



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 7 9
O R D I N A R I A

MARTES 9 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 treinta y ocho minutos del martes nueve 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 ocho ordinaria, celebrada el lunes ocho 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 martes nueve 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 VIII del proyecto primigenio, relativo al análisis de accesibilidad, movilidad limitada y requisitos para la reexpedición de permisos o licencias a personas con incapacidad física o mental.

La señora Ministra Piña Hernández compartió el proyecto, pues la ley impugnada conlleva una afectación a la esfera de las personas con discapacidad, puesto que de su proceso legislativo se advierte que la intención del legislador fue reconocer a la movilidad como un derecho humano y empoderar a las personas con discapacidad en sus condiciones de accesibilidad, máxime que así se expresó en su artículo 6 y, por tanto, era necesaria la consulta prevista en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como obligación de carácter internacional a la cual está sujeto el Estado Mexicano.

No obstante, observó que el proyecto únicamente propone invalidar los preceptos que fueron apuntados por los accionantes, en específico, 9, fracción LXIV, en la porción normativa “personas con discapacidad y”, y 69, fracción II, con lo cual no coincidió, pues el incumplimiento del requisito de consulta implica un vicio en el proceso legislativo y, en consecuencia, genera la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, además de que, de sólo invalidar las normas



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

que refieren a las personas con discapacidad, generaría un mayor perjuicio a este grupo porque subsistiría un ordenamiento que regula la movilidad de las personas, pero sin incluirlas, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad y discriminación, actualizándose así la violación al diverso artículo 4, punto 4, de la citada Convención.

Concluyó que debería invalidarse la totalidad de la legislación, a efecto de que se emita otra que cumpla los estándares internacionales que existen en la materia.

Recordó que, en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, sostuvo un criterio contrario al presente, y aclaró que —en aquel asunto— estimó que no procedía la suplencia de queja, pues únicamente opera en beneficio del promovente, y —en el presente asunto— la ley impugnada constituye un ámbito de regulación general que no está encaminado a establecer un ámbito de protección específico en favor de las personas con discapacidad, por lo que su invalidez total no implica la eliminación de un ámbito de protección específico para la tutela de derechos de ese grupo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo apuntó que el argumento de la consulta previa a organismos representantes de personas con discapacidad no se hizo valer en la demanda de los accionantes, sino que se invoca en el proyecto en suplencia de la deficiencia de la queja.



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

Recapituló que se han propuesto algunas soluciones: 1) invalidar sólo los preceptos impugnados, 2) involucrar también todos aquellos preceptos que hagan referencia a las personas con discapacidad, y 3) anular la ley en su integridad por no haber sido sometida a esta consulta previa.

Consideró que la invocación del argumento en suplencia no resultaría benéfico para las personas con discapacidad, ya que una de las finalidades de la ley en estudio fue integrarlas a un sistema de acceso a la movilidad, en el cual se tomen en cuenta sus circunstancias particulares, y no sólo para ese grupo, sino para algunos otros que, por algún motivo, puedan enfrentar algunas dificultades en este tema, tal como refieren los instrumentos internacionales en la materia.

Así, valoró que el tema de la consulta previa debiera pasar por un análisis de razonabilidad y de beneficio o perjuicio. En ese tenor, de invalidar todas las disposiciones que se refieren a las personas con discapacidad —veintidós, según su cuenta— o llegar al extremo de invalidar toda la ley, por no agotarse esa consulta, traería como consecuencia dejar sin efecto una serie de disposiciones que prevén beneficios para las personas con discapacidad.

En ese contexto, estimó más conveniente, sin desconocer la obligación de la consulta previa, abordar el estudio del proyecto alternativo, alusivo a los conceptos de invalidez concretamente esgrimidos, entre ellos, el atinente a que, al momento de legislar, no se ajustó la ley a los



estándares internacionales en materia de protección a personas con discapacidad y, entonces, se podría establecer si se dieron o no los ajustes razonables o si se dio un modelo de inclusión.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para proponer la invalidez total de la ley impugnada, al ser producto de un procedimiento viciado por no cumplir con lo estipulado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó que, en la sesión anterior, manifestó preocupación en cuanto a sólo invalidar los artículos de esta ley que contemplen a las personas con discapacidad, pues ello iría en su perjuicio, al excluirlas de normas legisladas en su beneficio. Ahora, se expresó en favor de la invalidez total de la norma para que, en su caso, el legislador corrija el procedimiento respectivo y realice la consulta, con la finalidad de emitir un conjunto normativo armonioso.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció en contra del proyecto, pues no existe disposición legal doméstica que obligue a un cierto método para la consulta, aunado a que la ley en estudio no es ajena a la referida Convención, pues se ajustó a su artículo 4, punto 1, inciso a), el cual reza: “Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por



motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”.

En ese sentido, estimó que es conveniente realizar la consulta, como lo señala la propia Convención, pero el no hacerlo no conlleva al grado de invalidar la norma, pues no existe una disposición que así lo establezca, máxime que es expresa en que no se derogarán ninguno de los derechos humanos y libertades fundamentales de ese grupo de personas, siendo que la invalidez total de la norma impactaría en el avance del reconocimiento y protección a las personas con discapacidad por parte de la ley en cuestión.

Recalcó que no hay norma alguna que indique el procedimiento que el legislador debe seguir para la consulta ni a cuántos organismos se deben escuchar, por lo que, de invalidarse una norma con base en ese aspecto, lejos de favorecer a las personas con discapacidad, les impedirá acceder a los beneficios que prevé la legislación en estudio, aunado a que no fue un argumento invocado por los accionantes.

El señor Ministro Cossío Díaz valoró que el proyecto modificado retoma su voto en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, en el sentido de que el artículo 4, punto 3, de la citada Convención impone una obligación al



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

Estado Mexicano, en cuanto a que “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”, lo cual debe comprenderse dentro del proceso legislativo diseñado en el artículo 72 constitucional y desarrollado en las correspondientes leyes orgánicas de las Legislaturas estatales y del Congreso de la Unión.

Reconoció que la ley en cuestión presenta algunas ventajas respecto de su precedente, y si bien pensó en las personas con discapacidad, queda la duda consistente en si la consulta pudo haber potenciado las posibilidades de estas personas para obtener mejores condiciones de movilidad. Estimó que es incorrecto pensar que la ley no tiene como destinatario principal a las personas con discapacidad, pues precisamente estas personas tienen —entre otros— problemas de desplazamiento o movilidad, por lo que debieron haber intervenido las organizaciones que representan a estas personas para intermediar con los asambleístas.

Anunció voto en favor del proyecto modificado, para que se invalide la ley completa y se consulte a las personas



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

con discapacidad, lo cual coincide con su postura expresada desde la sesión pasada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que el artículo 4, punto 3, de la citada Convención no es potestativo, sino un mandato específico, concreto y claro de consulta para la generación de legislaciones y políticas públicas que incidan en las personas con discapacidad. Agregó que esa Convención es parte de la Constitución por virtud de su artículo 1°, por lo que no se puede argumentar que no exista instrumento legislativo alguno para llevar a cabo esa consulta, es decir, el no estar reglamentado no impide la aplicación directa de esa Convención.

En cuanto a la afirmación de que no hay artículo alguno que prevea que, si se viola la consulta, es nulo el proceso, apuntó que tampoco existe disposición que establezca que, si se viola alguna de las etapas del proceso legislativo establecido en la Constitución, será inválido, pero eso es evidente.

Por ello, al ser la consulta una exigencia de nivel constitucional para los órganos legislativos, con independencia de que la ley en estudio sea benéfica para las personas con discapacidad, si no se cumple resulta técnicamente nula y, por ende, inconstitucional e inconvencional. En cuanto al número de organizaciones a consultar, estimó que ello se valorará una vez que la



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

consulta se lleve a cabo. Por tanto, se pronunció en favor del proyecto modificado.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea en que el Estado Mexicano está obligado a cumplir el artículo 4, punto 3, de la citada Convención y, si bien no existe regulación alguna para realizar esas consultas, ello no exime del cumplimiento de esa obligación convencional.

En el caso concreto, indicó que hubo una omisión total de consulta a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, a pesar de que existen muchas de ellas y de que el artículo 6, fracción I, de la ley impugnada prevé que la jerarquía de movilidad radica, en primer lugar, en los "Peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada".

Recapituló que, en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, varios señores Ministros se pronunciaron sobre algunos requisitos básicos para las consultas. Consecuentemente, manteniendo su criterio y al haber una omisión sustancial al proceso legislativo respectivo, concordó en la invalidación de la norma.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reiteró que se debe velar también por el artículo 4, punto 4, de esa Convención, en el sentido de que no se deben derogar ningunos de los derechos humanos y las libertades de las personas con discapacidad, en atención al principio de



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

progresividad y no regresividad que se obtenga conforme a la legislación de los Estados, siendo que la ley en estudio mejoró las condiciones y aportó beneficios, los cuales se perderían de adoptar la decisión que se propone en el proyecto. Por esas razones, se manifestó en contra de anular toda la norma, máxime que no está dirigida exclusivamente a las personas con discapacidad, sino a la sociedad en general.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VIII del proyecto primigenio, relativo al análisis de accesibilidad, movilidad limitada y requisitos para la reexpedición de permisos o licencias a personas con incapacidad física o mental, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, bajo el argumento de la falta de consulta prevista en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó que el referido argumento y el estudio respectivo no se plasmen en el engrose correspondiente.



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

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que había quedado encorchetado el apartado de la precisión de las normas reclamadas, respecto del artículo 6 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

La señora Ministra Piña Hernández precisó que, de la lectura de la demanda presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se advierte como reclamado, pero en función de la invalidez de otro artículo, por lo que no se debe agregar a la lista de este apartado.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, para aclarar que no existe impugnación al artículo 6 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, 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 Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VIII del proyecto alternativo, relativo al análisis de accesibilidad, movilidad limitada y requisitos para la reexpedición de permisos o licencias a personas con incapacidad física o mental, en su sección A, alusiva al



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

análisis de los artículos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. El proyecto propone reconocer la validez de las normas impugnadas, al calificar como infundados los conceptos de invalidez, ya que las definiciones previstas como “Accesibilidad” y “Personas con movilidad limitada” no vulneran disposición condicional o convencional alguna en relación con los derechos de las personas con discapacidad, primero, porque si bien las incluyen como ámbito de su regulación, no es el único grupo de individuos al que van dirigidas.

Se precisa además que el concepto de “personas con movilidad limitada” comprende a niños y niñas, mujeres en periodo de gestación, adultos mayores, adultos que transitan con niños pequeños, personas con discapacidad y personas con equipaje o paquetes, por lo que las fracciones reclamadas no tienden a invisibilizar a un grupo determinado, sino que buscan regular a un gran número de personas que comparten las características de usar y transitar en las vialidades de la Ciudad de México, con un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado. Es decir, cuando en la legislación se habla de “accesibilidad” y “movilidad limitada”, no se refiere sólo a las personas con discapacidad, sino a un grupo diverso y más amplio. Así, incluir a las personas con discapacidad en un universo que tiene como elemento definitorio el uso de las vialidades de la ciudad bajo disímiles condiciones físicas o mentales que afectan su movilidad, no se confronta con los lineamientos previstos en la Convención sobre los Derechos de las



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

Personas con Discapacidad ni con los tratados internacionales y sus diferentes normas en torno a los derechos humanos —de aplicación directa en atención a los artículos 1º y 133 de la Constitución—, además de que se ajusta a las legislaciones domésticas a las que se encuentra sujeta la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal, tales como la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

El señor Ministro Cossío Díaz adelantó que, en el apartado VIII completo, reiterará su votación al presentarse el mismo vicio de contemplar la condición de las personas con discapacidad en los artículos 7, fracción II, 9, fracción LXIV, y 69, fracción II, de la norma en cuestión. En cuanto al apartado IX, en el cual se estudian los diversos artículos 212, 213 y 214, se argumentó una violación diferente, sobre la cual se pronunciará en su momento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea concordó en que los tres preceptos analizados en este apartado VIII están directamente vinculados con el tema de la consulta, por lo que votará por su invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas anunció que, por congruencia, estará en la misma posición que los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, por lo que votará en contra de esta parte del proyecto.



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

La señora Ministra Piña Hernández reseñó que, por un lado, este apartado VIII propone la invalidez del artículo 69, fracción II y, por otro lado, la validez de los diversos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, por lo que su voto será por la invalidez de todos los preceptos citados. Adelantó que se pronunciaría, en su momento, por la invalidez, en consecuencia, del artículo 6.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena apuntó que, dada la votación tomada de desestimación, ya no se puede argumentar el vicio absoluto de la ley en suplencia de la queja relativo a la Convención citada, por lo que se debe abordar el estudio a partir de los conceptos esgrimidos por los accionantes. Estimó que la discusión de los artículos 212, 213 y 214 está contemplada para un apartado diferente.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó haber votado por la invalidez total de la ley, así que expresará ese voto en cada uno de los artículos que se presenten.

El señor Ministro Cossío Díaz adelantó que, al momento de discutirse los artículos 212, 213 y 214, participará.

El señor Ministro Franco González Salas sostuvo su posición vertida previamente, aun cuando se haya desestimado la propuesta de invalidez total de la ley.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea diferenció que los artículos, que están en el apartado que se debate, están directa e inmediatamente vinculados con las personas con



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

discapacidad, respecto de los cuales seguirá sosteniendo su criterio de que debió realizar la consulta correspondiente. Señaló que, si bien podría votar por la invalidez de toda la ley, participará en la discusión de los artículos de los siguientes apartados porque engloban otros temas, de los cuales sería pertinente que este Tribunal Pleno fijara sus criterios.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió en que los artículos de este estudio refieren a personas con discapacidad, por lo que, si no fueron consultadas, reiteraría su voto, a pesar de que no se alcanzó la mayoría calificada para declarar la invalidez de toda la ley. En cuanto a los demás artículos, adelantó que, en el momento oportuno, se pronunciará al respecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que el tema del vicio de la consulta ya fue desestimado, por lo que ahora se analizará la norma a la luz de los planteamientos del proyecto alterno, que responden a los conceptos de invalidez de los accionantes. Se manifestó en favor de la propuesta de esta parte del proyecto.

El señor Ministro Medina Mora I. se pronunció de acuerdo con esta parte del proyecto, por lo que ve a los artículos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, no así con el artículo 69, fracción II, estimando que sólo debería invalidarse la porción normativa “y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado”, ya que supone que las discapacidades son enfermedades, lo que resulta



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

discriminatorio por las circunstancias particulares de esas personas.

En cuanto al resto del artículo 69, fracción II, estimó que no sólo es constitucional, sino que permite razonablemente la inclusión de las personas con discapacidad, en cuanto a la movilidad y la seguridad vial de la ciudad, siempre y cuando se interpreten a la luz del modelo social relativo, es decir, la premisa se justifica constitucionalmente entendiendo que las personas que no puedan conducir, independientemente de la razón, no se les expida una licencia o permiso, para la seguridad tanto de las personas con discapacidad como la del resto de la población que transita y circula en la ciudad.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena recordó que sólo presentó la sección relativa a los artículos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, no así la atinente al diverso 69, fracción II. Consultó si debería presentar todo este apartado para discutir dicho numeral 69.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que no compartiría la propuesta por la afirmación del párrafo ciento nueve pues, aunque se dijera que las normas están de conformidad con los tratados internacionales, no se observó la consulta.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena indicó que la sección B de este apartado, denominada “análisis del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad”, propone su



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

invalidez por una cuestión de discriminación, principalmente, pero también por provocar inseguridad jurídica, a saber, si bien se estableció un procedimiento por el cual se negará a un ciudadano reexpedición de un permiso o licencia, se deben cumplir los elementos del debido proceso, entre ellos, la garantía de audiencia, siendo que ese precepto no cumple con el estándar de seguridad jurídica que esta Suprema Corte ha establecido en infinidad de precedentes.

El señor Ministro Medina Mora I. reiteró que, en cuanto al artículo 69, fracción II, sólo estaría por la invalidez de la porción normativa a que se refirió.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó de acuerdo con la propuesta del proyecto, en cuanto a los tres artículos, anunciando voto concurrente para separarse de algunas consideraciones, en cuanto al parámetro de regularidad constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VIII del proyecto alternativo, relativo al análisis de accesibilidad, movilidad limitada y requisitos para la reexpedición de permisos o licencias a personas con incapacidad física o mental, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de su sección A,



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

consistente en reconocer la validez de los artículos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, 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 aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández por motivos diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de su sección B, consistente en declarar la invalidez del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. El señor Ministro Medina Mora I. votó por la invalidez únicamente de la porción normativa “y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta minutos y reanudó la sesión a las trece horas con trece 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 A, relativa al análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. El proyecto propone reconocer la validez del precepto, pues no trasgrede los principios de legalidad, libre



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

circulación, no discriminación, libertad de expresión y de reunión, a partir de una interpretación conforme.

Dicha interpretación consiste en que el aviso, que se tiene que dar para efectos de llevar a cabo ciertos tipos de concentraciones humanas que puedan perturbar el tránsito, la paz y la tranquilidad de una población, es una notificación sin mayores requisitos que las cuarenta y ocho horas de anticipación, por lo que no impide el surgimiento de reuniones espontáneas ni es la norma que faculta a las autoridades para dispersar toda aquella concentración o manifestación que no cuente con el aviso.

Las reuniones espontáneas son aquellas que surgen sin planeación ante la simple aglomeración de personas en espacios públicos y cuando surgen como una reacción inmediata a un determinado suceso político social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.

A partir de ese entendimiento normativo, se sostiene que la norma supera un análisis estricto de proporcionalidad; primero, porque tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa, que es asegurar la seguridad pública en la vialidad, el orden público y la protección de los derechos de las personas que participan en la concentración humana y de los terceros; y, segundo, porque la medida implementada es la menos restrictiva posible y satisface los requisitos de idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto.



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

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que la propuesta de interpretación conforme contempla que no se trata de una autorización, sino de un aviso; sin embargo, el precepto 212 enuncia que “cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad”, lo cual proporciona un elemento material a la autoridad de contraste, lo cual convierte al aviso en una autorización, por lo que votará por la invalidez de esa porción normativa.

En cuanto al resto del artículo, lo consideró razonable porque, por una parte, permite la protección de la manifestación pública y, por la otra, da oportunidad a las personas para que eviten dicha manifestación, con lo que se logra un equilibrio entre las personas que quieran expresarse y las que quieran seguir transitando.

Adelantó que, de eliminarse la porción normativa referida, tendría sentido lo establecido en el artículo 214, párrafo segundo: “Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente”. Estimó que, de no invalidarse esa porción normativa, tendría que votar por la invalidez del referido 214, párrafo segundo, por contener una reserva de ley para el reglamento que se pudiera emitir.

El señor Ministro Franco González Salas, en congruencia con su posición y considerando que toda la ley es inválida al implicar a las personas con discapacidad o movilidad limitada y no haber sido consultadas, anunció que



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

estará por la invalidez del artículo analizado en este apartado y en los siguientes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, no obstante haber votado por la inconstitucionalidad de toda la ley ante la falta de consulta a las personas con discapacidad, se pronunciará en torno a este precepto por implicar el derecho de libertad de expresión, en su vertiente de libre manifestación en vía pública.

No compartió la interpretación conforme, pues ésta sucede cuando, dentro del marco de las interpretaciones jurídicamente válidas o sostenibles, hay una que haga compatible el precepto con la Constitución, mas ello no lleva al extremo de rediseñar el precepto y establecer una interpretación, incluso, sea contraria a su letra y a la finalidad del legislador, pues ello equivaldría a legislar.

Recapituló que el proyecto propone que, donde se hace referencia en el precepto al aviso, se pueda dar o no y, en cuanto a la cuestión material de que sea “perfectamente lícita”, le quita lo “perfectamente”; sin embargo, con ese texto no se puede hacer compatible esa norma con la Constitución, ya que, por un lado, es clara la intención del legislador de tener una autorización disfrazada de aviso y, por otro lado, esa cuestión material de ser perfectamente lícito, ni la Constitución ni ninguna otra norma convencional o interpretación jurisprudencia la contempla, máxime que puede dar lugar a la arbitrariedad.



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

De tal suerte, al no encontrar una interpretación que pueda argumentarse jurídicamente para sostener la validez del precepto, expresó que votará por su invalidez.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó de acuerdo con el proyecto, pero por distintos razonamientos. Indicó que la libertad de expresión es el derecho que permite la comunicación entre todos los individuos; no obstante, como cualquier otro derecho humano, puede ser modulado o restringido razonablemente, a efecto de satisfacer otros derechos o intereses estatales relevantes. Valoró que la libre expresión pretende salvaguardar la transmisión de opiniones y prohíbe que el Estado limite o silencie alguna opinión en particular, pero puede restringir algunos casos, en los cuales cierto tipo de expresión no encuentra ningún tipo de protección constitucional, al carecer de cualquier valor informativo o ser lesiva a otros seres humanos, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad de la medida y que no represente una carga injustificada.

En el caso concreto, estimó que el aviso constituye un elemento necesario para llevar a cabo cualquier marcha o desfile, siendo que se trata de una regulación de modo, tiempo y lugar de carácter neutro, esto es, no distingue entre un tipo de opinión o un contenido de expresión, por lo que debe ser analizada desde un estándar de mera razonabilidad y no en un escrutinio estricto. Así, este aviso no excluye ningún tipo de contenido, sino que sólo establecer una condición específica de licitud y orden, a efecto de poder



llevar a cabo diversas actividades en el espacio público, lo cual resulta acorde con el artículo 9° constitucional.

Apuntó que existe un interés relevante en la Ciudad de México de tener orden sobre las marchas, a efecto de poder regularlas y evitar, en lo posible, que se afecten derechos de terceros, como la libre circulación, la libertad de comercio y la seguridad de los concurrentes, lo cual no es inconsistente con las libertades básicas de expresarse y transitar libremente, sino una precondition para su ejercicio.

El señor Ministro Laynez Potisek compartió el proyecto, pues no hay modo de interpretar el precepto como una autorización, máxime que las reglas del derecho administrativo distinguen perfectamente entre una autorización y un aviso, siendo que, para que se entendiera como autorización, el legislador debió ser expreso al respecto, lo cual no sucedió.

Consideró que no se pueden interpretar las normas conforme a frases aisladas, sobre todo al verificar su regularidad constitucional. También aclaró que, si el artículo 212 establece un aviso, no habría manera de que, a través de un reglamento, se le transforme en una autorización, conforme al principio de legalidad. En ese sentido, expresó no estar de acuerdo en que se tenga que invalidar la porción normativa “que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad”, ya que precisamente el aviso es para cuando se puedan afectar.



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

Apuntó que otra de las finalidades de la norma las prevén en sus párrafos primero y tercero, que señalan, respectivamente: “Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso” y “La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos”.

En cuanto a las manifestaciones espontáneas, estimó que muchas de ellas no perturban vialidades ni la tranquilidad, por lo que no se debe enviar ese aviso, además de que no requiere de la protección de las autoridades ni que se dé aviso a la población para que se hagan los desvíos de tránsito correspondientes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales indicó que, si bien el precepto no tiene como finalidad impedir la movilidad de este tipo de manifestaciones, refiere a que “cuya finalidad sea perfectamente lícita y”, lo cual pudiera establecer un condicionamiento a criterio subjetivo de la autoridad, por lo que estaría por la invalidez de esta porción normativa.

Por lo que ve al resto del precepto, consideró que puede subsistir su constitucionalidad, pues el



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

Condicionamiento del aviso con 48 horas de anticipación resulta razonable, dado el hecho de que este tipo de eventos pudiera afectar el tránsito de las vialidades, la paz y la tranquilidad de la población. Agregó que, en ese sentido, existe el Informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, correspondiente al año dos mil doce, que reza: “El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades [...]; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás. Dicha notificación debe someterse a una evaluación de la proporcionalidad que no sea excesivamente burocrática y presentarse con una antelación máxima, por ejemplo, de 48 horas antes de la fecha prevista para celebrar la reunión”.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena estimó que no es estrictamente una interpretación conforme, sino una interpretación correcta de la norma. Recalcó que se trata de un aviso, no de una autorización, la cual permite que la autoridad tenga conocimiento y salvaguarde los derechos de los ciudadanos, conforme al parámetro del artículo 9° constitucional. En cuanto al elemento de licitud del precepto, estimó que lo único disonante es el adjetivo “perfectamente”,



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

siendo que si el código binario es “licitud” o “ilicitud”, sale sobrando dicho calificativo y, por ende, basta con la aclaración pertinente para no declarar su invalidez.

La señora Ministra Piña Hernández externó preocupación por las calificativas referentes a lo perfectamente lícito y la perturbación de la paz pública, porque si la propia ley establece que sus lineamientos se establecerán en un reglamento, entonces abre la posibilidad de desarrollar esa calificación.

Manifestó duda en el sentido de que, si bien el precepto da a entender una obligación de aviso, el proyecto indica que se puede dar o no, aclarando que tiene como finalidad que la Secretaría de Seguridad Pública tome las medidas pertinentes, pues por un lado indica que “En dado caso, cuando no se presente dicho aviso previo y se efectúe la concentración humana, si la respuesta de la autoridad es tardía para efectos de asegurar el orden y seguridad públicas y respetar y proteger los derechos de los manifestantes y del resto de la población, no se le podrá reprochar jurídicamente”, y por otro señala que “Por el contrario, ante una concentración humana que no fue prevista o planeada por la Secretaría de Seguridad Pública con motivo de un aviso previo, el artículo 1º de la Constitución Federal y la citada normatividad aplicable obliga a la autoridad a llevar las medidas necesarias para el respeto y protección del ejercicio de ese derecho, así como de los derechos de terceros”.



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

Indicó que los argumentos anteriores no la convencen, pues la norma prevé la obligación de presentar ese aviso, siendo que, vía la interpretación conforme propuesta, se está quitando esa obligación para quienes se reunirán —del aviso— y a la Secretaría —de proteger tanto a los manifestantes como a la libertad de tránsito, siendo que está obligada constitucionalmente a ello—. En esos términos, manifestó su duda.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló que el párrafo primero del precepto únicamente prevé una obligación a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México consistente en brindar las facilidades necesarias para la manifestación de grupos o individuos que den aviso. Precisó que dicha manifestación se puede dar en un parque, una calle o una plaza públicos.

Apuntó que el párrafo segundo del artículo, al establecer la necesidad de un aviso por escrito a dicha Secretaría con anticipación de cuarenta y ocho horas, implica una carga considerable que torna al simple aviso en una autorización, por lo que anunció que votará por la supresión de este párrafo en su totalidad, al prever que no se logrará el consenso necesario para invalidar su 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”.

Abundó en que no consideraría inconstitucional el párrafo primero del precepto, pues debe darse protección a



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

los grupos en sus manifestaciones públicas, ni el diverso párrafo tercero, al ser importante que la Administración Pública, en la medida en que se entere de la existencia de estas manifestaciones, informe a la ciudadanía para que tenga la posibilidad de seguir circulando.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, si bien el señor Ministro ponente afirmó que no es una interpretación conforme, el proyecto así está construido, máxime que así lo expresa en los párrafos ciento diecinueve y ciento veinte del proyecto alterno. Finalmente, consideró que, si no se puede dar una interpretación conforme del precepto, menos podría darse una natural o lógica.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena recordó haber dicho que el proyecto indica una “interpretación conforme” pero, si resulta fuerte el calificativo, lo cambiaría por el de “interpretación ordinaria y racional de la norma”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que se deberá mantener en lista.

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



Sesión Pública Núm. 79

Martes 9 de agosto de 2016

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

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
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

[Handwritten signatures in blue ink]



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