



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 8 0
O R D I N A R I A

JUEVES 11 DE AGOSTO DE 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y siete minutos del jueves once de agosto de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta y nueve ordinaria, celebrada el martes nueve de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves once de agosto de dos mil dieciséis:

**I. 96/2014
y ac. 97/2014**

Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 96/2014. SEGUNDO. Es procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad 97/2014. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 7, fracción II, 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, los tres últimos al tenor de las interpretaciones conformes precisadas en el apartado IX de la presente ejecutoria. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 9, fracción LXIV, en la porción normativa que dice “personas con discapacidad y” y 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal; en los términos precisados en el apartado VIII de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que tales declaratorias de invalidez surtirán sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutivos, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al apartado IX del proyecto alterno, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, relativa al análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea valoró que se debe balancear entre los derechos de libertad de expresión y de reunión, en el contexto de las manifestaciones públicas y los intereses legítimos de todas las personas que participan en ellas y que pueden verse afectadas por las concentraciones, el cual debe partir de que las libertades de reunión pacífica y de expresión juegan un papel fundamental para el desarrollo democrático y para la participación pública de la ciudadanía, y de que, en el desarrollo de las manifestaciones, hay muchos otros derechos en juego, como la libertad de asociación, de creencias, la libertad física, la seguridad y la dignidad, entre otros.

Recordó que, en la sesión pasada, señaló las razones por las cuales la interpretación conforme que se propone no está soportada en el texto del precepto, siendo que realmente se propone una reconstrucción completa de su contenido; por ello, si no participa de una interpretación conforme, menos de una interpretación natural o normal.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Explicó que la regulación del aviso resulta inconstitucional pues, en principio de cuentas, el primer párrafo del artículo 212 supedita expresamente la obligación de prestar las facilidades para las manifestaciones públicas a la presentación del aviso. Al respecto, el proyecto indica que el Estado no sólo tiene la obligación de no interferir con la libertad de reunión de los manifestantes, sino que tiene el deber de garantizar todos los derechos, tanto de quienes participan en una concentración como de quienes se ven afectados por ella, por lo que, tratándose de manifestaciones espontáneas o que no hayan sido notificadas, subsiste la obligación de proteger y facilitar su realización, incluyendo protección contra la violencia, regulación del tráfico, asistencia médica y servicios de limpieza; sin embargo, ello no se desprende del precepto impugnado, pues prevé el otorgamiento de estas facilidades únicamente a los grupos o individuos que den aviso.

Apuntó que este aviso realmente es una autorización disfrazada, resaltando que en Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, se lee que “El procedimiento de notificación no debería funcionar como una solicitud de autorización de facto ni como un medio de regulación basado en el contenido”, siendo que, si bien el precepto literalmente refiere a un aviso, se debe analizar toda la regulación para



determinar si, de hecho, tiene el potencial de funcionar como autorización previa, conforme al criterio de esta Suprema Corte, en el sentido de que la denominación que las leyes den a una institución jurídica no determina su naturaleza.

Al respecto, advirtió que el segundo párrafo del artículo 212 no está construido en términos de una mera notificación, sino que, por el contrario, se caracteriza como un requisito necesario para la realización de las concentraciones humanas, además de que, al señalarse que el aviso debe proveerse respecto de reuniones cuya finalidad sea perfectamente lícita, se está introduciendo un elemento material que se exige *a priori*, independientemente de que el precepto no prevea una valoración previa de dicha solicitud por parte de la autoridad administrativa.

Por lo demás, estimó que la denominación o adjetivo “perfectamente” lícito, es inconstitucional por dar lugar a la arbitrariedad, y recalcó que lo “lícito” no debe confundirse con “pacífico”, ya que tanto en el lenguaje jurídico como en el coloquial son dos cosas distintas, máxime que el artículo 9° constitucional separa ambos conceptos, al prever que “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”. Por otro lado, discordó en que la licitud sea un código binario —o es lícito o no lo es— pues, al contenerse el adjetivo “perfectamente” lícito, se busca la excelencia de la licitud, lo que da la base para que se interprete la ley discrecional y arbitrariamente, al



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

no tener ningún referente jurídico de lo que se entienda por “perfectamente” lícito.

Retomó que, en el referido informe, se recomienda que “Los Estados deberían ratificar los tratados internacionales pertinentes y establecer, en la legislación, una presunción positiva en favor de las reuniones pacíficas” y que “No debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida”. En ese contexto, al exigir como un requisito previo que la finalidad de toda reunión sea “perfectamente” lícita, se está haciendo una distinción entre manifestaciones de manera previa a su realización, lo que va en contra de la presunción de licitud, con la cual se busca evitar cualquier discriminación en la gestión de dichas reuniones.

Por último, señaló que esta regulación tiene un alto grado de ambigüedad, al señalar requisitos materiales y establecer condicionamientos sin la suficiente claridad y coherencia que impongan límites estrictos a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, además de que el citado informe contempla que “Los Estados deberían velar por que todas las leyes relativas a la gestión de las manifestaciones se redacten de forma inequívoca y sean coherentes entre sí y conformes con las normas internacionales”.

Concluyó con que este precepto y toda la ley no logra el equilibrio entre el derecho de libertad de expresión de las ideas y de reunión a través de la manifestación en vías públicas, con el de la ciudadanía y terceros al libre tránsito y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

a no recibir afectaciones, sino que resulta violatoria de derechos. Por estas razones, reiteró su voto por la inconstitucionalidad del precepto.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aclaró que el artículo 212 no precisa ser una autorización, ya que no se requiere una respuesta de la autoridad, además de que no se prevé una sanción en el caso de no presentar el aviso, máxime que, aunque no se dé el aviso, el artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuyo texto reza que “Los cuerpos de seguridad pública inmediatamente a que tengan conocimiento de la realización de una manifestación en lugares públicos planearán con la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal los operativos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho, para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta”, lo cual constituye una fuente obligacional para estas autoridades, independientemente del contenido del referido precepto 212.

Por tanto, sostuvo el proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que, en el precepto 212, concurren las libertades de reunión, de expresión y de tránsito, siendo que un ejercicio irrestricto de ambos o la prevalencia de uno sobre el otro implicaría lesionar uno de los dos valores jurídicos tutelados. En ese tenor, valoró que esta norma busca la armonía y libre desarrollo de esos derechos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que, si bien la redacción de este artículo no es la idónea, su análisis completo permite advertir que el aviso no implica una autorización, sino que es una medida razonable y civilizada, que no pugna con ninguna disposición de la Constitución o de los instrumentos internacionales signados por este país, además de que permite prevenir al resto de la ciudadanía, a través de los medios de comunicación y electrónicos con que pueda disponer la autoridad, a efecto de que tome las alternativas y las prevenciones necesarias respecto de una manifestación. Señaló que el consecuente de no dar ese aviso no es impedir la manifestación de que se trate, sino que, quienes participen no reciban las facilidades para su desarrollo, como sí las tendrían quienes den el aviso, tal como lo prevé el citado numeral 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Finalmente, en cuanto a la expresión “perfectamente”, coincidió en que sobra, mas no la de “lícita”, pues el orden jurídico no puede proveer lo necesario para proteger este tipo de libertades cuando su finalidad sea contraria al derecho. Por tanto, se manifestó por la validez de esta disposición normativa.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con el proyecto, pues no advirtió cómo el requisito de dar un aviso pueda convertirse en una autorización previa para la realización de cualquier tipo de concentración humana, ya que su omisión no tiene ninguna sanción, lo que la hace una



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

norma imperfecta, máxime que la autoridad no tiene la facultad de aprobar o desaprobar ninguna manifestación, aunado a que el aviso queda a criterio de las personas que se van a manifestar.

Estimó que el primer párrafo del artículo 212 no es excluyente, es decir, no sólo a los que den el aviso tendrán que darle las facilidades para el desarrollo de esa manifestación, sino también a las que se generen espontáneamente. En cuanto a la porción normativa “cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad”, estimó que son elementos que quedan a la valoración de quien va a dar el aviso, no de la autoridad. Coincidió en que el calificativo “perfectamente” resulta excesivo, y lo de la licitud, lo hubiera establecido o no el artículo, está previsto en la Constitución como un requisito para una manifestación válida.

Por estas razones, sin dejar de reconocer que el aviso previo puede considerarse como una restricción al ejercicio del derecho de la libre expresión de ideas y a la manifestación pública, estimó que supera las gradas de proporcionalidad de una restricción, como lo analiza el proyecto, por lo que se pronunció en su favor.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que, conforme al párrafo primero del artículo 212, el aviso genera una obligación de protección, lo que tendrá —en su caso— responsabilidades administrativas a las fuerzas que no



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

protegerían esa manifestación, lo cual resulta adecuado para el libre ejercicio de los derechos. Indicó que el párrafo tercero de dicho precepto prevé que la Administración Pública deberá informar a toda la población de las condiciones en las cuales se van a realizar ciertas marchas, para efectos de que se puedan evitar contratiempos, de lo cual tampoco advirtió problema alguno.

En cuanto al diverso párrafo segundo, señaló que existe un problema de estructura normativa, pues las cuarenta y ocho horas no pueden ser las mismas que las del párrafo primero, es decir, unas se refieren a la realización de la manifestación y, las otras, para su protección. En ese tenor, estimó que este elemento contingente del aviso bajo ciertas condiciones le da, precisamente, un carácter condicional fuerte. Por estas razones, estaría por la invalidez completa del párrafo segundo de este artículo 212.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reiteró su postura por la constitucionalidad del precepto en cuestión, pues sus párrafos primero y tercero señalan el propósito protector de la disposición: facilitadora de las marchas y manifestaciones. Valoró que el párrafo segundo simplemente contiene una condición de anticipación para que estas propias finalidades de seguridad y protección se den más completamente, lo cual no resulta inconstitucional, además de que no se prevé sanción alguna para quien no dé este aviso. Adelantó que, probablemente, elaboraría un voto



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

concurrente en relación con el calificativo de “perfectamente”
lícitas.

La señora Ministra Piña Hernández no coincidió con el proyecto. Señaló que los derechos humanos no son absolutos, sino que admiten limitaciones o restricciones, siempre que se establezcan en una ley formal y material — principio de reserva de ley—, dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica, y superar el test correspondiente, esto es, que sean necesarias, que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática.

Estimó que, en el caso, se tiene que ponderar, por una parte, el derecho de reunión y de manifestación y, por la otra, el derecho de libertad de tránsito de las personas. Indicó que el párrafo segundo del artículo 212 es un deber, al prever que “es necesario que se dé aviso”, al margen de que se establezca o no una sanción, por lo que se tiene que estudiar en esos términos.

En adición, respecto del elemento de que la “finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad”, no compartió la posición del señor Ministro Pardo Rebolledo —de que quien vaya a realizar la manifestación valorará esto—, pues podría darse el caso de que la persona



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

tenga una finalidad que no sea perfectamente lícita y, por tanto, no dará el aviso.

Recapituló que el proyecto alude a que no avisar no tendrá ninguna sanción ni consecuencia, pero señaló que el artículo 214 contempla que “Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente”, por lo que, si subsiste el elemento “perfectamente” lícito del artículo 212, en un reglamento se podrían precisar con arbitrariedad las restricciones que se pretenden. Por tanto, anunció que estaría en contra del proyecto y por la invalidez de la norma.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que la norma tiene un consecuente, a saber, si el organizador de cualquiera de estas concentraciones humanas no da aviso, entonces no obtendrá de la autoridad correspondiente las facilidades necesarias y útiles para esos fines: abanderamiento del contingente, cierre de vialidades, avituallamiento, asistencia médica, hidratación y traslados en caso de urgencias, entre otros. Así, consideró que el aviso cumple la finalidad social, y resulta compatible entre el traslado de otras personas en el mismo territorio y la planeación necesaria para que cualquier manifestación se dé en la mejor forma. Reconoció que, aun sin el aviso, sería obligación de la autoridad asistir a la expresión pública de una manifestación, pero tampoco pudiera constreñírsele de la misma forma que si se hubiera dado el aviso.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por tanto, valoró que no se trata de una norma imperfecta, pues tiene un supuesto hipotético y un consecuente, además de que armoniza ambos derechos civilizadamente.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó en que la denominación de muchas figuras regulatorias no siempre corresponde con su naturaleza. Explicó que la autorización se compone de tres elementos: 1) una solicitud, trámite o gestión por parte del ciudadano, 2) una respuesta de la autoridad con plazo o sin él —dando esto último cabida a instituciones como la afirmativa o la negativa ficta—, y 3) una consecuencia —multa, arresto, revocación o sanción prevista por la propia legislación—. En el caso concreto de la norma, sólo se presenta el primero de los elementos, por lo que no puede tratarse de una autorización. Ejemplificó las autorizaciones con las requeridas para emitir permisos de transporte de pasajeros o ciclotaxis, permisos para conducir, y para algunas compañías publicitarias o anuncios.

En cuanto a la porción normativa “que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad”, estimó que sería incorrecto eliminarla, pues precisamente constituye el condicionante que activa el aviso, y si bien es discrecional y abierta, es en favor del ciudadano, quien será el que evaluará si la manifestación que está organizando impacta o no a alguno de esos conceptos, ya que la norma no dice que ello lo valore la autoridad. Agregó que el párrafo tercero del precepto contempla a los demás ciudadanos que no



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

participen en esa manifestación, la cual será prevenida a partir del aviso, por lo que también es otra de sus consecuencias. Concluyó con que la norma mantiene un equilibrio entre el derecho de manifestación y asociación y el de libre traslado, por lo que es constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a lo explicado por el señor Ministro Laynez Potisek, indicó que precisamente los legisladores, a sabiendas que una autorización llevaría a la inconstitucionalidad del precepto, previó una figura de diferente denominación pero, tal como está construida, puede ser —en la práctica— una autorización, además de que el requisito previo de ser “perfectamente” lícita la manifestación abre la puerta a la arbitrariedad de la autoridad, máxime que no tiene un referente jurídico de ese concepto de “perfectamente”.

Opinó que, si el precepto estuviera redactado de otra manera, como repetir el artículo 9° constitucional, no tendría inconveniente en reconocer su validez pero, en su redacción actual, externó preocupación por su falta de técnica legislativa, lo que en el fondo pudiera esconder la intención de generar, sin decirlo expresamente, una figura distinta. Por tanto, ante un artículo no lo suficientemente claro, y al implicar una limitación a derechos humanos, debería reflexionarse la viabilidad de que el legislador la reelabore con una fórmula clara y adecuada a la Constitución y a los tratados internacionales, por lo que sostuvo la invalidez del precepto en cuestión.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para proponer la invalidez del artículo 212, párrafo segundo, en la porción normativa “perfectamente”; para incorporar los argumentos del señor Ministro Pardo Rebolledo, en cuanto a que no es la autoridad la que calificará la manifestación para dar o no el aviso, sino el ciudadano; así como para abundar la diferencia entre una autorización y un aviso.

El señor Ministro Franco González Salas recordó haberse pronunciado por la invalidez de toda la ley, posición que reiteró y, por ende, estará en contra de la propuesta.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado IX del proyecto alterno, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 212, párrafos primero y tercero, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 212, párrafo segundo —salvo su porción normativa “perfectamente”—, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de declarar la invalidez del artículo 212, párrafo segundo, en la porción normativa “perfectamente”, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Franco González Salas manifestaron su inconformidad con el cómputo de votos realizado, por lo que la votación correspondiente será de cuatro votos por la invalidez de la citada porción normativa “perfectamente”.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que la propuesta modificada le generó dificultad y, por ende, votó en contra de dicha modificación.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena propuso retomar la propuesta original del proyecto para someterla a votación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado IX del proyecto alterno, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, consistente en reconocer la validez del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reflexionó que, previamente, la mayoría del Tribunal Pleno se pronunció por la inconstitucionalidad de toda la ley, aunque no constituyó una mayoría calificada para anularla, y ahora se reconoce la validez de un precepto inmerso en un ordenamiento que, en principio, se consideró inconstitucional. Estimó que no se había presentado un caso similar, por lo que se debería reflexionar al respecto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que la propuesta de invalidez de toda la ley no prosperó, por lo que no existe impedimento para un reconocimiento posterior de validez.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y dos minutos.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado IX del proyecto alternativo, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección B, relativa al análisis de los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. El proyecto propone reconocer la validez de esos preceptos, ya que no transgreden los principios de legalidad, libre circulación, no discriminación, libertad de expresión y de reunión, siempre y cuando se valoren de acuerdo a una interpretación conforme.

Indicó que las normas cuestionadas admiten dos interpretaciones, por lo que el proyecto opta por aquella que radica en estimar que, cuando se prohíbe el uso y bloqueo de las vías primarias de circulación continua, se está refiriendo a las vías de acceso controlado que define el artículo 178, fracción II, de la propia Ley de Movilidad del Distrito Federal: los ejes radiales de la ciudad, que se caracterizan por no tener semáforos, detentar carriles de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aceleración y desaceleración para la incorporación y desincorporación al flujo continuo vehicular.

Asimismo, se supera un análisis estricto de proporcionalidad: ambas normas cuentan con un fin condicionalmente imperioso —adminicular el ejercicio de los derechos a la libre expresión pública y reunión con el orden y seguridad públicos, y con el respeto y protección de los derechos del resto de la población—; adicionalmente, la restricción impuesta para usar las vías primarias de circulación continua y la facultad para evitar el bloqueo de las mismas se encuentra directamente relacionada con la consecución de tales objetivos; de igual modo, la limitación que prevé el artículo 213 es la medida menos restrictiva en atención al objetivo planteado y cumple con el principio de proporcionalidad en sentido estricto: 1) porque no es una prohibición específica a usar una determinada plaza pública o sede de gobierno ni es de carácter absoluta, 2) la prohibición no abarca la mayoría o gran parte de las vías de tránsito más importantes de la ciudad, sino sólo restringe el uso indiscriminado de redes primarias, 3) la prohibición es una limitación razonable a la modalidad de un determinado lugar, permitiendo que el ejercicio de los derechos se haga en una gran multiplicidad de lugares que detentan la misma exposición pública que las vías primarias de circulación continua, como plazas públicas u otras vías primarias controladas por semáforos, y 4) la prohibición no veda ningún tipo de mensaje ni tiene como destinatarios a cierto grupo de sujetos, siendo neutral en su contenido.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Lo mismo ocurre con el artículo 214, ya que la facultad para tomar las medidas necesarias, a fin de evitar el bloqueo de las vías primarias de circulación continua, cumple con los criterios de idoneidad y proporcionalidad porque no autoriza el uso o la fuerza de manera generalizada ni tampoco justifica la disolución de una reunión que cuente o no con un aviso previo, sino que esta facultad se circunscribe a tomar todas las medidas necesarias para evitar el bloqueo de este tipo de vías de circulación, en la inteligencia de que no todas son coactivas, y tales facultades se condicionan a lo previsto en la normativa aplicable y, en caso de que se trate de uso de la fuerza, su ejercicio está delimitado por la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual no puede ser analizada en la presente acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó innecesaria la interpretación conforme, sino que basta con introducir consideraciones de refuerzo para entender que los artículos únicamente establecen una restricción parcial al uso de las vías primarias, definidas en el artículo 178, fracción I, de la ley en estudio como “Las vialidades se clasifican en: I. Vialidades primarias: Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos”, además de que el artículo 179 da una serie de determinaciones sobre lo que las vías primarias deben contener y el artículo 180 materializa lo que las vías primarias deben tener: “En las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

vialidades primarias se procurará la instalación de carriles para la circulación prioritaria o exclusiva de vehículos de transporte público, que podrán ser utilizados en situaciones de caso fortuito, fuerza mayor o alteración del orden público por vehículos de emergencia respetando las condiciones establecidas en el Reglamento de Tránsito”. Así, se separó de la interpretación conforme, pues debe darse una interpretación sistemática.

Coincidió con la validez del artículo 214, párrafo primero: “Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable”, pues prevé extensamente las condiciones en las que se pudieran afectar los derechos de manifestación, de tránsito, de reunión o de asociación, entre otros.

No concordó con la validez del precepto 214, párrafo segundo: “Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente” pues, si subsistió el diverso 212, párrafo segundo, en la porción normativa “cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad”, como elementos materiales, no consideró que fuera viable o remisible estas condiciones a la emisión del reglamento, al no ser disponible para la autoridad ejecutiva de esta Ciudad introducir este conjunto de modalidades, dado el principio de reserva de ley.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció por la invalidez de los dos preceptos, puesto que el 213 vulnera el principio de reserva de ley del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual contempla que “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”, lo cual coincide con el criterio reiterado de esta Suprema Corte, además de que el precepto refiere a las “vías primarias de circulación continua”, siendo que el diverso 178, fracción I, únicamente contempla las “Vialidades primarias”, por lo que no se previó expresamente en la ley el concepto, lo cual se confirma en el numeral 179, el cual indica que “Las subcategorías de las diferentes vialidades se establecerá en el Reglamento correspondiente”, por lo que también viola el principio de reserva de ley.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó por la invalidez de los preceptos en estudio, coincidiendo con lo explicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de que no están previstas las “vías primarias de circulación continua” en el artículo 178, aunado a que, si no las define la ley, no podría entenderse que se definan en el reglamento, como prevé el diverso numeral 179, ya que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

genera falta de seguridad jurídica, máxime al tratarse de una limitación a un derecho.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reconoció haber estimado falta de certeza jurídica, ya que no se definen esas vías; sin embargo, la restricción prevista es razonable, pues la posibilidad de que las manifestaciones se dé en cualquiera otra parte de la ciudad no implica un impedimento absoluto para el ejercicio de ese derecho, por lo que votará con el proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán, en cuanto a lo externado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, indicó que los reglamentos de tránsito surgen de la voluntad del Constituyente de entregarlos a la autoridad administrativa, y son un equivalente de una ley, como así lo ha interpretado esta Suprema Corte, en el sentido de que siempre se subordina el texto reglamentario a la propia ley y, en el caso de los reglamentos gubernativos y de buen gobierno —entre ellos, los reglamentos de tránsito—, no requieren de una ley previa.

Estimó que los tratados e instrumentos internacionales se subordinan a las restricciones constitucionales, siendo que estos reglamentos equivalen a una ley por voluntad del Constituyente, el cual los entregó a una autoridad administrativa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que debe diferenciarse entre un reglamento de tránsito —que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

regula la transportación, tránsito de vehículos y de peatones, entre otras cuestiones— y una norma que limita derechos humanos. Abundó que los reglamentos de tránsito no implican limitaciones a los derechos humanos, sino que son reglas de convivencia armónica para el tránsito de la gente. Recordó que, desde siempre, este Suprema Corte ha sostenido que las limitaciones a los derechos tienen que constar en ley, en sentido formal y material; en ese sentido, si ese supuesto no se configura en el caso, las normas son inconstitucionales.

El señor Ministro Medina Mora I. se pronunció en favor del proyecto, estimando que la ley distingue claramente entre vía primaria de flujo vehicular continuo y vía primaria de flujo controlado por semáforo.

La señora Ministra Piña Hernández reiteró su voto en contra del proyecto porque los preceptos no son claros en establecer cuáles son las vías primarias de circulación continua, por lo que, al tratarse de una restricción al derecho de manifestación o de reunión, en la ley debe existir precisión sobre esa cuestión. Observó que la norma únicamente dice que “podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea”. Por eso, estimó que, en este caso, no es factible hacer una



interpretación conforme, sino que le corresponde al legislador establecerlo expresamente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado IX del proyecto alternativo, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección B, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz sin interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez de los artículos 213 y 214, párrafo primero, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 214, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos presentó el apartado X del proyecto alterno, relativo a los efectos de la sentencia. El proyecto propone determinar que la invalidez del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, tenga efectos generales y surtan a partir de notificación de los puntos resolutiveos a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto en contra de los efectos y en favor de los puntos resolutiveos, en la medida en que reflejan las votaciones realizadas.

El señor Ministro Franco González Salas expresó voto en favor tanto de los efectos como de los resolutiveos.

Dadas estas expresiones, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado X del proyecto alterno, relativo a los efectos de la sentencia. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 96/2014. SEGUNDO. Es procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad 97/2014. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 7, fracción II, 9, fracción LXIV, 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, los tres últimos al tenor de las interpretaciones conformes precisadas en el apartado IX de la presente ejecutoria. CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en los términos precisados en el apartado VIII, sección B, de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que dicha declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los presentes puntos resolutiveos a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de



Sesión Pública Núm. 80

Jueves 11 de agosto de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Barrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,
Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con seis minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes quince de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN