



## Movilidad en México: panorama legislativo y normativo

Cornelio Martínez López<sup>1</sup>  
Leydi Vanessa Elizabeth Morales León<sup>2</sup>

- El objetivo principal de la presente síntesis en torno al tema movilidad en México es apoyar la difusión y análisis de alternativas al desarrollo de la legislación en la materia, en el marco de la aprobación de la reforma constitucional al artículo cuarto que reconoce el derecho a la movilidad y de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial que deberá publicarse durante 2021.
- El diagnóstico normativo y legal, auspiciado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, permite trazar una hoja de ruta para la deliberación que los legisladores deben atender en el corto plazo. La base es reconocer a la movilidad como un derecho humano, estrechamente vinculado con otros derechos que no sólo involucra a las autoridades de los tres órdenes del gobierno, implica reconocer el goce y disfrute efectivo del mismo en la Constitución.
- Hacer efectivo este derecho supone mejorar prácticamente todas las actividades diarias de las personas, ya que renovaríamos la calidad de vida de las personas en muchos ámbitos de acción; supone reducir los tiempos de traslado de las y los trabajadores a sus centros de trabajo, incluidas el de los estudiantes a los centros edu-

cativos; reducir la contaminación ambiental con medios de transporte público, eficiente y moderno. Implica establecer las condiciones para que las personas podamos acceder oportunamente a servicios como los de salud; también mejorar la seguridad vial para reducir significativamente los accidentes de tránsito y preservar nuestra integridad física.

### Introducción

El pasado 7 de abril del 2021, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República en colaboración con el equipo de Céntrico, presentaron el diagnóstico normativo en materia de movilidad en México, que reúne la opinión de expertas, expertos y legisladores.

La reunión virtual contó con la participación del Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República; la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, Presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento a la Implementación del T-MEC; la Senadora Patricia Mercado, Presidenta de la Comisión de Zonas Me-

tropolitanas y Movilidad; la Senadora Nancy Sánchez Arredondo, Integrante de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad; la Mtra. Alejandra Leal Vallejo, coautora. Hicieron uso de la palabra, la Senadora Xóchitl Gálvez, Integrante de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad; el Senador Alejandro Armenta Mier, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; la Diputada Roxana Montealegre Salvador, legisladora del Congreso de Hidalgo/ Encuentro Nacional de Diputados Locales por la Movilidad; la Mtra. Mariana Orozco Camacho, Directora de Vinculación Metropolitana de la SEDATU; el Dr. Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Algunos de las aportaciones más relevantes se presentan a continuación. La versión completa del evento puede consultarse en: <https://bit.ly/3ad3HgX>.

<sup>1</sup> Investigador a cargo del Área de Sistematización del Trabajo Parlamentario en la DGAL del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800, extensión 2048, mail: cornelio.lopez@senado.gob.mx

<sup>2</sup> Pasante de la carrera de Derecho. Prestadora de servicio social en la DGAL-IBD.

## I. Intervenciones de las y los legisladores

### Senadora Imelda Castro

La presente investigación asentará un precedente fundamental en nuestro país para que cada entidad federativa pueda incorporar su propia discusión en una visión nacional y puedan reducir la curva de aprendizaje con el panorama que aquí se plantea, producto de la colaboración con organizaciones especializadas de la sociedad civil, así como de legisladores que han formado parte de este avance.

Este trabajo se inscribe en el impulso a la reglamentación de las reformas al artículo cuarto constitucional mediante el cual se aprobó la incorporación del derecho a la movilidad como un derecho y el cual ha tomado relevancia desde la construcción de normas necesarias que faciliten la movilidad de las personas.

En nuestro país ocho de cada 10 mexicanas y mexicanos viven ya en algún centro urbano con todo lo que implica en términos de los problemas que se tienen en esta materia. Por ello, es relevante considerar a las comunidades desde sus condiciones arquitectónicas, así como de transporte y seguridad, como elementos que apoyen el reto de desarrollar formas de vida de alta calidad.

La importancia del trabajo que han realizado radica

en que los legisladores, pero también las autoridades de los tres planos de Gobierno y, sobre todo, la ciudadanía, cuenten con un diagnóstico objetivo y certero sobre la situación de la movilidad en nuestro país. Este estudio comparado seguramente permitirá desarrollar análisis precisos y oportunos, útiles para la sociedad. Las aportaciones presentadas seguramente serán determinantes en el proceso legislativo que se ha iniciado para la formulación de la Ley General de Movilidad y Seguridad.

### Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas

**Presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento a la Implementación del T-MEC.**

El reconocimiento constitucional de un derecho representa una conquista histórica en la que no sólo se reflejan las mejores aspiraciones de una comunidad, sino que también se cristalizan los resultados de las luchas sociales que lo hicieron posible y ese es el caso del derecho a la movilidad. Innegablemente su constitucionalización es resultado del trabajo comprometido de muchas y muchos legisladores, pero sobre todo de la sociedad civil organizada que empujó este proceso que permitió consolidar la reforma constitucional que nos ha traído a este punto.

La constitucionalización del derecho a la movilidad es ante todo una conquista, pero para nosotros los legisladores, es una responsabilidad porque reconoce expresamente un derecho fundamental que trae

consigo aparejadas obligaciones concretas para el Estado mexicano que si bien comienzan en el terreno legislativo, se extienden muchísimo más allá del Congreso de la Unión.

Cuando se publicó el decreto de la reforma constitucional en esta materia, la de garantizar el derecho a la movilidad y hacerlo efectivo para todas las personas, todos quienes formamos parte de algún órgano del Estado mexicano adquirimos una responsabilidad y una tarea permanente de las normas que convocan. Pero, también, la obligación de designar recursos necesarios para que estas políticas funcionen.

En este sentido, debemos reconocer que la reforma constitucional apenas es la partida de un proceso largo que involucra a las autoridades en los tres órdenes de gobierno, pero también a una pluralidad de otros actores que brindan medios materiales al ejercicio del derecho, a las organizaciones civiles y desde luego a la ciudadanía.

La publicación de este diagnóstico normativo nos va a permitir trazar una hoja de ruta para la deliberación que debemos atender en el corto plazo. Ojalá, lo digo como senadora, que todas las discusiones de los temas relevantes en el Senado estuvieran precedidas por estudios con esta calidad y con la amplitud que tiene el documento que hoy se presenta. Sin duda va a ser una herramienta muy útil para orientar nuestro trabajo legislativo de cara a la enorme responsabilidad que tenemos enfrente.

## Nancy Sánchez Arredondo

Integrante de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad

La presente investigación apoyará la elaboración de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial por lo que impulsar una amplia discusión es necesario para sustentar este nuevo marco jurídico, en que la movilidad se enfoca como un derecho humano fundamental. El actual informe enriquecerá, sin duda, el conocimiento que se ha venido recabando y que hoy se presenta mediante la exposición de cinco secciones que analizan las iniciativas que exponen las necesidades de los ciudadanos, la sociedad civil, así como las propuestas presentadas en la Cámara de Diputados y de Senadores. Asimismo, se examinan las ideas normativas nacionales, así como las locales en materia de movilidad desde los principios constitucionales hasta las leyes estatales. Por último, se describen las normas oficiales mexicanas existentes en la materia y la identificación de las mejores prácticas que contextualizan el contenido del documento.

## Senadora Xóchitl Gálvez

Integrante de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad.

Durante muchos años nos resignamos a ver las muertes por accidentes viales como algo inevitable,

como algo que sólo sucedía. Pero a lo largo de mi vida he aprendido que existen distintas maneras sustentables para poder transportarse en zonas metropolitanas.

Cuando desempeñé el cargo de jefa delegacional, fue un gran reto construir ciclovías que permitieran a los ciclistas su circulación por la calle de manera más segura.

Las banquetas fueron durante mucho tiempo diseñadas sólo para permitir la circulación de los autos, por lo que la circulación de peatones, carriolas y sillas de ruedas era prácticamente imposible.

Considero que este estudio presentado por Alejandra Leal es fuente de inspiración para mejorar las calles, bajar los índices de contaminación y de muertes por accidentes automovilísticos. Creo que debemos partir de que es posible aspirar a un país donde las personas no fallezcan por incidentes viables si moderamos la velocidad y si aprendemos a compartir la calle.

Debemos de aspirar como país a contar con vías que permitan a los ciudadanos moverse de cuatro maneras: peatones, ciclistas, transporte público y automóviles, que todos tengan un espacio y todos aprendamos a compartir la calle respetándose mutuamente, por lo que hemos trabajado de la mano para que la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial abarque todas las necesidades que requerimos como sociedad.

Este tipo de diagnóstico que hoy se presenta nos servirá para promover una ley que realmente sea aplicable, perfilando una movilidad integral en todo el país, de tal manera que no sea complicado pasar de un estado a otro, con distintas reglas de un municipio a otro, y que de esta manera, podamos aprobar gran parte de lo que hemos venido planteado en materia de movilidad a todo el país.

## Senador Alejandro Armenta Mier

Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

Para el grupo parlamentario de Morena, esta iniciativa que encabeza la senadora Patricia Mercado es de las más importantes y trascendentes que tenemos en este momento, porque sin duda recoge los principios de la sustentabilidad y los principios de los derechos humanos universales que se han venido impulsando desde la declaración de los principios del enciclopedismo francés.

Es decir, es una nueva etapa para la movilidad y el uso de tecnologías, el uso de los espacios físicos en las megalópolis, así como en la nueva conformación de las zonas urbanas y las zonas rurales.

Para comprender la metropolización de México, actualmente nos obliga a comprender el flujo que ha tenido la población de las zonas rurales a las ciudades en los últimos 40 años. Sin duda, el México rural se ha convertido en el México de las grandes urbes

con grandes retos y con una gran cantidad de oportunidades para el país.

La movilidad eficiente es fundamental en la coexistencia del crecimiento económico sostenido y sustentable de las ciudades, por lo que debemos promover un crecimiento denso y ordenado con opciones de transporte público de calidad y no motorizado; sin duda se trata de un tema fundamental para la agenda 2030.

La realidad que nos planteamos es inevitable por lo que hay que aprovechar las fuerzas políticas que existen en el Congreso e impulsar para utilizar los espacios públicos para caminar o usar la bicicleta.

Desde luego existen otros medios que fomentan actividades físicas y la movilidad no motorizada que permitirán a los ciudadanos una vida más saludable, de manera que hay que plasmar en este conjunto de disposiciones legales que se están planteando, artículos como el presente e informes como algunos de la ONU, que nos advierten respecto al aire contaminado que respiramos día con día y que repercute en nuestra salud. Todos debemos ser conscientes que nuestro país tiene el cuarto lugar de emitir bióxido de azufre en el mundo, sólo después de la India, Rusia y China.

En conclusión, solidariamente estamos convencidos en apoyar y respaldar esta iniciativa, por la que contribuiremos en el ámbito de la movilidad sustentable para México y para el mundo.

### **Diputada Roxana Montealegre Salvador** Diputada del Congreso de Hidalgo / Encuentro Nacional de Diputados locales por la Movilidad.

La diputada enfatizó el gran reto que tienen los legisladores respecto a la aprobación de la reforma constitucional que reconoce el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. Resumió lo que nos hace falta lograr, de forma que este análisis jurídico que la organización Céntrico realizó y que se presenta a través del Instituto Belisario Domínguez, apoyados por la Comisión de Zonas Metropolitanas del Senado que encabeza la senadora Patricia Mercado, nos servirá de guía y base de en dónde estamos parados y cuál es nuestro propósito para una agenda 2030.

En su intervención enfatizó en que a partir de la reforma constitucional, cada día que pasa es un día menos para lograr su cumplimiento, no sólo en los tiempos como ha sido acordado, sino en los términos que ya define nuestra propia Carta Magna, que nos señala que necesitamos movilidad segura, accesible, eficiente, sostenible, igualitaria en calidad y con inclusión. Por consiguiente, entendemos que esta Ley General de movilidad y seguridad vial va a ser un elemento más que nos ayude como país a ir en un mismo rumbo, desde luego hay otros elementos que nos están guiando como la gran hoja de ruta de la agenda 2030 donde la movilidad tiene su pro-

pio espacio, pero requerimos de seguir articulando esfuerzos para la consolidación de nuestro derecho humano.

## **II. Intervenciones de las y los expertos**

### **Mtra. Alejandra Leal Vallejo** Coautora

Como coautora del presente informe presentado, la Mtra. Leal Vallejo expuso las cinco secciones con las que cuenta el documento. Asimismo, refirió la ruta de trabajo, concertación y lucha que ha implicado lograr que las propuestas de la sociedad civil se hayan consolidado y fijado como alternativas relevantes para los poderes de la Unión. A lo largo de este esfuerzo compartido, refirió, se ha cristalizado el interés de los legisladores en atender estas solicitudes ciudadanas para mejorar las condiciones en las que las personas se mueven.

La relevancia de esta discusión -afirmó-, radica en que este derecho trae aparejadas políticas públicas que permiten la movilidad y acceso a todas las personas del país para que puedan llevar a cabo sus actividades diarias con seguridad y calidad.

Recordó que no ha sido una tarea fácil para las organizaciones de la sociedad civil y para los legisladores impulsar estas iniciativas. “En 2016 tuvimos

un avance con la publicación del decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en que se incluyó por primera vez un título acerca de la movilidad. En esa misma Legislatura de la Cámara de Diputados, se creó la comisión especial de movilidad, que si bien no tenía facultad de dictaminar, sí hizo un ejercicio fuerte para impulsar un trabajo conjunto y presentar una iniciativa con la participación de distintos grupos parlamentarios; fue así que finalmente, el 30 de abril de 2019, la senadora Patricia Mercado, presidenta de la comisión y el senador Martí Batres, presidente en ese momento del Senado de la República, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Seguridad Vial.”

En ese momento el tema que prevaleció fue el de seguridad vial, pero ese trabajo, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, ha sido clave para identificar mejores prácticas en los Estados. Se creó así una tendencia identificada al principio de esta reunión por la senadora Patricia Mercado, en que los Estados no han esperado y no tienen por qué esperar a nadie para que puedan ir regulando de forma adecuada sus planteamientos propios en torno a la movilidad en sus espacios locales.

A nivel nacional hemos encontrado leyes que ya hacen referencia o que tienen que ver con el tema de movilidad, como la Ley General de Asentamientos Humanos, pero también hay otras claves que debemos considerar para la composición de nuevas leyes

como lo es el cambio climático, cultura física y deporte, aspectos como la salud, el equilibrio ecológico, el impuesto especial sobre producción y servicios de las vías generales de comunicación. Todos estos elementos nos permitirán armonizar lo que ya existe en las leyes nacionales e internacionales para las nuevas propuestas, priorizando la accesibilidad universal, así como las bases de sustentabilidad.

Contar con la constitucionalización del derecho a la movilidad que nos merecemos los mexicanos permitirá proteger a los más vulnerables debido a que es una vía para garantizar el derecho a la seguridad, calidad y sustentabilidad de moverte libremente por nuestro país.

### **Mtro. Javier Garduño**

**Titular de la Universidad de Planeación y Desarrollo Territorial de la SEDATU.**

Para entrar en materia de movilidad es importante reconstruir la historia que hemos ido caminando de la mano. Desde SEDATU, estuvimos encabezando un proceso de armonización legislativa en materia de movilidad con los congresos locales, entonces sólo mencionaré que ese proceso nos parece fundamental en la reconstrucción de la historia que hemos venido haciendo y a la vez, lograr que la movilidad se afiance en su parte conceptual y después en su parte jurídica.

Hoy por hoy, el diagnóstico normativo en materia de movilidad se ve reflejado en nuestra Carta Magna, porque promovimos un proceso nacional para armonizar el reconocimiento de la diversidad que existe en nuestro país, así como las grandes innovaciones de los congresos y autoridades estatales. De forma que las ideas propuestas están transformando la manera en la cual concebimos la movilidad.

Esto me lleva a destacar la importancia de movilizar la inteligencia colectiva a nivel local para poder tener ese proceso que se ha identificado. También nos lleva a destacar cuáles son los pasos que se tienen que seguir a nivel de los congresos estatales para robustecer el marco normativo en materia de movilidad.

En consecuencia, seguiremos trabajando de manera muy determinada para que esa inteligencia colectiva que hemos logrado movilizar en los últimos años siga abonando y afianzándose para alcanzar todos los cambios en la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial. Asimismo, reforzaremos los elementos de las distintas iniciativas que se han presentado hacia un nuevo dictamen que nos permitirá conjugar las visiones y finalmente verlo aprobado con el apoyo de todas las fuerzas políticas.

Este proceso continuará transformando las condiciones de movilidad para que las calles sean unas calles para personas, para las y los ciudadanos, pero, sobre todo, para los usuarios más vulnerables de las vialidades.

### Dr. Joseluis Samaniego

Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Inició su intervención plasmando la perspectiva para Latinoamérica. Describió que hemos vivido en medio de un tsunami urbano en donde las tasas de motorización en los últimos 15 años están creciendo casi en 50% en la mayor parte de los países, situación que no es sostenible en las ciudades de América Latina. Agregó que 90% de la contaminación está ligado a las emisiones del transporte privado y que la mayor parte de las capitales y ciudades secundarias están no una ni dos veces por arriba de la norma en concentración de material particulado, sino hasta cuatro veces por arriba de la norma.

El Dr. Samaniego considera que contamos con una tarea muy grande: restituir la calidad de los servicios públicos de movilidad y reasignar los espacios urbanos. Muchas ciudades, no sólo de América Latina requieren de un nuevo balance del uso de los carísimos espacios públicos en favor de los distintos tipos de usuarios de la movilidad. Estimó que la oportunidad de emitir una Ley General de alcance nacional para materializar es apenas un primer paso y que el derecho a la movilidad que ha reconocido México permitirá armonizar lo que ocurre en el territorio de

la nación; abrir la puerta a las innovaciones de las entidades federativas, para ubicarlas en este instrumento de alcance general.

Un importante avance que se relaciona con el tema que nos acontece, es la ratificación del acuerdo de Escazú que realizó el Senado de la República y que entraría en vigor el día 22 de abril. Al respecto, señaló que este es exactamente el modelo para la discusión de los avances en materia de política pública, acceso a la información, participación, decisiones informadas y colectivas.

El ponente señaló la evidente fragilidad financiera que mostraron los sistemas de transporte público por la pandemia, y en consecuencia que es importante poner sobre la mesa de discusión si efectivamente los sistemas de transporte público y el derecho a la movilidad son una cuestión de pago de tarifas, o si hay que tener un plan alternativo en que la productividad individual de los sistemas urbanos sea la que se debe proteger.

Por otra parte, destacó que se deben de tomar como ejes de los futuros avances las innovaciones de los gobiernos estatales y locales, así como las innovaciones internacionales que se muestran en el estudio presentado. Añadió que para él “en este informe hay muchas cosas que anticiparon: por ejemplo, se

puede normar la idea de tener un Registro Nacional que incluya accidentes y emisiones por modo de transporte que se refiera a los servicios conexos, a los sistemas de movilidad, a sus ingresos que provienen de este tipo de servicios y que ayudan a los sistemas de movilidad.”

Asimismo, destacó el pendiente de hacer sinergias entre la ley climática y la de movilidad, debido a que tendría que haber presupuestos de emisiones, metas nacionales en materia de accidentalidad, en materia de presupuestos de carbono, en materia de periodicidad para la puesta al día de los planes locales de movilidad, y, de igual modo, se debe anticipar una legislación flexible que nos permita ir ubicando por vehículos autónomos, reconvertidos, eléctricos o de cualquier serie de modificaciones e innovaciones que se están dando en el ámbito de la movilidad.

Todos los instrumentos que llevan a hacer efectivo el derecho a la movilidad son también una oportunidad de desarrollo endógeno y generan nuevas industrias generan nuevas actividades y ahí eso permite atender simultáneamente las tres dimensiones de la agenda 2030 para cerrar las brechas sociales y bajar la huella de carbono, a la vez que se dinamiza la economía.

### III. Comentarios Finales

En México, la institucionalización y modernización del Poder Legislativo redefine la relación con los otros dos poderes y ha modificado el equilibrio entre ellos. Estos cambios supondrían reforzar la autonomía parlamentaria, la institucionalización de la organización legislativa, así como la incorporación del Poder Legislativo a los procesos de la función pública (gestión, agenda y formulación de políticas públicas).

Pasa por robustecer opciones para que al seno del Legislativo se puedan generar eficazmente, no sólo procesos de armonización legislativa -a partir de la recuperación de la historia que hemos venido discutiendo en diferentes materias de política pública- y lograr, como con el tema de movilidad, que se afiance en su parte conceptual y después en su parte jurídica.

También precisa reconocer y articular diagnósticos que, como en materia de movilidad, se ha reflejado en nuestra Carta Magna, porque se ha promovido un proceso nacional para armonizar el reconocimiento de la diversidad que existe en nuestro país, así como las grandes innovaciones de los congresos y autoridades estatales. De esta forma, se puede lograr que

las ideas propuestas sean capaces de transformar la manera en la cual se conciben y se proponen esquemas normativos que permitan abordar diferentes asuntos públicos.

En su oportunidad, el Mtro. Garduño ha destacado la importancia de movilizar la inteligencia colectiva a diferentes niveles de gobierno y sectores sociales. También que se pueden discutir los pasos que se tienen que seguir a nivel de los congresos estatales para poder robustecer el marco normativo, como en este caso, en materia de movilidad.

## TEMAS DE LA AGENDA N° 26

*“Movilidad en México: panorama legislativo y normativo”*

Autores:

**Mtro. Cornelio Martínez López**  
**Leydi Vanessa Elizabeth Morales León**

Diseño Editorial: Denise Velázquez Mora

Cómo citar este documento

Martínez López, C. y Morales León, L.V.E. (2021). Movilidad en México: panorama legislativo y normativo. *Temas de la Agenda No. 26* (junio). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 7p.



El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,  
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,  
Ciudad de México

 @IBDSenado  IBDSenado  [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)