Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 10 de julio de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, reformados mediante Decreto Número 704, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el pasado 10 de junio de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Índice

I. Nombre y firma de la promovente. ... 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada. ... 3

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. ... 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ... 4

V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ... 4

VI. Competencia. ... 4

VII. Oportunidad en la promoción. ... 4

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ... 5

IX. Introducción. ... 6

X. Concepto de invalidez. ... 6

ÚNICO ... 6

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad ... 7

B. Inconstitucionalidad de las normas ... 9

A N E X O S ... 21

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Aguascalientes.

B. Gobernadora del Estado de Aguascalientes.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, reformados mediante Decreto Número 704, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el pasado 10 de junio de 2024, los cuales se transcriben a continuación:

> *"**Artículo 102**. (…)*
>
> ***I**. De Automovilista:*
> *a) a c). (…)*
> ***d) Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados**;*
> *e) a i). (…)*
>
> ***II**. De operador:*
> *a) a c). (…)*
> ***d) Manifestar, en su caso, que nos e cuenta* (sic) *con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados;***
> *e) a i). (…)*
>
> ***III**. (…)"*
>
> *"**Artículo 106**. (…)*
> *I a IV. (…)*
> ***V. Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados**;*

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

VI. (…)
(…)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se denuncia se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de junio de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 11 del mismo mes, al miércoles 10 de julio del año en curso, por lo que, al promoverse el día de

[1] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (…)."

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

hoy, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)[2], de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI[3], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (…)
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (…)
g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (…)."

[3] "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
(…)
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(…)."

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, exigen para la expedición y/o renovación de la licencia de conducción de vehículos, así como para la expedición del permiso de conducción para personas menores de 16 años de edad, manifestar que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada llevar a cabo esa acción.

Sin embargo, dicho requisito es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente, específicamente por vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la exigencia impugnada para la expedición o renovación de la licencia o el permiso respectivo para conducir vehículos en el Estado de Aguascalientes no guarda conformidad con el andamiaje constitucional vigente en nuestro país, porque la manera en la que está redactada causa incertidumbre jurídica a las y los gobernados por ser demasiada amplia, ambigua y *sobreinclusiva*.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará de manera sintética los alcances de los derechos humanos que a juicio de esta Institución Autónoma integran el parámetro de regularidad aplicable y posteriormente se analizarán las disposiciones normativas en combate a la luz de dicho estándar a efecto de demostrar su incompatibilidad.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.[4]

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

[4] *Cfr*. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión púbica del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

B. Inconstitucionalidad de las normas

Una vez acotado lo anterior, en el presente apartado se establecerán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes son incompatibles con el parámetro de validez constitucional vigente.

La exposición argumentativa que se desarrollará en el presente apartado se estructurará de la siguiente forma: en principio, se precisará el contenido de las disposiciones impugnadas y el sistema normativo en el que se encuentran inmersas, posteriormente se expondrán las razones que hacen patente su incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, para concluir que lo procedente será declararlas inválidas por no guardar conformidad con los derechos humanos.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

- **Antecedentes y contenido de las normas en combate.**

El pasado 10 de junio del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto Número 704, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Movilidad de esa entidad federativa. Mediante dicho acto legislativo, se introdujo la posibilidad de que tanto las licencias como los permisos para conducir vehículos motorizados fueran impresos en material de plástico o de

forma digital, siempre y cuando se cumpla con los requisitos legales para llevar a cabo su tramitación, los cuales también fueron modificados.

Al respecto, en el "*Dictamen acumulado que suscribe las Iniciativas por las que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes*"[5], emitido por la Comisión de Movilidad Sustentable y Transporte del Congreso hidrocálido, se expuso —entre otras cuestiones— que la materia de las iniciativas analizadas se relacionaba con el derecho a la movilidad de las personas, reconocido en el artículo 4 de la Constitución General, por lo que es obligación de esa entidad federativa implementar medidas encaminadas a garantizar dicha prerrogativa constitucional.

Particularmente, las iniciativas versaban sobre dos temas principales: el primero, relativo a la expedición y/o renovación de licencias para conducir vehículos motorizados por automovilistas particulares u operadores de aquellos destinados a la prestación de servicios de transporte público; así como para la expedición de permisos de conducción para personas menores de 16 años de edad, a través de medios digitales, ello con el objetivo de procurar un servicio más rápido y eficaz, lo que traería un gran beneficio para la población; y el segundo, respecto de la modificación de los requisitos para la obtención y renovación de los referidos documentos, así como las reglas para la procedencia de su renovación electrónica.

En congruencia con lo anterior, las normas que se someten a escrutinio constitucional ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación forman parte del sistema normativo que fue reformado por el Congreso del estado de Aguascalientes para la implementación de las licencias o permisos digitales, específicamente por lo que hace a los requisitos que deben de cumplir las personas interesadas para poder gozar de referidos documentos.

De acuerdo con la Ley de Movilidad hidrocálida las licencias y los permisos son títulos habilitantes para la conducción de vehículos motorizados en esa entidad federativa, expedidos por la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Aguascalientes[6], las primeras para personas mayores de edad ya sea para la conducción de motocicletas, vehículos particulares o bien para aquellos destinados

[5] *Véase* Dictamen acumulado que suscribe las Iniciativas por las que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, visible en el siguiente enlace: https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/6006 (consultado el 04-07-2024).
[6] Artículos 16, fracción VIII, y 100 de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.

a prestar servicios de transporte[7]; y los segundos para personas mayores de 16 años y menores de 18 años[8] de edad, los cuales podrán ser impresos en material plástico o de forma digital, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que para esos efectos se prevean.

En seguimiento a lo anterior, en esa entidad federativa existen 3[9] tipos de licencias:

- Automovilistas: autoriza conducir vehículos de uso particular, sin percibir retribución de terceros por dicha actividad;

- Operador[10]:
  - Tipo A: autoriza conducir vehículos de autotransporte local de personas;
  - Tipo B: autoriza conducir vehículos de autotransporte local de bienes en sus diferentes modalidades, excepto los de materiales y residuos peligrosos;
  - Tipo C: autoriza conducir vehículos de autotransporte local de bienes de dos o tres ejes, incluyendo pickups con placas de carga, excepto los de materiales y residuos peligrosos;
  - Tipo D: autoriza conducir vehículos de autotransporte local exclusivo de turismo en su modalidad de operador-guía; y
  - Tipo E: autoriza conducir vehículos de autotransporte local de carga clasificada como materiales y residuos peligrosos

- Motociclista: autoriza conducir vehículos motorizados de 2 o más ruedas utilizado para el transporte de pasajeros o de carga, propulsado por un motor de combustión interna, eléctrico o algún otro tipo de mecanismo que utilice cualquier otro tipo de energía o asistencia que proporcione una potencia continua normal mayor a 1 KW (1.34HP), o cuyo motor de combustión tenga un volumen desplazado mayor a 49 cm cúbicos[11].

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

[7] Artículo 3, fracción LXVI, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.
[8] Artículo 3, fracción LXXXIV, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.
[9] Artículo 101 de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.
[10] En el artículo 3 fracción LXXIX de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes define como operador a aquella "*Persona que conduce manualmente los vehículos automotores destinados a la prestación del servicio de transporte.*"
[11] Artículo 3, fracción LXIX, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.

Así, tenemos que para poder conducir cualquier vehículo motorizado en el estado de Aguascalientes se necesita, primero, solicitar la expedición de algún tipo de licencia o el permiso provisional de conducción respectivo ante la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad; segundo, cumplir con los requisitos previstos en la ley en estudio y una vez que sea expedido el título habilitante correspondiente las personas conductoras deberán portarlo de manera impresa o digital[12] y, posteriormente se deberán llevar a cabo su renovación de manera periódica.

A mayor abundamiento, la Ley prevé los siguientes requisitos para la tramitación de las licencias[13] o permisos para conducción: previo pago de derechos:

Automovilistas y motociclistas mayores de edad:

- Original y copia de identificación oficial con fotografía para acreditar la edad mínima de 18 años de edad. Las personas extranjeras deberán presentar, en original y copia, la documentación vigente que acredite su situación migratoria en territorio mexicano.

- Comprobante de domicilio en el Estado con una vigencia no mayor a 3 meses de expedición. En el caso de que el comprobante de domicilio no corresponda con el nombre de la persona solicitante, y además de que no se trate del mismo domicilio que consta en la identificación oficial del interesado, se deberá presentar copia de identificación oficial con fotografía de la persona titular.

- Clave Única de Registro Poblacional (CURP);

- **Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados**

- Acreditar el curso sobre el conocimiento previsto en la Ley en estudio, así como aprobar los exámenes teórico, psicométrico y audiovisual, de conformidad con los lineamientos y demás disposiciones que se apliquen para tal efecto.

[12] Artículo 97 de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.
[13] En términos de lo dispuesto en el artículo 102 del ordenamiento en comento.

- Para personas con discapacidad, el curso y los exámenes referidos, deberán realizarse en formatos accesibles, para lo cual las autoridades competentes deberán emitir los lineamientos respectivos;

- Aprobar el examen práctico de conducción

- Manifestación del grupo sanguíneo y del factor RH;

- No estar suspendido por autoridad competente en sus derechos para conducir vehículos de motor; y

- En caso de que sea su voluntad, manifestar aprobación sobre la donación de sus órganos.

Para operadores, se prevén esencialmente los mismos requisitos, salvo las siguientes especificaciones:

- Acreditar el curso sobre el conocimiento de la Ley de Movilidad hidrocálida con especial énfasis en los derechos que tengan incidencia en la modalidad del servicio en la que se vaya a desempeñar, así como aprobar los exámenes teórico, psicométrico y audiovisual, de conformidad con los lineamientos y demás disposiciones que se aplique para tal efecto.

- Aprobar el examen práctico de conducción y pericia en el manejo del tipo de vehículo motorizado para el que solicita la licencia.

- Comprobar mediante documentos y estudios de personalidad emitidos por la autoridad competente que son aptos para ostentar dichas licencias.

Ahora bien, la Ley en estudio prevé la posibilidad de expedir y renovar permisos provisionales en favor de personas menores de 18 años de edad para que puedan conducir vehículos motorizados particulares[14] —excluyendo aquellos vehículos de transporte— mediante un procedimiento especial y cumpliendo con los siguientes requisitos:

[14] Artículo 106 de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes.

- Llevar a cabo el pago de derechos correspondiente.

- En caso de renovación entregar la copia del permiso para conducir que se pretenda renovar, o en su defecto, proporcionar el número de dicho permiso y contar con la validación de la Secretaría de Seguridad Pública sobre la inexistencia de algún impedimento judicial o administrativo para conducir vehículos de moto.

- Acudir en compañía de uno de los padres o tutores y presentar solicitud debidamente firmada por ellos, quienes responderán de forma solidaria en la responsabilidad en que incurra el menor solicitante del permiso.

- Comprobar la edad con acta de nacimiento y acreditar la identidad del menor.

- Presentar identificación del padre o tutor de la persona menor de edad, acreditando su domicilio.

- Acreditar el curso sobre el conocimiento previsto en la Ley en comento, así como aprobar los exámenes teórico, psicométrico y audiovisual, de conformidad con los lineamientos y demás disposiciones que se apliquen para tal efecto.

    - Para personas con discapacidad, el curso y los exámenes referidos, deberán realizarse en formatos accesibles, para lo cual las autoridades competentes deberán emitir los lineamientos respectivos;

- **Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados**

- En caso de menores sujetos a tutela, la personalidad del tutor deberá ser acreditada fehacientemente mediante la resolución judicial respectiva.

Como se observa, los requisitos que deberán satisfacer dependerán del tipo de trámite del que se trate, ya sea para la expedición y/o renovación de licencias para conducir vehículos motorizados para personas mayores de edad, o bien, si se trata de permisos para aquellas menores de 18 años de edad. No obstante, en cualquiera

de los supuestos se coincide con algunas exigencias, entre las cuales se encuentra: "***Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados.",*** prevista en los preceptos impugnados en el presente medio de control constitucional.

En consecuencia, los artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, forman parte del entablado jurídico en torno a los requisitos para poder conducir un vehículo motorizado, encaminados a prever las exigencias que se deben satisfacer para poder expedir o renovar la licencia o permiso para conducir vehículos.

A juicio de este Organismo Nacional dicha exigencia deviene inconstitucional por ser demasiado amplia, ambigua y *sobreinclusiva*, ya que genera un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados que deseen llevar a cabo el multirreferido trámite que les habilite para poder conducir algún tipo de vehículo motorizado, lo que propicia una aplicación arbitraria por parte de la autoridad competente, tal como se observará en el siguiente subapartado.

- **Análisis de constitucionalidad de los preceptos controvertidos.**

Como ya se mencionó en el primer apartado del presente concepto de invalidez, el derecho fundamental de seguridad jurídica, reconocido en el diverso 16 de la Norma Fundamental, esencialmente, exige la necesaria sujeción del ejercicio del poder público a la Constitución General y a la ley, mandato que también es aplicable al legislador.

En este último caso, se exige al órgano legislativo que en su labor de creación de preceptos normativos describa los supuestos jurídicos de manera clara y precisa, pues constitucionalmente es necesario que las personas o sujetos de esas disposiciones conozcan y tengan certeza sobre el contenido de la legislación respectiva y con ello puedan visualizar su situación jurídica en cualquier hipótesis, así como las posibilidades con que cuentan para salvaguardar sus derechos, de modo que en caso contrario, es decir, frente a normas jurídicas imprecisas, amplias

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

o ambiguas, se situaría a las y los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, lo que constituiría una violación al mencionado precepto constitucional.[15]

Partiendo de dicha premisa, esta Institución Autónoma considera que el requisito consistente en "*Manifestar, en su caso, que no se cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que limite o impida a la persona interesada la conducción de vehículos motorizados*", previsto en los artículos impugnados, es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Inicialmente, debe tenerse claro que no se soslaya que las normas impugnadas fueron expedidas por el Congreso del Estado de Aguascalientes en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, la cual le autoriza regular cuestiones relacionadas con la expedición o renovación de licencias o permisos para conducir en esa entidad federativa conforme a su realidad social; no obstante, dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada al respeto de los derechos humanos que conforman el parámetro de regularidad constitucional vigente.[16] Tampoco se ignora que la finalidad perseguida por el Congreso hidrocálido pudiera ir encaminada a garantizar, en cierto grado, que las personas solicitantes cuenten con un óptimo desempeño para la conducción de un vehículo motorizado, con el objetivo de respetar y proteger la integridad física de estas y del resto de la población.

Empero, a juicio de esta Comisión Nacional no basta con que el requisito —previsto en los preceptos controvertidos— haya sido expedido en ejercicio de la libertad de configuración legislativa del Congreso local para que su contenido y alcances sean respetuosos con el andamiaje constitucional.

Por el contrario, en el presente asunto se considera que las disposiciones en estudio desbordan su objetivo en tanto que la exigencia controvertida es sumamente amplia y termina por generar un espectro de incertidumbre jurídica en su aplicación en perjuicio de las y los gobernados, como se demostrará a continuación.

---

[15] *Cfr.* Sentencia por la que se resolvió el amparo directo en revisión 3933/2018, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del entonces Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión del pasado 21 de noviembre de 2018, párr. 55 al 57.

[16] Tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 52, de rubro: "***LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS***".

En principio, se considera que el Congreso hidrocálido no fue cuidadoso al redactar las disposiciones en combate, ya que se apoyó de conceptos demasiados complejos, cuya valoración debe hacerse desde el ámbito médico y no administrativo, tal como como se desprende de los preceptos impugnados.

Es decir, el hecho de que la legislatura local haya previsto que se deberá hacer del conocimiento de la autoridad competente si quien solicita el trámite referido tiene alguna *enfermedad, padecimiento o condición física*, para que aquella determine si tal situación pudiera incidir en la conducción de algún vehículo motorizado, refleja que esa valoración no se realizará con base en cuestiones objetivas ni médicas, sino solamente por la apreciación subjetiva de quien lleve a cabo el trámite respectivo.

En ese tenor, la legislatura local habilitó al personal administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública local para determinar de forma discrecional cuáles enfermedades, padecimientos o condiciones físicas constituyen una limitación o impedimento para la conducción de vehículos motorizados, a pesar de que no se encuentren calificados para realizar evaluaciones sobre tales supuestos.

Dicha situación ubica a las y los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues las normas no permiten conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente justificarán que se niegue la expedición y/o renovación de la licencia o permiso para conducir vehículos motorizados, ni tampoco precisa cómo ni quién determinará si esa situación implica, de algún modo, una limitación (ni en qué grado) o incluso impide llevar a cabo esa actividad, permitiendo que sean las autoridades administrativas quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto. Lo anterior, genera un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para determinar cuáles enfermedades, padecimientos o condiciones físicas encuadran en la hipótesis normativa.

En efecto, no existen bases objetivas que ayuden a las personas a previsualizar, de algún modo, la forma en la que se determinará qué enfermedades, padecimientos o condiciones físicas pueden limitar o impedir la conducción de algún vehículo motorizado ni a partir de cuándo serán consideradas como limites o pedimentos.

En síntesis, las disposiciones impugnadas no brindan ninguna respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿Qué es una enfermedad, padecimiento o condición física que pudiera limitar o impedir la conducción de vehículos? Ni ¿Cuándo se constituirán como un límite o impedimento para conducir?, que les permita a las

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

personas saber con anticipación si su condición de vida les permitirá realizar el trámite de expedición y/o renovación de licencia o permiso para conducir, sino que será la autoridad administrativa quien libre y discrecionalmente decida si cumplen o no con el requisito impugnado.

Además, no debe pasarse por alto que existe un universo de enfermedades, padecimientos o condiciones físicas con las que pueden vivir las personas las cuales tienen diferentes características, y en cada individuo generan consecuencias diferenciadas; además, en algunos casos pueden ser temporales, transitorias o permanentes, lo que demuestra en mayor medida la amplitud y *sobreinclusividad* de las normas tildadas de inconstitucionales, así como el extenso margen de apreciación con el que se puede abordar el tema, lo que hace evidente lo complejo que resulta establecer una norma general aplicable para todos los casos.

Por ello, se insiste que el Congreso local dejó un amplísimo margen de apreciación en favor de quien calificará si la enfermedad, padecimiento o condición física constituye una limitación o impedimento para conducir vehículos motorizados en la entidad, lo que genera incertidumbre jurídica en perjuicio de las personas solicitantes, pues no tendrán certeza de si su condición les impedirá llevar a cabo la tramitación de la expedición o renovación de licencia o permiso de conducir de que se trate.

Ahora bien, teniendo en cuenta el amplio margen de aplicación que le otorgó el Congreso local a la autoridad competente para expedir o renovar las licencias o permisos de conducir, se estima que el requisito reclamado se erige como una indebida injerencia a la vida privada de las y los solicitantes de dicho trámite.

Ello, porque las normas en combate exigen que la persona solicitante "*manifieste*" (declare o dé a conocer)[17] —ante el personal encargado de realizar el trámite de la licencia o el permiso de conducción, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes— que no cuenta con enfermedades, padecimientos o cualquier condición física que le limite o impida la conducción de vehículos motorizados, sin que se conozca plenamente cuáles son esas condiciones que efectivamente constituyen un impedimento para conducir, pues dicha calificación dependerá de la valoración discrecional de la autoridad correspondiente.

[17] Significado conforme al Diccionario de la Real Academia Española, visible en el siguiente enlace: https://dle.rae.es/manifestar (consultado el 08-07-2024).

En otros términos, para que una persona obtenga la expedición y/o renovación de la licencia o el permiso de conducción de vehículos motorizados, según sea el caso, deberá exponerle a quien realice el trámite sobre un aspecto personalísimo de su vida, como lo son las posibles enfermedades, padecimientos o condiciones físicas con las que vive, a efecto de que sean valoradas, de forma discrecional, sin tener certeza plena de cuándo sí o no tales condiciones constituyen un impedimento para la conducción.

En esa virtud, esta Comisión Nacional no encuentra ninguna razón constitucionalmente válida que justifique el establecimiento de un requisito que trascienda en la vida personal de las personas que desean llevar a cabo un trámite administrativo que, además, está encaminado a garantizar su derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. Por el contrario, dicha exigencia resulta demasiada invasiva y no permite de una valoración objetiva.

En este punto, vale la pena resaltar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pasa desapercibido que en la expedición y renovación de las licencias y permisos para conducir vehículos motorizados, se busca proteger la integridad tanto de los propios solicitantes, como de los transeúntes, el resto de los conductores y en general de las y los habitantes de dicha entidad; sin embargo, en virtud de que los dispositivos normativos no prevén ningún elemento objetivo que permita tener certeza plena de cuáles enfermedades, padecimientos o condiciones físicas constituyen una verdadera limitación o impedimento para conducir que ponga realmente en riesgo la integridad de los sujetos precisados, es indubitable que los preceptos combatidos desbordan su objetivo y resultan *sobreinclusivos*, al grado de erigirse en una injerencia arbitraria, en detrimento de la vida privada de las y los solicitantes.

Por otro lado, derivado de la redacción de los artículos impugnados, se advierte que pudieran afectar la esfera jurídica de personas que viven con alguna discapacidad que no sea física, pues si bien no está dirigida a ese colectivo, también lo es que por su amplitud, si les pudiera impactar a ese colectivo.

En este caso, se considera que las normas podrían constituirse como una barrera legal que impediría su plena inclusión en igualdad de condiciones que el resto de las personas, pues no se precisa ninguna medida encaminada a ajustar el modelo de tramitación de la licencia o el permiso para conducir vehículos motorizados que

atienda a las necesidades de esas personas, lo anterior, pues en caso de discapacidades físicas la Ley local sí cuenta con medidas específicas en su artículo 107[18], pero no, para quienes viven con alguna deficiencia mental o psico-social. En ese sentido, deja en un estado de desventaja a este sector de la población.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 102, fracciones I, inciso d), y II, inciso d), así como 106, fracción V, de la Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes, devienen inconstitucionales en tanto se constituyen como requisitos amplios, ambiguos y *sobreinclusivos*, que sitúan a las personas interesadas en la expedición y/o renovación de licencias o permisos para conducir vehículos motorizados en un estado de incertidumbre jurídica, pues será el personal de la Secretaría de Seguridad Pública local quien valorará, conforme a su arbitrio, si la enfermedad, padecimiento o condición física con la que vive limita o impide llevar a cabo esa acción, todo en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que se considere que lo procedente será que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico del Estado de Aguascalientes, a fin de salvaguardar los derechos humanos de las y los gobernados de esa entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de las disposiciones normativas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

[18] "ARTÍCULO 107.- A toda persona que padezca una incapacidad física para la conducción normal de vehículos de motor, se le podrá expedir licencia de conducción cuando cuente, según la deficiencia que tenga, con anteojos, prótesis u otros aparatos, o el vehículo que pretenda conducir esté provisto de mecanismos o medios auxiliares que previa demostración ante la SSP, corroboren la capacidad para conducir con seguridad."

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las norma impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

CVA