de entre las cuales se destaca el derecho del sujeto activo para acceder a un sistema de movilidad que se ajuste a los principios de igualdad, calidad, seguridad y suficiencia.

Por otro lado, se expuso la distinción teórica entre diversos tipos de normas: reglas y principios. Del mismo modo se advirtió que, a efecto de resolver la indeterminación de algunas normas, los operadores jurídicos dan lugar a las normas adscritas, las cuales deben contar con una argumentación interpretativa del derecho fundamental al que se pretendan aducir.

Estos argumentos fijan la cuestión normativa dentro de la proposición argumentativa de esta investigación, ya que, como se expondrá más adelante, esta norma, como principio, represente una razón para la acción a efecto de establecer medidas –en forma de normas adscritas- como podría ser, bajo determinadas circunstancias, la restricción del uso del automóvil.

4. Movilidad y restricción al uso del automóvil.

El presente capítulo tiene por objetivo presentar argumentos a efecto de determinar la posibilidad de adscribir, al enunciado normativo dispuesto por el artículo 5º de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, una norma que disponga la restricción de la utilización del automóvil particular. Bajo esas circunstancias, se pretende afirmar que esta restricción no debe de obedecer únicamente a una cuestión ambiental. Lo anterior, ya que este derecho -el de un medio ambiente sano- no es el único que sufre una afectación, sino que también se vulnera el derecho a la movilidad.

Del mismo modo, se evalúa el derecho a la movilidad con diversos derechos que podría considerarse vulnerados en razón de la adscripción normativa que se propone.

Para lo anterior, se tomarán como base las premisas normativas referidas en los anteriores capítulos de esta investigación, así como los elementos fácticos obtenidos a través de los diversos estudios y censos consultados.

4.1. Medio ambiente y restricción al uso del automóvil.

Se puede afirmar que el derecho a un medio ambiente sano ha sido el único derecho identificado como vulnerado por la circulación excesiva del automóvil. No obstante, aseverar esta situación tendría como consecuencia considerar, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el interés social en la restricción del automóvil va únicamente de acuerdo a la relación con las emisiones que cada uno de estos vehículos emita.

La situación narrada en el párrafo anterior resulta inadmisibles, ya que la premisa sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte guarda una incoherencia interna y externa

Tal como se desprende de la Contradicción de Tesis 88/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que es *permisible* la circulación irrestricta de todos los vehículos que cumplan con la normativa de emisiones en términos del holograma obtenido de acuerdo con Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para la Ciudad de México: cualquier vehículo que produzca emisiones de acuerdo a los criterios establecidos tiene permitido circular por la ciudad de manera irrestricta.

Ahora bien, el Programa de Verificación Obligatoria para la Ciudad de México establece un criterio para la permisión de la circulación de los vehículos automotores en razón de la constancia de verificación obtenida en el sistema de control de emisiones (holograma de verificación). Este criterio varía en relación a las emisiones emitidas por cada vehículo durante la revisión; no obstante, el criterio más estricto contempla una emisión de gases y partículas, es decir, siempre está previsto que los vehículos automotores que utilicen algún combustible emitan estos contaminantes aun otorgando el holograma "0".

En ese sentido, si existe un límite " n ", el cual representa un umbral permisible en la calidad del aire, y cada vehículo automotor de combustible emite contaminantes, n será superado si, en conjunto con otros elementos, es permitido que una cantidad de vehículos suficientes sumen emisiones de partículas superiores al umbral que representa. Por lo tanto, si el número de vehículos existentes aumenta, aun cuando éstos cumplan con el criterio más estricto de emisiones, n podrá ser superado, es decir, si se permite irrestrictamente la

circulación de vehículos y el número de éstos aumenta, n será superado aun cuando se cumplan con las normas de emisiones aplicables.

Por lo tanto, permitir una circulación de vehículos automotores cuyo único criterio de restricción sea el cumplimiento de las normas de emisiones, conjugado con el latente aumento en el número de vehículos que circulan en la Ciudad de México¹⁵⁸, ocasionaría que, a largo plazo, se provoque la situación que se intenta impedir con los controles ambientales.

Por tal motivo, se afirma que el razonamiento sostenido por el Alto Tribunal Constitucional guarda una incoherencia interna, ya que éste se basa en la emisión de contaminantes que produce cada vehículo, es decir, se sustenta en un enfoque individual; esta situación ocasiona que no sea considerada la problemática de forma global: la emisión de contaminantes generados por la totalidad de vehículos que circulan. Lo anterior, traería como consecuencia que, de continuar con el aumento del parque vehicular, no sea resuelto el problema ambiental.

Por otro lado, resulta externa ya que, como se expondrá a continuación, permitir la circulación irrestricta de automóviles con la sola limitación de los niveles de emisiones generados produce congestión, vulnera otros derechos.

4.2. Congestión vehicular.

La congestión ha sido definida como *“la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de*

¹⁵⁸ Cfr. Supra 1.3, así como la siguiente nota: <http://www.milenio.com/politica/comunidad/aumenta-600-numero-autos-zona-metropolitana>

*circulación*¹⁵⁹ Asimismo, se identifica como “*el fenómeno espacio-temporal en el que la demanda (el flujo de vehículos) supera la oferta, esto es, a la capacidad vial.*”¹⁶⁰

Tal como afirman las definiciones referidas, en circunstancias normales, los vehículos pueden circular libremente por las vialidades, coartando su circulación únicamente por circunstancias como el límite de velocidad establecido, las intersecciones de la vialidad, etc.; no obstante, cada vehículo adicional que se incorpore a la vialidad estorbará el desplazamiento de los demás, generando este fenómeno. Así, si aumenta el tránsito de vehículos en una vialidad, se reducen cada vez más fuertemente las velocidades de su circulación por esta¹⁶¹.

Thomson y Bull identifican diversos factores que generan este fenómeno:

- a) *El uso del automóvil.* En efecto, estos autores atribuyen al automóvil una mayor proporción con relación al espacio que ocupan y la cantidad de personas que transportan¹⁶².

Este vehículo resulta de gran demanda, ya que, consideran, posee características como seguridad, comodidad, confiabilidad y autonomía, aunado a la reducción de sus precios, aranceles aduaneros, facilidades de acceso a través de créditos y la creencia que dicho medio de transporte otorga un *status* social, la cual es generada por el contraste con la deficiente

¹⁵⁹ Thomson Ian y Bull Alberto, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶⁰ Islas Rivera, Víctor, *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la Ciudad de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2000, p. 374.

¹⁶¹ *Cfr.* Thomson Ian y Bull Alberto, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶² Referir el apartado del capítulo 1 donde se expuso lo de los pcu's

calidad e inseguridad en los servicios de transporte público. Situaciones que traen como consecuencia un aumento en la tasa de motorización.

- b) *El diseño y conservación de las vialidades.*** Esta situación se observa: con una falta de claridad en la demarcación de carriles de circulación, lo que ocasiona un repentino cambio en el número de los mismos; paraderos de autobuses o transporte público ubicados en donde se reduce la anchura de la avenida; el mal estado de la pavimentación, generalmente representada por baches, y; el agua de lluvia acumulada en las vialidades que reduce la capacidad de éstas.

Estas situaciones, traen como consecuencia un entorpecimiento en la fluidez del tránsito, lo cual provoca congestión.

- c) *La falta de educación y cortesía vial.*** Los autores identifican que hay determinadas prácticas que propician congestión: que algunos conductores de vehículos, con tal de ahorrarse algunos segundos de tiempo en su viaje, traten de imponerse en las intersecciones, lo que genera que su bloqueo y una deseconomía de tiempo para los demás superior a su propio beneficio; la parada de autobuses y transporte público antes de una intersección, cuestión que ocasiona también accidentes; la baja velocidad en la circulación de transporte público que no acostumbra operar en paraderos fijos con el objetivo de obtener más pasajeros; la congestión causada por el atraso generado después de reanudarse la marcha después de estar detenido en debido a la luz roja del semáforo, y; los vehículos varados en las vías, ya que eliminan uno o varios carriles de circulación.

- d) *La deficiencia sobre la disponibilidad de las condiciones de tránsito.*** De acuerdo a estos autores, esta situación se presenta ya que, si un motorista supiera que en una determinada vialidad las condiciones de tránsito están

deterioradas, podría emplear otra donde su contribución a la congestión sería menor¹⁶³.

Asimismo, se pueden asociar consecuencias a la congestión y a la utilización excesiva del automóvil distintas a la reducción en la velocidad del tránsito o a la contaminación ambiental por la emisión de partículas:

- a) El cambio de hábito de las personas que se ven involucradas en situaciones de congestión que, idealmente, no adoptarían, como salir del hogar más temprano de lo usual a efecto de evitar la congestión que se genera o cambiar su residencia a las cercanías de su lugar de trabajo o estudio.¹⁶⁴

- b) La contaminación acústica. De acuerdo al Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo de México (ITDP), la circulación de los automóviles representa la mayor fuente de contaminación ambiental por ruido en las urbes. Este tipo de polución se desarrolla por el contacto de los neumáticos con el pavimento a partir de velocidades de 50 km/h, los arranques y aceleraciones por paradas debidas a la congestión y al uso del claxon.

El ruido causa afectaciones a la salud humana dependiendo de su intensidad, la cual es medida en decibeles (dB). Así, puede causar desde dificultad en conciliar el sueño o pérdida en la calidad del mismo (30 dB) hasta pérdida del oído a corto (75 dB) y largo plazo (110 -140 dB).

En ese sentido, diversos estudios recopilados por el ITDP exponen que, en diversas intersecciones de las vialidades de la Delegación Benito Juárez, se detectó un nivel sonoro equivalente a 69.3 dB¹⁶⁵; asimismo, el Primer

¹⁶³ Cfr. *Ibidem*, pp. 111-117.

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 118.

¹⁶⁵ Cfr. Medina Ramírez, Salvador, *La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*, México, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México, 2012, p. 32.

Mapa de Ruido y Conformación de la Red Piloto de Monitoreo de Ruido para la ZMVM ubicó que son las zonas con mayor cercanía a las vías primarias las que reportan un mayor nivel de ruido¹⁶⁶.

- c) El sedentarismo y aumento en los niveles de estrés. El aumento en los tiempos de traslado y el sedentarismo que se provoca por el patrón de movilidad contribuyen al aumento de obesidad; según Medina Ramírez, por cada hora que una persona se transporta en un automóvil, las posibilidades de padecer obesidad se incrementan en un 6%¹⁶⁷.

Asimismo, se ha asociado a la congestión con un aumento en los niveles de estrés de los conductores. Así, se puede identificar el tráfico vehicular como una de las principales fuentes de estresores en el área urbana¹⁶⁸. Esta situación genera mayores problemas de salud, de índole personal y laboral, conductas peligrosas, como la ira de conductor, que generan riesgo al resto de la población y se encuentran relacionadas con una mayor cantidad de accidentes¹⁶⁹.

4.3 El automóvil genera una inequidad en la distribución y utilización de las vialidades.

Se ha identificado a la vía pública como un Recurso de Uso Común (RUC). Esta clasificación obedece a un contraste con el concepto de *bienes públicos*, los cuales no están sujetos a sobreutilización o congestión, es decir, se

¹⁶⁶ Cfr. Comisión Ambiental Metropolitana *et al.*, *Informe Técnico Final. Elaboración del Primer Mapa de Ruido y Conformación de la red Piloto de Monitoreo de Ruido para la ZMVM*, México, 2011. Disponible en <https://goo.gl/7zZnK7> el 1 de agosto de 2018.

¹⁶⁷ Medina Ramírez, Salvador, *op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁸ Cfr. Landa Durán, Patricia y Valadez Ramírez, Alfonso, "El área urbana: sus estresores y estrategias de afrontamiento de sus habitantes", *Revista electrónica de Psicología Iztacala*, México, vol. 5, núm. 1, abril de 2002, en donde se obtuvo al Tráfico Vehicular como principal estresor con un 88.3%; señalando como principal motivo de este estresor y consecuencia el retardo para llegar a las actividades motivo del traslado, y; como principal estrategia de afrontamiento de este estresor el agredir a otras personas.

¹⁶⁹ Cfr. *Ídem*.

caracterizan por el hecho que, en caso de que una persona lo utilice o explote, genera un detrimento en las demás personas para, de igual forma, utilizarlo o explotarlo. Así, se afirma que la vía pública constituye un RUC, pues aun cuando no existe una apropiación definitiva de los usuarios de la misma, la superficie utilizada por un vehículo o persona en un momento determinado, no puede ser utilizada por otro en ese mismo momento¹⁷⁰.

Ahora bien, tal como ha quedado expuesto en la presente investigación:

- i) La Ciudad de México es la ciudad con mayor densidad poblacional de la República Mexicana y cuenta con la menor extensión territorial.
- ii) En el automóvil se realiza únicamente el 20.7% de los traslados de las personas que transitan por la ciudad. En promedio, transporta 1.5 personas por vehículo. Asimismo, ocupa el 80.46% del espacio vial.
- iii) El tiempo de traslado en vehículos que ocupan la vía pública ha aumentado en razón de la disminución en la velocidad de los vehículos, situación que es atribuible al crecimiento en los niveles de congestión, y no en un aumento en las distancias recorridas.

Por lo tanto, de estas circunstancias se puede advertir:

¹⁷⁰ Cfr. Alatorre Frenk, Claudio, *Inequidad social y transporte urbano: La saturación de un recurso de uso común*, Décima conferencia bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP) "Los recursos de uso común en una era de transición global: retos, riesgos y oportunidades" Oaxaca, México, 9-13 de agosto de 2004, pp. 2 y 3.

- a) Que la alta densidad poblacional, entre otras cuestiones, implica la necesidad de una correcta distribución y uso del espacio y vías públicas.
- b) Que una parte minoritaria de las personas que utilizan la vialidad ocupan la mayor parte de ésta.
- c) Que es una parte minoritaria la que genera congestión en las vías (en el caso que ésta se produzca por exceso de circulación de automóviles).
- d) Que, en consecuencia a lo señalado en el punto anterior, es una parte minoritaria la que ocasiona para sí misma y, en general, para todo medio de transporte que utilice la vía pública, las consecuencias negativas de la congestión.

Ahora bien, se considera como efectivo el desplazamiento que reúne determinadas características en relación con los principios que establece la propia legislación¹⁷¹; por lo tanto, se puede afirmar, en sentido contrario, que cualquier desplazamiento que se realice en ausencia de estos elementos no puede ser considerado como efectivo y, en consecuencia, permitir esta situación [un desplazamiento no efectivo] traerá como consecuencia la inobservancia del derecho a la movilidad.

En razón de lo anterior, se puede afirmar que la congestión producida por la excesiva afluencia de vehículos automotores privados genera, para las personas que utilizan las vías públicas donde ésta se produce, una trasgresión a su derecho a la movilidad.

¹⁷¹ Cfr. Supra 3.4.

En efecto, en la situación relatada en el párrafo anterior, se puede advertir que el desplazamiento de los usuarios de la vía carece de los siguientes elementos:

- *Eficiencia*, pues no se maximiza la utilización de la vía pública ya que no existe una distribución equitativa del espacio utilizado por cada persona que se traslada.

Asimismo, la congestión producida por la afluencia excesiva de los vehículos automotores particulares aumenta el tiempo de traslado, lo que ocasiona que los desplazamientos sean lentos y tediosos.

- *Igualdad*, toda vez que, como se ha mencionado, no existe una equitativa distribución en las vías públicas en donde se realiza el desplazamiento.

Asimismo, se debe acotar, tal como se hace referencia en la presente investigación¹⁷², que las personas que obtienen un mayor ingreso cuentan con una mayor oportunidad para acceder al automóvil como medio de transporte; en contraste, las personas con un menor ingreso únicamente les es posible desplazarse a través del transporte público.

- En consecuencia de lo anterior, se considera que no se actualiza el criterio de *accesibilidad*, pues, en las condiciones antes apuntadas, no se verifica un acceso equilibrado a los usuarios de la vía pública en razón del medio de transporte al que tienen acceso.

¹⁷² Cfr. Supra 1.3.

4.4 Restricción del automóvil como norma adscrita a la estatuida en el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

Bajo esta óptica, si dentro de los objetos normativos dispuestos por el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se prevé la consecución del establecimiento de un sistema de movilidad que permita al sujeto activo la realización de un efectivo traslado¹⁷³, pero la congestión observada por el excesivo uso del automóvil impide observar o, mejor dicho, calificar el desplazamiento realizado como eficaz; entonces es válido adscribir, como un medio para obtener el estado de cosas previsto, una norma a la disposición contenida en el artículo referido que establezca que:

Se encuentra permitido a la autoridad restringir la utilización del automóvil particular en las horas y vialidades en las que comúnmente se presente una congestión vehicular ocasionada por este medio de transporte.

Lo anterior se afirma pues, como se ha referido con anterioridad, la norma estatuida en el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es un principio. Asimismo, el razonamiento utilizado para adscribir la norma referida en el párrafo anterior, se basa en la inequidad que se genera en la distribución del espacio vial, así como los perjuicios ocasionados a las personas que no dan lugar a la congestión vehicular, como podrían ser los usuarios del transporte público.

En ese sentido, esta norma contempla una restricción limitada del automóvil: únicamente puede observarse en las horas y en las vialidades en donde la congestión sea provocada por el exceso de afluencia de estos vehículos.

¹⁷³ Cfr. Supra 3.4.

Asimismo, esta norma no propone una privación total del uso del automóvil en determinadas vías, sino una restricción basada en la congestión que este vehículo provoca a través de medidas que busquen desincentivar su uso.

Así, por ejemplo, en diversas ciudades del mundo¹⁷⁴ se han implementado los denominados “cargos por congestión”, lo cuales consisten en determinar una tarifa a los automovilistas que circulan en áreas establecidas y en diversos días y horarios; pudiendo establecer descuentos o exenciones a personas con discapacidad, vehículos de emergencia y/o residentes de las zonas en donde se aplica la tarifa¹⁷⁵. Del mismo modo, se han implementado medidas como “pico y placa” que consiste en la restricción del uso de vehículos automotores de acuerdo al último dígito de su número de placa dentro de las zonas y horarios previamente determinados.

Ahora bien, se puede objetar la implementación de estas medidas argumentando:

- I) Que, si la norma referida tiene como finalidad la consecución de los objetivos del derecho a la movilidad, se viola el propio derecho a la movilidad de los automovilistas que se ven privados de la utilización de sus vehículos.

¹⁷⁴ Una referencia de ello es la ciudad de Londres, en donde desde el año 2003 se encuentra implementado este esquema. Cfr. <https://tinyurl.com/y8w3lmkn>, en donde se establece que la reducción del congestionamiento ha reducido en un 27% desde la entrada en vigor de esta medida, lo que significó una reducción de casi 80,000 automóviles diarios en la zona respectiva.

¹⁷⁵ Cfr. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Guía de estrategias para la reducción del uso del auto en ciudades mexicanas*, México, 2012, p. 44.

- II) Que, si los automovilistas han adquirido un derecho para la circulación de su automóvil con anterioridad, ésta norma sería aplicada retroactivamente en su perjuicio, pues existe una norma que establece esta prohibición a dicha restricción.

En este punto se puede advertir dos situaciones: por un lado, se deberá determinar hasta qué punto es afectado el derecho a la movilidad de las personas a las que se les limita el uso de sus automóviles; por otro se advierte una colisión de derechos: el derecho a la movilidad con el derecho a la propiedad privada y la irretroactividad de normas.

4.5 Restricción del automóvil, propiedad, irretroactividad de normas y movilidad.

a) Se puede afirmar que la finalidad de la norma que se adscribió al artículo 5º de la Ley de Movilidad para la Ciudad de México, la cual se encuentra referida en el numeral anterior, consiste en garantizar el derecho de la movilidad de los usuarios de la vía pública a través de una redistribución de los espacios ocupados por los vehículos en atención a la relación que guardan entre la cantidad de personas que transportan y la dimensión que ocupan en la vía pública; lo anterior resulta justificable únicamente en aquellos tramos y horas en donde se observe comúnmente una congestión ocasionada por el excesivo uso del automóvil particular ya que, como se ha mencionado, existen otras causas por las cuales se produce congestión en las vías públicas.

Así, la norma adscrita de comentario presupone que, para lograr un efectivo desplazamiento de los individuos que utilizan las vías bajo la circunstancia señalada, es necesario reducir la afluencia de vehículos automotores particulares.

Por otro lado, se puede afirmar que, explícitamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no contempla una norma que determine una prohibición para observar el fin de la norma en comento. En efecto, no se puede advertir a lo largo del texto constitucional que exista una norma directamente estatuida que disponga la prohibición de realizar una adecuación sobre la distribución del uso de las vías públicas restringiendo el uso de algún medio de transporte.

No obstante lo anterior, se podría atribuir, a través de la interpretación de algunos preceptos constitucionales, diversas normas que prohibieran la restricción del uso del automóvil:

- i) De los preceptos establecidos en el artículo 14^o de la CPEUM¹⁷⁶, se pueden advertir:
 - a. Se encuentra prohibido [a los operadores jurídicos del Estado] otorgarle un efecto retroactivo a la legislación en perjuicio de alguna persona.

Esta situación implica que, *prima facie*, la finalidad de la norma adscrita a la estatuida en el artículo 5^o de la LMDF obraría en perjuicio de quien hubiere adquirido anteriormente un derecho para circular en su vehículo [automóvil particular], es decir, la norma adscrita que se

¹⁷⁶ “Artículo. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)”

propone generaría una intervención en la referida en el párrafo anterior.

Relativa a esta situación, el razonamiento postulado por diversos tribunales¹⁷⁷ consistió en determinar que al adquirir un derecho, es decir por haber ingresado éste al patrimonio y esfera particular del propietario de un automóvil, cualquier autoridad tendría prohibido obrar retroactivamente y, en consecuencia, desconocer el derecho que facultaba a su titular a circular en su automóvil; por lo tanto, se encontraría prohibido restringir la utilización del automóvil por una norma posterior.

En razón de lo anterior, si un particular lograre acreditar la adquisición de este derecho al cumplir con los requisitos de la normatividad previa y aplicable, obteniendo, en este caso, un holograma “00” o “0”; no se podría vulnerar su derecho adquirido de circular diariamente por la vía pública, pues éste ha ingresado en su esfera jurídica; por lo tanto, restringir el uso de su automóvil en las vías tendría como resultado una aplicación retroactiva de normas y, en consecuencia, una violación a la prohibición estatuida en el artículo de comentario.

- b.** Del mismo modo, se podría argumentar que, de una interpretación del segundo párrafo del artículo 14^o de la CPEUM, existe una prohibición implícita de la restricción de automóviles pues, si la finalidad de la norma adscrita propuesta contempla una restricción de la circulación de

¹⁷⁷ Cfr. Supra 2.7.1.

vehículos automóviles, se priva de la propiedad o posesión de estos bienes, sin un procedimiento judicial previo, al impedir su utilización en determinadas vías públicas.

- ii) Asimismo, interpretando la norma estatuida en el artículo 5º de la LMDF, se advierte que este derecho tiene como uno de sus elementos el efectivo desplazamiento, el cual debe verificarse al permitir un acceso a los diferentes modos de transporte, siendo el uso del automóvil particular uno de éstos medios.

En razón de lo anterior, impedir la circulación en el automóvil se encontraría prohibido por el propio derecho a la movilidad, pues impide a los destinatarios de éste derecho la elección del propio medio por el cual desarrollarán sus desplazamientos.

Como se puede advertir, tanto la norma adscrita al artículo 5º de la LMDF como las prohibiciones mencionadas se encuentran implícitamente establecidas en normas con forma de principio; por lo tanto, gozan de un carácter *prima facie*. En consecuencia de lo anterior, serán susceptibles de colisionar partir del examen y confrontación de razonamientos a favor y en contra para determinar su prevalencia.

Ahora bien, la medida que se propone a través de la norma adscrita mencionada, es decir, la restricción del uso del automóvil, cumple, en un primer momento, con la finalidad de la norma del derecho a la movilidad: realizar un efectivo desplazamiento. Restringir la utilización de este vehículo en las vías públicas da, en consecuencia, lugar a la liberación de espacio vial, lo cual permitiría una mejor circulación de los vehículos y medios de transporte que utilizan estos espacios.

Así, por ejemplo, se ha demostrado que medidas como el cargo por congestión tuvieron efectos positivos después de su implementación en la ciudad de Londres. En ese sentido, hubo un aumento en la velocidad de desplazamiento de vehículos en un 37%, dentro de los primeros 5 meses la congestión se redujo en un 20% y aumentó el uso compartido de automóviles, transporte público, taxis, motocicletas, bicicletas y viajes a pie¹⁷⁸.

b) Se podría afirmar que existen medios alternativos que observaran una menor intervención en los derechos señalados anteriormente, como sería la creación o ampliación de las vías y espacios que permitan un mayor caudal de circulación de vehículos, como pasos a desnivel, segundos pisos, nuevas vías rápidas, etc.

De esta forma, se argumentaría que con esta medida se contaría con más espacio para la distribución de los vehículos que circulan en las vías y, en consecuencia, se reduciría la congestión causada por los automóviles. Esta situación, representaría una medida con un mayor grado de idoneidad y uno menor de afectación, pues se lograría un mejor desplazamiento de los vehículos que utilizan las vías públicas sin necesidad de intervenir los derechos precisados en el inciso anterior.

No obstante, ha sido comprobado que estas medidas producen tráfico inducido, el cual, como se ha observado anteriormente, genera un aumento en los kilómetros totales viajados por un automóvil, ya que las nuevas vialidades reducen los costos del uso de este vehículo e inducen a una mayor demanda en su utilización, produciendo, en consecuencia, congestión en las nuevas vías¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Cfr. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Guía de estrategias... cit*, p. 45.

¹⁷⁹ Cfr. Supra 1.5.

En efecto, se señala que el tráfico tiende siempre a crecer y demanda más espacio, mientras más espacio exista, más se expande este fenómeno. Así, al aumentar la disponibilidad, los usuarios del automóvil cambian, en un plazo corto, su comportamiento de viaje al modificar su ruta o el tiempo utilizado en éste; posteriormente, a mediano plazo, estos usuarios cambian la elección de los lugares de los servicios que frecuentan: como sitios comerciales, culturales, etc.; por último, a largo plazo, los usuarios cambian su elección de ubicaciones, como su residencia o lugar de trabajo. Todas estas elecciones traen como consecuencia un incremento en la demanda de transporte y, por lo tanto, congestión de corto, mediano y largo plazo en las nuevas vialidades¹⁸⁰.

En ese sentido, la construcción de mayores vías no representaría una opción más asequible que la restricción del uso del automóvil, pues:

- i)** No resultaría más eficaz, pues a corto plazo produciría tráfico inducido. Esta situación redundaría en causar el mismo efecto que se intenta evitar.
- ii)** Considerando que las nuevas vías deben ser planeadas y construidas, ésta implementación demoraría un plazo mayor para producir sus efectos. Asimismo, durante su construcción se afectaría a los propios usuarios del transporte generando congestión en el desarrollo de las obras.
- iii)** Como se ha mencionado, la construcción de nuevas vialidades trae como consecuencia el fenómeno denominado tráfico inducido. Ahora bien, el aumento de vehículos en las nuevas vialidades produciría las consecuencias negativas de la

¹⁸⁰ Cfr. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Guía de estrategias... cit.*, p. 23.

congestión: deterioro ambiental, contaminación acústica, así como aumento en el sedentarismo y en los niveles de estrés.

c) Dentro de los centros urbanos, se desarrollan diversos espacios en donde las personas conviven, trabajan, se expresan, adquieren bienes necesarios para su supervivencia, etc. Del mismo modo, resulta innegable que estos espacios, fundamentales para el desarrollo de las personas, se encuentran en diversos sitios, lo que vuelve a la ciudad en un espacio dinámico y en constante crecimiento y cambio.

Así, la movilidad del ser humano se encuentra inmediatamente relacionada con la satisfacción de sus necesidades elementales, mismas que guardan relación con el ejercicio de diversos derechos. Ésta última situación conlleva una interdependencia con derechos esenciales como lo son la educación, alimentación, salud, trabajo, etc.

Como ha quedado expuesto anteriormente, la necesidad de desplazamiento de los habitantes de la Ciudad de México se hace latente por tres situaciones particulares: regresar a casa, ir al trabajo o trasladarse a la escuela¹⁸¹. Esta situación, aunada a factores como la alta densidad de población y horarios comunes de entrada/salida de los centros escolares y laborales, hacen que identificables horas pico en donde existe una gran afluencia de personas desplazándose a través de los diversos medios de transporte.

Generalmente, al uso del automóvil se le atribuyen características como la comodidad y la pertenencia a un estatus social. Esta situación vuelve a este medio de transporte uno de los más deseables, resultando un factor que genera un alza en el número de esta clase de vehículos; sin embargo, como se ha reiterado

¹⁸¹ *Cfr. Supra* 1.2.

en esta investigación, a pesar de su deseabilidad, en el automóvil se realizan 20.7% de los traslados que se realizan, ya que, en promedio, su ocupación es de 1.5 personas por vehículo.

Las estadísticas muestran que las personas que tienen un mayor acceso al uso de los automóviles son las que cuentan con mayores recursos económicos y es precisamente este grupo quien estima el transporte público como un medio poco eficiente, cómodo o seguro, mostrándose resistentes a utilizar otro medio de transporte. Asimismo, no obstante de ser una minoría la que utiliza esta clase de vehículos, éstos ocupan el 80.46% del espacio vial.

La congestión, que usualmente se ve asociada al excesivo flujo de automóviles, repercute diversos derechos, uno de ellos es el derecho a la movilidad, pues este fenómeno impide realizar un efectivo desplazamiento. Asimismo, vernos inmersos diariamente en congestiones trae como consecuencia afectaciones para nuestra salud, pues los vehículos que en ese momento se encuentran en las vías emiten gases contaminantes y polución acústica, aunado al aumento a los niveles de estrés al que se le asocia.

Por otro lado, jurídicamente, el derecho real de propiedad ha sido definido como:

“(...) el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.”¹⁸²

¹⁸² Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2009, Tomo III: Bienes, Derechos Reales y Posesión, p. 291.

De dicha definición se advierte que el derecho de propiedad: a) tiene por objeto una cosa; b) concede a su titular el derecho de aprovechar (usar, gozar y abusar) la cosa que constituya la relación de propiedad, y; c) este derecho es oponible *erga omnes*.

Ahora bien, cabe recalcar que, tal y como se encuentra regulada en el derecho positivo mexicano, la propiedad no es absoluta, sino que encuentra limitaciones. En este mismo sentido, el profesor francés León Duguit refería que la propiedad guarda una función social, ya que la misma debe ceder su carácter absoluto en aras del beneficio de la colectividad¹⁸³.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que el propietario de un bien cuenta con las más amplias facultades para utilizarlo, siempre y cuando se atenga a las limitaciones que así dispongan las normas jurídicas. Así, dentro del derecho positivo mexicano, el artículo 27 de la Constitución Política, establece la facultad del Estado de *“imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*; del mismo modo, el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, establece la facultad más amplia del propietario para utilizar el bien objeto de ésta *“con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”*¹⁸⁴.

De lo anterior, se advierte que la propiedad privada se encuentra subordinada al interés público y las modalidades que, derivado de éste, le impongan las diversas normas jurídicas.

¹⁸³ Cfr. Duguit, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, trad. de Carlos G. Posada, México, Ediciones Coyoacán, 2007, pp. 115-135.

¹⁸⁴ Asimismo, el artículo 840 del mismo dispositivo normativo, establece la prohibición de ejercer el derecho de propiedad si de su utilización no se obtiene otro resultado que el de causar daño a otra persona sin ninguna utilidad para su titular.

En ese tenor de ideas, tal como estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una restricción al uso del automóvil no genera una violación al derecho de propiedad y legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸⁵.

En efecto, el derecho de circular en un automóvil, desde un punto de vista enfocado en el ejercicio de derecho a la propiedad, no se encuentra ilimitado; por el contrario, debe de obedecer a las modalidades dictadas por el interés público.

Por lo tanto, si, como ha sido expuesto a lo largo de esta investigación, en situaciones en donde la congestión es causada por el exceso de vehículos automotores afecta el derecho a la movilidad de la mayoría de las personas que no dan lugar a este fenómeno, en aras del bien común y permitir un desplazamiento efectivo a las personas que utilizan las vías públicas, resulta permisible que se imponga una modalidad de limitación a su uso excesivo. Ya que, como ha sido expuesto, si es una minoría quien ocupa la mayor cantidad de espacio vial y provoca las consecuencias negativas de la congestión, de acuerdo a las normas referidas, debe favorecerse al beneficio de la mayoría de las personas.

Así, no resultan trasgredidos los derechos consagrados en el artículo 14º de la Constitución Política, ya que existen normas jurídicas plenamente válidas y directamente estatuidas que contemplan excepciones para la utilización de un bien cuyo objetivo es de lograr el bien común y privilegiar el interés público; por lo tanto, no existe una antinomia o conflicto entre las normas referidas.

¹⁸⁵ Cfr. Supra 2.3.

Asimismo, no genera un conflicto normativo con el derecho a la irretroactividad de normas, ya que la adquisición del derecho a circular en su automóvil respecto de los hologramas “0” y “00” debe ser acorde con el orden jurídico vigente. En ese sentido, al tratarse del uso de una propiedad deben verificarse las normas antes referidas, las cuales contemplan excepciones y límites al uso de la propiedad. Del mismo modo, tal como fue establecido por la Corte, no pueden ser ejercidos derechos que se encuentren en pugna con el interés público¹⁸⁶.

En efecto, la adquisición del derecho para la circulación de cualquier automóvil a través del Programa de Verificación Vehicular en términos del holograma “0” o “00” no debe entenderse como un derecho ilimitado, sino que debe ser acorde al orden de normatividad existente. En ese sentido, el derecho a circular se adquiere con las excepciones que contempla no solo el Programa de Verificación Vehicular correspondiente o el Programa Hoy No Circula, sino todas las normas jurídicas que son relativas al uso de vehículos y/o bienes.

En consecuencia, una norma que contemple la restricción de automóviles no contradice la prohibición de aplicar retroactivamente, en perjuicio de alguna persona, otra norma jurídica o ley. Así, si bien, *prima facie*, se podría determinar que al obtener un holograma “0” o “00” se adquiere un derecho para circular ilimitadamente por las vías, éste es obtenido con las limitaciones y excepciones de las normas aplicables y no sólo de las que contemplen las referidas en el párrafo anterior; por lo tanto, en términos de lo establecido por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese derecho a circular por las vialidades se encuentra subordinado al interés público y bien común.

¹⁸⁶ *Ídem*.

d) Ahora bien, se puede argumentar que una norma que ordene la restricción del uso del automóvil, en los términos que se indica anteriormente, afectaría el derecho a la movilidad de los usuarios de este transporte.

En efecto, la norma que contempla el derecho a la movilidad establece que se debe acceder a un sistema de movilidad a través de los diversos medios de transporte, siendo uno de ellos el automóvil. En consecuencia, si se restringe su utilización se violaría este derecho, ya que se encontraría limitado el acceso al sistema de movilidad, a través de las vías públicas, mediante el uso de este vehículo

Bajo esa perspectiva, se podría argumentar, a los usuarios asiduos del automóvil se les estaría impidiendo escoger la forma y características en que podrían realizar sus traslados por la ciudad, en términos de lo establecido por los artículos 5 y 7 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

En primer lugar, se debe de advertir que la Ley de Movilidad del Distrito Federal contempla una jerarquía para trazar la política pública en materia de movilidad, priorizar la utilización del espacio vial, así como favorecer a los sectores vulnerables de la población. Dentro de esta jerarquía encontramos que el automóvil particular se encuentra por debajo de todos los otros medios de transporte.

Dicha situación obedece a que, del mismo modo en que ha sido expuesto en la presente investigación, se advierte que la utilización en exceso del automóvil particular produce congestión y contaminación ambiental, lo que redundaría en una mala calidad de vida para los habitantes; es por ello que, de acuerdo a su exposición de motivos, uno de los objetivos de dicha legislación es transformar el paradigma del transporte enfocándolo directamente a la persona. Así, se establece

la necesidad de desincentivar el uso del automóvil particular para promover el uso de diversos medios de transporte¹⁸⁷.

Por otro lado, si bien es cierto que con este tipo de medidas se busca desincentivar el uso del automóvil a través de su restricción, también resulta cierto que persiste la necesidad de transporte de los usuarios a quienes se les restringe el uso de sus vehículos automotores.

En efecto, resultaría violatorio del derecho a la movilidad el hecho de que se restringiera el automóvil sin atender a las necesidades de movilidad de los usuarios de este transporte; ya que, en el supuesto de que se logre inhibir a determinadas personas el uso de del automóvil, estas buscarían nuevos medios de transporte para su desplazamiento, resultando posible que la mayoría de los medios se encuentren saturados o no exista capacidad para desplazar a una mayor afluencia de personas.

Por lo tanto, no solo resulta pertinente restringir el uso del automóvil, sino que esta medida debe ser acompañada de acciones tendientes a garantizar, a través del transporte público o de diferentes medios de transporte, la satisfacción de los automovilistas que se ven privados del uso de su vehículo.

¹⁸⁷ Cfr Exposición de Motivos de la Ley de Movilidad, Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

Conclusiones.

PRIMERA. La Zona Metropolitana del Valle de México, dentro de la cual se encuentra la Ciudad de México, produce 34.56 millones de viajes, lo que representa el 26.70% de los viajes generados a nivel nacional.

SEGUNDA. Los principales motivos por los que las personas se transportan en la Ciudad de México son: regreso a casa, ir al trabajo e ir a estudiar. Los viajes que se realizan por estos motivos se suelen presentar en horarios determinados, constituyendo horas pico en la circulación de vehículos.

TERCERA. El automóvil particular es el medio del transporte por el que 20.7% de los viajes son realizados en la Ciudad de México; ocupa el 84.6% del espacio vial de la Ciudad de México y cada uno de estos vehículos transporta, en promedio, a 1.5 personas.

CUARTA. El parque vehicular constituido por el automóvil particular ha tenido un acelerado crecimiento y representa un medio de transporte que usualmente puede ser adquirido por la población con mayores ingresos económicos. La posesión de este vehículo se considera un indicador de status social y se asocia a una mayor calidad de vida.

QUINTA. La motivación de la normatividad y decisiones judiciales sobre la restricción del automóvil ha girado, exclusivamente, en torno a la contaminación y cuidado del medio ambiente.

SEXTA. La movilidad es una práctica social de desplazamiento a través del tiempo y espacio que permite el acceso a actividades, personas y lugares, cuyo objetivo es que los ciudadanos puedan alcanzar el destino deseado en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad y de la forma más autónoma. Este concepto se centra en el desplazamiento de las personas y no el movimiento de vehículos.

SÉPTIMA. Dentro de una teoría de los derechos fundamentales, las normas pueden ser expresadas como principios o reglas.

Las reglas son normas que solo pueden ser aplicadas de manera disyuntiva: cumpliéndose o no. Este tipo de normas son perentorias e independientes del contenido. Los juicios de deber ser incompatibles entre este tipo de normas (antinomias) son resueltos en el plano de la validez.

Los principios son normas que ordenan que una situación o estado de cosas sea realizado en la mayor medida de lo posible (cumplimiento gradual) de acuerdo a las circunstancias jurídicas y fácticas del caso concreto. Dentro de su estructura, las condiciones de aplicación se encuentran, generalmente, establecidas de forma abierta. Estas constituyen razones para la acción no perentorias, independientes del contenido en el caso de ser explícitos y dependientes del contenido en caso de ser implícitos. Los juicios de deber ser incompatibles entre este tipo de normas (antinomias) no son resueltos en el plano de la validez, sino atendiendo al peso de cada principio contendiente.

OCTAVA. Los enunciados normativos pueden presentar diversos tipos de indeterminaciones, entre las que se pueden destacar la indeterminación estructural, que consiste en que de una disposición normativa no se siga si el estado de cosas que prevé ha de alcanzarse mediante determinadas acciones u omisiones.

A efecto resolver casos que impliquen la aplicación de enunciados normativos indeterminados, el operador jurídico deberá interpretar éstos y obtener como resultado normas, las cuales se denominan normas adscritas. La adscripción de una norma dependerá de la argumentación interpretativa de derecho fundamental que sea posible aducir a su favor.

NOVENA. El derecho a la movilidad puede ser definido como el derecho de toda persona y la colectividad a realizar un efectivo desplazamiento de sí mismos y de sus bienes; por lo que se considera un derecho individual y difuso.

Este desplazamiento deberá ser materializado a través del acceso -tanto físico, económico y en condiciones de igualdad-, a un sistema de movilidad a través de los diversos modos transporte que se encuentren reconocidos por la legislación.

El sistema de movilidad, así como el desplazamiento de los individuos, deberán ajustarse a los principios de seguridad, eficiencia, igualdad, calidad, multimodalidad y participación social, entre otros. Asimismo, deberán atender a una jerarquía especificada por la ley.

Se puede identificar a la Administración Pública de la Ciudad de México, como sujeto pasivo de este derecho.

Este derecho busca satisfacer las necesidades del ser humano y su pleno desarrollo.

DÉCIMA. El derecho a la movilidad es un derecho humano, ya que guarda una interdependencia con diversos derechos humanos, como el derecho a la educación, salud y trabajo. Asimismo, se encuentra íntimamente relacionado con la dignidad del ser humano, así como la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.

DÉCIMA PRIMERA. Exista una distinción en el objeto normativo del derecho a la movilidad y de la denominada garantía al libre tránsito; por lo que, si bien se encuentran relacionados, no deben ser equiparados.

DÉCIMA SEGUNDA. La disposición normativa que contempla el derecho a la movilidad debe ser considerado como un principio, pues el estado de cosas que contempla puede ser cumplido en diversos grados; asimismo, esta norma constituye razones para la acción no perentorias e independientes del contenido.

Del mismo modo, esta norma presenta indeterminación estructural y semántica-evaluativa, lo que la hace susceptible de que se le adscriban diversas normas.

DÉCIMA TERCERA. Contrario a lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés social en la restricción del automóvil no se encuentra establecido únicamente en relación con las emisiones que cada uno de estos vehículos emita, sino que también deben ser consideradas las cuestiones relativas al derecho a la movilidad de los individuos.

DÉCIMA CUARTA. La congestión vehicular tiene como una de sus causas más comunes el uso excesivo del automóvil en las vías públicas; ya que guardan una mayor proporción del espacio que ocupan y la cantidad de personas que transportan.

Del mismo modo, el fenómeno de la congestión genera consecuencias adversas y distintas al aumento del tiempo de traslado: cambios de hábitos de las personas que lo sufren, contaminación acústica, sedentarismo y aumento en los niveles de estrés.

DÉCIMA QUINTA. En las vías en donde se observa la congestión por el uso excesivo del automóvil, es una parte minoritaria la que ocasiona para sí misma y, en general, para las personas que utilicen otros medios de transporte que transiten por la vía pública.

Esta situación se observa debido a una inequitativa distribución del espacio de la vía pública.

La congestión produce, para las personas que se ven inmersas en este fenómeno, una trasgresión a su derecho a la movilidad.

DÉCIMA SEXTA. Resulta válido adscribir a la disposición que estatuye el derecho a la movilidad una norma que determine que se encuentra permitido a la autoridad restringir la utilización del automóvil particular en las horas y vialidades en las que comúnmente se presente una congestión vehicular ocasionada por este medio de transporte.

Esta medida deberá de ser acompañada de acciones tendientes a ofrecer opciones de transporte a efecto de verificar el desplazamiento efectivo de sus usuarios en apego a los principios referidos anteriormente.

DÉCIMA SÉPTIMA. No existe un juicio de deber ser incompatible entre el principio de legalidad y retroactividad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la norma adscrita que se propone.

Apéndice.

Un caso del derecho a la movilidad propuesto ante los juzgados federales.

El sismo del pasado 19 de septiembre de 2017 repercutió, en gran escala, a los habitantes de la Ciudad de México; como consecuencia de este fenómeno natural se observó destrucción y daños en la infraestructura urbana. Esta afectación derivó en la trasgresión de la movilidad de cientos de personas, entre ellas los habitantes del pueblo de Santa María Nativitas en la Alcaldía Xochimilco.

El presente apéndice, tiene por objeto exponer brevemente cómo fue presentada esta situación en el Amparo 902/2018 ante el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito y, específicamente, cómo fue argumentado la trasgresión del derecho a la movilidad por la falta de acción de las autoridades. Recalcando que, a la fecha, no ha sido dictada una sentencia definitiva en el juicio de amparo.

A) Hechos que motivaron el Juicio de Amparo.

1. Las principales vías de acceso (vialidades primarias) al pueblo de Santa María Nativitas se encontraban constituida por la Carretera Xochimilco-Tulyehualco y la carretera Tulyehualco-Xochimilco. Cada vialidad contaba con dos carriles del mismo sentido de circulación. Asimismo, resulta relevante mencionar que dichas vialidades eran parte de la ruta la utilizada por el servicio de transporte público concesionado (microbuses).

2. Derivado del sismo ocurrido el día 19 de septiembre de 2017, la vialidad denominada Xochimilco-Tulyehualco se vio afectada debido a, entre otros

daños, a la aparición de una grieta de más de 150 metros de largo ubicada desde la calle de Cocoxochitl hasta la calle Desiderio Peña, en el pueblo de Santa María Nativitas, impidiendo el paso de vehículos y peatones. En el **Gráfico 1** se puede apreciar el desperfecto representado con la línea punteada en color rojo.

Gráfico 1.



Tomado de Google Maps ®

3. Esta situación ocasionó que uno de los carriles de la carretera Tulyehuaco-Xochimilco tuviera que ser reasignado en el sentido distinto; por lo que ahora contaría con un carril con dirección hacia Tulyehualco y un carril con dirección hacia Xochimilco; asimismo, algunos de los vehículos comenzaron a cambiar sus rutas por las calles aledañas, las cuales no se encuentran diseñadas para el tránsito pesado de vehículos.

4. En consecuencia de lo señalado en el punto anterior, se produjo una congestión en el tramo con los carriles modificados, mismo que se señala con color rojo en el **Gráfico 1**.

Esta situación implicó que el desplazamiento de los vehículos que circulan por esa vía aumentara hasta en 50 minutos en horas pico, e, inclusive, que las personas que se transportan prefieran realizar sus recorridos como peatones, lo cual generó un riesgo para su integridad personal, pues no existen señalamientos viales adecuados -lo cual ha ocasionado accidentes fatales- ni banquetas que cuenten con condiciones adecuadas para permitir su desplazamiento, obligándoles a transitar por la acera vehicular.

B) Argumentación relativa al derecho a la movilidad.

Lo narrado en el punto anterior ocasionó una trasgresión al derecho a la movilidad, pues impide a los habitantes del pueblo de Santa María Nativitas acceder a un sistema de movilidad que genere un efectivo desplazamiento de sí mismos y de sus bienes.

Asimismo, se argumentó que la omisión de la autoridad viola en perjuicio de los promoventes el principio de resiliencia que regula este derecho, el cual consiste en que el sistema de movilidad tenga la capacidad para soportar situaciones fortuitas o de fuerza mayor y que cuente con una recuperación de bajo costo para la sociedad y el medio ambiente.

Del mismo modo, la falta de infraestructura peatonal ha ocasionado múltiples accidentes, pues la falta de señalamientos viales, límites de velocidad y presencia de la autoridad, produce que, tanto los automovilistas como los peatones desconozcan en qué momento la vialidad deja de ser doble sentido, o bien, dónde existen cruces peatonales seguros.

Como se podrá advertir de lo expuesto, en este caso, entre otras cuestiones, se reclamó la insuficiencia de un sistema de movilidad, así como una ineficiente administración de los materiales con que éste cuenta. Esta insuficiencia, dio lugar a un ineficaz desplazamiento, mayormente observable en las horas pico de los viajes generados, y, por tanto, a una violación al derecho a la movilidad de los habitantes de Santa María Nativitas.

Del mismo modo, en términos de lo establecido por el segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, se solicitó la restitución provisional del derecho violado, es decir del derecho a la movilidad, en tanto se dicte la sentencia definitiva.

C) Resoluciones relevantes.

El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó la restitución provisional del derecho a la movilidad de los promoventes a través de acciones tendientes a garantizar este derecho conforme a las atribuciones que la propia Ley de Movilidad contempla, lo anterior en los siguientes términos:

- i. Respecto de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México: para que establezca mejores alternativas que permitan la utilización de las vialidades en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el congestionamiento vial y se dé prioridad al transporte público no motorizado y sustentable; se preste un servicio de transporte público de personas y carga en caso de emergencia y desastres naturales.
- ii. Respecto de la Alcaldía Xochimilco: para que procure que los elementos de infraestructura y servicios se utilicen adecuadamente conforme a su naturaleza, gestionando un

diseño vial que permita el tránsito seguro de los usuarios de la vía conforme a la jerarquía de movilidad.

- iii. En general, a todas las autoridades responsables: que instauren las medidas de protección civil y emergencia que se adopten en relación con el desplazamiento de personas en situaciones de caso fortuito o fuerza mayor. Así como realizar de forma conjunta una planeación provisional de movilidad con los plazos de ejecución, en la cual se establezcan las actividades a seguir a fin de resolver la problemática en la vialidad afectada.

Actualmente, derivado de los diversos recursos promovidos por la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México, no ha sido dictada la Sentencia Definitiva que resuelva sobre el fondo del asunto.

Bibliografía y hemerografía.

Alatorre Frenk, Claudio, *Inequidad social y transporte urbano: La saturación de un recurso de uso común*, Décima conferencia bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP) "Los recursos de uso común en una era de transición global: retos, riesgos y oportunidades" Oaxaca, México, 9-13 de agosto de 2004.

Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, 2a. ed., trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Amar, Georges, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, Argentina, La Crujía, 2011.

Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 4ª ed., España, Ariel.

Ballén Duque, Fridole, "Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D.C.", *Prolegómenos: Derechos y Valores*, Bogotá, Colombia, Vol. X, núm. 20, julio-diciembre 2007.

Bernal Pulido, Carlos, "Estructura y límites de la ponderación", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 26, 2003, p. 225-238.

Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*, 4a. ed., Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2014.

Carsten, Bäcker, "Reglas, principios y derrotabilidad", trad. Francisco J. Campos, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 37, 2014, pp. 31-44.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta telefónica sobre movilidad urbana*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2014, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/15515/78097/file/57-Movilidad-urbana.pdf>

Comisión Ambiental Metropolitana *et al.*, *Informe Técnico Final. Elaboración del Primer Mapa de Ruido y Conformación de la red Piloto de Monitoreo de Ruido para la ZMVM*, México, 2011. Disponible en <https://goo.gl/7zZnK7> el 1 de agosto de 2018.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*, México, 2013, disponible en: <https://goo.gl/yQKzyC>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Movilidad, vivienda y derechos humanos*, México, 2016, disponible en: <https://goo.gl/aHCmMr>

Dangond Gibsone, Claudia, et. al., "Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano", *Papel Político*, Bogotá, Colombia, vol. 16, núm, 2, julio-diciembre 2011, pp. 485-514.

Duguit, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, trad. de Carlos G. Posada, México, Ediciones Coyoacán, 2007.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. De Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 2012.

Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009.

Galindo, Luis Miguel et al., "Tráfico inducido en México: contribuciones al debate e implicaciones de política pública", *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 21, núm. 1, enero-abril, 2006.

Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Herce, Manuel, *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona, Reverté, 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, *Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte*, disponible en: [http://www.losmexicanos.unam.mx/movilidadytransporte/encuesta_nacional/cuestionario/Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte.pdf](http://www.losmexicanos.unam.mx/movilidadytransporte/encuesta_nacional/cuestionario/Encuesta_Nacional_de_Movilidad_y_Transporte.pdf)

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Guía de estrategias para la reducción del uso del auto en ciudades mexicanas*, México, 2012.

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, *Movilidad Inteligente: datos y nuevas tecnologías para movernos de manera más segura, eficiente y sustentable*, México, 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2016*, México, 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta 2007 de Origen-Destino*, México, 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta 2017 de Origen-Destino*, México, 2018, disponible en goo.gl/ZdFGxc

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación*, México 2014, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/vehiculos.asp?s=est&c=13158&proy=vmrc_vehiculos

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico de México 2015, Encuesta Intercensal 2015*, México, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Síntesis metodológica de la Estadística de vehículos de motor registrados en circulación*, México, 2016.

Islas Rivera, Víctor, *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la Ciudad de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2000.

Jirón, Paola, et. al., "Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana", *Revista INVI*, Santiago de Chile, mayo 2010, volumen 25, núm. 68, pp. 15-57.

Landa Durán, Patricia y Valadez Ramírez, Alfonso, "El área urbana: sus estresores y estrategias de afrontamiento de sus habitantes", *Revista electrónica de Psicología Iztacala*, México, vol. 5, núm. 1, abril de 2002.

Lopera Mesa, Gloria Patricia, "Los derechos fundamentales como mandatos de optimización", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 27, 2004, pp. 211-243.

Medina Ramírez, Salvador, *La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*, México, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México, 2012.

Montezuma, Ricardo, "Ciudad y transporte. La movilidad urbana", en Balbo, Marcello *et al.* (comp.), *La ciudad inclusiva*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, 2003, Cuadernos de la CEPAL, núm. 88.

Nava Tovar, Alejandro, *La institucionalización de la razón. La filosofía del derecho de Robert Alexy*, México, Anthropos Editorial – Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

Obra Social Caja Madrid, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, Madrid, Obra Social Caja Madrid, 2010.

Organización de las Naciones Unidas Hábitat y Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat, *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*, México disponible en <http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, 2016, p. 22, disponible en: <https://goo.gl/jgHqf9>

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal (2013-2018)*, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2013.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición del tricentenario, consultado en <http://www.rae.es/>

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2009, Tomo III: Bienes, Derechos Reales y Posesión.

Romero Martínez, Juan Manuel, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Suárez Lastra, Manuel y Delgado Campos, Genaro Javier, *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos. Parte General*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

Thomson Ian y Bull Alberto, "La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales", *Revista CEPAL*, Número 76, Abril 2002.

Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica" en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 10a. ed., trad. de Marina Gascón, España, Editorial Trotta, 2011.

Normatividad y Resoluciones Judiciales.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Medidas Temporales para Prevenir, Controlar y Minimizar las Contingencias Ambientales o Emergencias Ecológicas, Provenientes de Fuentes Móviles, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de abril de 2016.

Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal.

Amparo en Revisión 1113/1991 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo Indirecto 667/2016, Juzgado Décimo segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 06 de junio de 2016, Juez: Blanca Lobo Domínguez.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Contradicción de tesis 88/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, Segunda Sala, 1 de julio de 2015, Ponente: Eduardo Medina Mora.

Decreto por el que se expide el programa Hoy no Circula en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de junio de 2014.

Exposición de Motivos de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

Recurso de queja 86/2016, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 11 de abril de 2016, Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo.

Recurso de queja 95/2016, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 18 de abril de 2016, Ponente: Alejandro Sergio González Bernabé.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su Zona Conurbada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1988.

Tesis 1ª. XXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XVI, t. I, enero de 2013, p. 626.

Tesis P./J. 136/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre 2008.

Tesis P.V/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996.

Tesis XI.1º.A.T. J/10, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, p. 2417.