

**NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME**



**UNITED NATIONS
OFFICE OF THE UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**

**PROCEDURES SPECIALES ASSUMÉES PAR
LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**

**SPECIAL PROCEDURES ASSUMED BY THE
HUMAN RIGHTS COUNCIL**

Mandate of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and association

AMICUS CURIAE

FRENTE A

**LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
96/2014 Y 97/2014**

AL RESPECTO DE

**LOS ARTÍCULOS 212, 213 Y 214
DE LA
LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL**

QUE SE TRAMITAN ANTE

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**QUE PRESENTA MAINA KIAI,
RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD
DE REUNIÓN PACÍFICA Y ASOCIACIÓN**

I. Declaración de la identidad y el interés del Amicus curiae

1. Maina Kiai es el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación.
2. Los Relatores Especiales son parte del mecanismo de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se compone de expertos independientes en materia de derechos humanos cuyo mandato es informar al respecto de los mismos desde un punto de vista temático, o de la situación concreta de un país en particular. El sistema de Procedimientos Especiales es un elemento central de la maquinaria de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y comprende todos los derechos humanos: los civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. A primero de octubre de 2014 se contaba con 39 mandatos temáticos y 14 de país.
3. El mandato del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación fue establecido en octubre de 2010 por medio de la Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos. Ese mandato se renovó posteriormente por medio de la Resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos, misma que se adoptó en septiembre de 2013. Maina Kiai asumió sus deberes de Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación a primero de mayo de 2011.
4. El Relator Especial examina, monitorea, aconseja e informa públicamente al respecto de la situación de las libertades de reunión y asociación pacífica en todo el mundo. Para ello recibe quejas individuales, visita países, emite informes temáticos, da asistencia técnica a gobiernos y se involucra en actividades públicas de promoción y extensión; todo con el fin de promover y proteger los derechos a la libertad de reunión y asociación pacíficas alrededor del mundo.
5. En su calidad de Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, Maina Kiai somete esta opinión a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de las Resoluciones 15/21 y 24/5 del Consejo de Derechos Humanos. Maina Kiai presenta esta opinión voluntariamente y sin perjuicio de los privilegios e inmunidades que a las Naciones Unidas, sus funcionarios y expertos en misión les confiere el Convenio de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946. La presentación de esta opinión tampoco debe considerarse una renuncia, explícita ni implícita, a dichos privilegios e inmunidades.
6. En absoluta concordancia con su condición de independencia, para manifestar estas posiciones y puntos de vista Maina Kiai no solicitó ni recibió autorización de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ni ningún funcionario relacionado con esas entidades.

7. En cumplimiento de su mandato, el Relator Especial presenta esta opinión, en su calidad de *amicus curiae*, en armonía con la práctica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de recibir opiniones tales. De esta manera desea el Relator Especial contribuir a la comprensión del derecho a la libertad de reunión pacífica en el contexto de las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron y actualmente se ventilan ante esa Suprema Corte de Justicia al respecto de los artículos 212, 213 y 214 de la «Ley de Movilidad del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos», a la que en lo sucesivo se denominará «Ley de Movilidad». ¹

II. Resumen de los hechos y argumento

8. La «Ley de Movilidad del Distrito Federal» se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 14 de julio de 2014. Esa Ley regula una gran variedad de aspectos que organizan la movilidad de los ciudadanos y el transporte, así como la calidad y seguridad de este último. En sus artículos 212, 213 y 214 se refiere la Ley de Movilidad a las manifestaciones, que en su artículo 9, fracción LII, define como «*concentración humana generalmente al aire libre, incluyéndose en esta la marcha y plantón*». En términos generales, las disposiciones de los artículos citados comprenden las reuniones que el derecho internacional define como pacíficas.
9. En primer lugar, en el artículo 212 se estipula que el gobierno debe ofrecer las facilidades necesarias para las manifestaciones públicas de grupos o individuos que den aviso. Además, se estipula que éste debe darse por escrito con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, indicando la «*finalidad perfectamente lícita*» de la reunión que pudiere perturbar el tránsito en vialidades o la paz y la tranquilidad de la población del Distrito Federal. ²
10. En segundo lugar, en el artículo 213 se estipula que para las manifestaciones de toda clase, incluso caravanas y desfiles, se puede hacer uso de las vías públicas, salvo por las vías primarias de circulación continua. De estas últimas se puede hacer uso apenas momentáneo, como para cruzar una vialidad o cuando se trate de la única manera de llegar al destino. ³

¹ *Ley de Movilidad del Distrito Federal*, México. Gaceta Oficial del Distrito Federal número 1899 Bis, de 14 de julio de 2014.

² Artículo 212 de la *Ley de Movilidad*: «*Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso.*

Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma.

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».

³ Artículo 213 de la *Ley de Movilidad*: «*Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para*

11. Para terminar, en el artículo 214 se estipula que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal pueden tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo de las vialidades primarias de circulación continua; y para ello se hace referencia a otras normas.⁴
12. Las tres disposiciones sobredichas tienen un impacto en el derecho a la reunión pacífica. En este *amicus curiae* se identifican dos preguntas, para su aclaración según lo que se estipula en el derecho internacional y sus estándares y principios:
 - **Primera:** ¿Es legítimo exigir que se dé aviso previo de la realización de una reunión pacífica y, de serlo, modalidades que se definen en el artículo 212 de la Ley de Movilidad se apegan al derecho internacional y sus principios y estándares?
 - **Segunda:** ¿Es posible que un área descrita como «*vía primaria de circulación continua*» se defina, en lo general, como área vedada a las reuniones, incluso los bloqueos y, de serlo, cuáles son los medios legítimos para vedarlas?
13. El derecho a la libertad de reunión está protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), del cual México es parte. Imponer restricciones a ese derecho sólo es permisible cuando éstas (1) fueren conformes con la ley (2) tuvieren un fin legítimo y (3) fueren necesarias para una sociedad democrática; y para el logro de todo ello deberán las restricciones guardar la proporcionalidad debida.⁵ En el presente *amicus curiae* se analizan las dos preguntas sobredichas y se arguye que las disposiciones que contienen los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad no son conformes con el derecho internacional de derechos humanos, sus estándares y principios. Y es de suma importancia que en ellos tampoco se observa el principio de proporcionalidad.

conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea».

⁴ Artículo 214 de la Ley de Movilidad: «Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por las normatividad aplicable. Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente».

⁵ Véase, como se indica más adelante, el Inciso 2° del Artículo 22 del ICCPR.

III. Marco del derecho internacional de derechos humanos en México

14. El Estado mexicano es miembro pleno de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Tanto el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) como el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ⁶ protegen el derecho a la libertad de reunión.

artículo 21 del ICCPR:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

15. Las obligaciones internacionales de los Estados son dobles. Por un lado, los Estados tienen la obligación positiva de crear un entorno propicio en que pueda ejercerse el derecho a la libertad de reunión pacífica; y, por tanto, tienen la obligación de facilitar y proteger las reuniones pacíficas. ⁷

16. Por otro lado, los Estados tienen la obligación negativa de abstenerse de interferir los derechos que se garantizan. En su Comentario general número 27 sobre la Libertad de Circulación, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ⁸ —ente encargado de la interpretación fidedigna del ICCPR y del monitoreo de su puesta en vigor— subrayó que:

Al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho... no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción. ⁹

17. El Comité de Derechos Humanos también recuerda que el derecho a la reunión pacífica es un derecho humano fundamental, esencial para la expresión pública de los propios puntos de vista y opiniones e indispensable en una sociedad democrática. ¹⁰ Sólo es posible restringir ese derecho si las restricciones impuestas (1) son conformes con la ley, (2) se imponen para una finalidad legítima, según se estipula en el artículo 21 del ICCPR y (3) son necesarias en

⁶ Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: «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». El derecho a la libertad de reunión pacífica también está consagrado en el Artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, párrafo 27, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012).

⁸ Al que en lo sucesivo se denominará «Comité de Derechos Humanos».

⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Comentario General número 27*, 1999, párrafo 13.

¹⁰ Comité de Derechos Humanos: *Turchenyak y otros contra Belarús*, Comunicación número 1948/2010, párrafo 7.4 (24 de julio de 2013). Esto se reitera en Comité de Derechos Humanos: *Sergey Praded contra Belarús*, Comunicación número 2029/2011, párrafo 7.4, CCPR/C/112/D/2029/2011 (10 de octubre de 2014).

una sociedad democrática. Cualquier restricción que se impusiere deberá superar una estricta prueba de necesidad y proporcionalidad.¹¹

18. **En primer lugar**, cualquier restricción debe estar «*prevista por la ley*». Toda ley que regule el derecho a la libertad de reunión debe evitar las interferencias arbitrarias de ese derecho y satisfacer los requisitos de la legalidad.¹² El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General número 34, aclara que, para que cumpla el principio de legalidad, es preciso que una ley no confiera discrecionalidad sin trabas y en cambio sí constituya suficiente orientación para quienes estén a cargo de su ejecución, de modo que sea posible que los titulares de derechos puedan discernir a cuál tipo de conducta se le han impuesto restricciones y a cuál no.¹³
19. **En segundo lugar**, se considera legítimas sólo a las finalidades que se mencionan en el artículo 21 del ICCPR: la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. Constituye deber del Estado especificar la finalidad, que se pretenda proteger, así como indicar la amenaza concreta que sobre dicha finalidad pende.¹⁴
20. **En tercer lugar**, que algo sea «*necesario en una sociedad democrática*» significa que cualquier restricción que se imponga debe pasar una prueba de necesidad y proporcionalidad. Sólo podrá aplicarse para los fines que se hayan identificado y deberá guardar relación directa con las necesidades concretas por las cuales se predique.¹⁵ En su Observación General número 31, que trata de la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales impuestas a los Estados, el Comité de Derechos Humanos indica que «*en los casos en que se apliquen tales restricciones, los Estados deberán demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos...*».¹⁶
21. Junto con las obligaciones jurídicas vinculantes del derecho internacional de los derechos humanos, el *amicus curiae* desea igualmente exponer los estándares y principios que

¹¹ Comité de Derechos Humanos: *Sergey Praded contra Belarús*, Comunicación número 2029/2011, párrafo 7.5, CCPR/C/112/D/2029/2011 (10 de octubre de 2014), con referencia a Comité de Derechos Humanos: **Observación General número 34**, párrafo 22.

¹² Al respecto de la necesidad de legalidad, véase Manfred Nowak: *Commentary on the U.N. Covenant on Civil and Political Rights*. N. P. Engel Verlag, 2005, pp. 489-490.

¹³ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Observación General número 34*. Párrafo 25.

¹⁴ El Comité de Derechos Humanos ha determinado que, cuando invoque la seguridad nacional o la protección del orden público como razón de restringir el derecho de asociación, el Estado parte deberá probar la naturaleza exacta de la amenaza. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Jeong-Eun Lee vs Republic of Korea*, Comunicación número 1119/2002, Documento de Naciones Unidas número CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.3 (2005). Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas* (31 de diciembre de 2011) [al que en lo sucesivo se denominará «Informe de la CIDH»], párrafo 166. En un caso relativo a la libertad de asociación, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) aclaró que las restricciones cuyo fundamento sean las preocupaciones por la seguridad nacional deberán hacer referencia a los riesgos concretos que represente la asociación, y que no es suficiente que el Estado haga una referencia general a la situación de seguridad de un área dada. Véase TEDH, *Freedom and Democracy Party (Özdep) v Turkey*, demanda número 23885/94 (1999), párrafo 44. Véase también TEDH, *Parti Nationaliste Basque - Organisation Régionale d'Iparralde v France*, demanda número 71251/01, TEDH (2007), párrafo 47.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos: *Sergey Praded contra Belarús*. Comunicación número 2029/2011, párrafo 7.8. CCPR/C/112/D/2029/2011 (10 de octubre de 2014).

¹⁶ Comité de Derechos Humanos: *Observación General número 31*. Párrafo 6. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 de 26 de mayo de 2004.

emanan de los marcos legal e institucional que provienen de los órganos creados en virtud de tratados internacionales, de los tribunales internacionales y regionales (la jurisprudencia), o que formen parte de prácticas que ya son de uso común o empiezan a serlo. Entre éstas se encuentran los hallazgos de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia es vinculante. Además, en vista de que tanto el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos (ICCPR) como el Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁷ usan una redacción similar al referirse al derecho a la libertad de reunión pacífica, y en vista de la rica trayectoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en cuanto a aportar guías para la interpretación de las estipulaciones relativas a los derechos humanos, las decisiones del citado Tribunal son relevantes, y a ellas se hará referencia en nuestra discusión posterior. También se hará referencia a las Directrices de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).¹⁸ Esta última ha redactado Directrices que constituyen herramientas muy prácticas para los legisladores y profesionales del ramo que estén a cargo de poner en vigencia la legislación, basadas en los ejemplos de buenas prácticas que existan en las legislaciones nacionales de los países europeos y los estados que participan en la OSCE, así como la jurisprudencia del TEDH para ilustrar las varias opciones legislativas a que se recurre para regular la libertad de reunión.

IV. Aviso previo para la celebración de reuniones y sus modalidades

22. En el artículo 212 de la Ley de Movilidad se estipula que el gobierno debe ofrecer las facilidades necesarias para las manifestaciones públicas para las cuales se dé aviso. Se estipula que una notificación escrita que indique la «finalidad... perfectamente lícita» de la reunión se deberá entregar cuarenta y ocho horas antes de una reunión que pudiere perturbar el tránsito en las calles y la paz o la tranquilidad de la población del Distrito Federal.
23. La primera pregunta relevante, entonces, concierne a la notificación previa y sus modalidades. ¿Es legítimo exigir que se dé aviso previo de la realización de una reunión pacífica y, de serlo, se apegan las modalidades que se definen en el artículo 212 de la Ley de Movilidad al derecho internacional de los derechos humanos y sus principios y estándares?

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Artículo 11:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses».

«2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado».

¹⁸ La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE y la Comisión para la Democracia a través del Derecho (la «Comisión de Venecia») del Consejo de Europa han venido aportando apoyo legislativo y usan las Directrices como base para ello.

24. Según el derecho internacional de los derechos humanos, no es necesario que la legislación interna exija que se dé aviso previo de una reunión. Sin embargo, a fin de darles la capacidad de cumplir su obligación positiva, las autoridades de los Estados pueden exigir una notificación en los casos en que se prevea un cierto grado de perturbación.¹⁹ La lógica de esto es que debe permitirse que las autoridades de los Estados faciliten y salvaguarden el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y protejan la seguridad y orden públicos, además de los derechos y libertades de terceros, haciendo uso, *inter alia*, de desviaciones de tráfico y del despliegue de las fuerzas de seguridad cuando fuere necesario.²⁰
25. Que pedir aviso sea permisible no implica que los Estados puedan considerar que cumplen su obligación positiva facilitando y protegiendo *únicamente* a las reuniones de las que se dé aviso y a la vez rehusándose a hacer otro tanto por las demás.
26. Primeramente, en el artículo 212 se estipula que el gobierno debe ofrecer las facilidades necesarias a las reuniones a cuyo respecto se dé aviso previo. Esto significa que para disfrutar de las mismas facilidades también es preciso dar aviso en el caso de las reuniones espontáneas. En el derecho internacional de derechos humanos y sus estándares y principios se ha reconocido que las reuniones pacíficas y espontáneas forman parte integral del derecho a la reunión pacífica. El Relator Especial recomienda que a las reuniones espontáneas se les otorgue reconocimiento por ley y se les exima de la obligación de dar aviso previo.²¹ La Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos también manifestó que las defensoras y los defensores de los derechos humanos han de tener la posibilidad de responder inmediatamente a un suceso mediante la celebración de una reunión pacífica.²² Y, a un nivel regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que «*en las circunstancias concretas en las que podría justificarse una reacción inmediata ante un acontecimiento político, que tomaría la forma de una manifestación pacífica, dispersar ésta con el único motivo de que no se respetara la obligación de notificación previa y sin que los participantes se comportaran de una manera contraria a la Ley constituye una restricción*

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafos 52 y 90. Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012). Véase también Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 52. Documento de Naciones Unidas A/HRC/23/29.

El punto de vista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (a la que en lo sucesivo se denominará «la CIDH») es que el requisito de un aviso previo no es compatible con el derecho a la libertad de reunión. CIDH: *Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. Párrafo 137.

²⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafos 26-28. Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012). Véase también Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Sergey Praded contra Belarús*. Comunicación número 2029/2011, párrafo 7.8. CCPR/C/112/D/2029/2011 (10 de octubre de 2014): «...cuando un Estado parte impone restricciones al derecho a la libertad de reunión pacífica, debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponerle limitaciones innecesarias o desproporcionadas». Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. Párrafo 136.

²¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 91: recomendación específica. Documento de Naciones Unidas número A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012).

²² Asamblea General de las Naciones Unidas: *Informe de la Representante Especial del Secretario General para los Defensores de los Derechos Humanos a la Asamblea General*. Documento A/61/312. Párrafo 97.

desproporcionada a la libertad de reunión pacífica». ²³ El Tribunal concluye, entonces, que las reuniones espontáneas deben quedar exentas del aviso previo. Facilitar y proteger las reuniones espontáneas —de las cuales a menudo resulta prácticamente imposible dar aviso previo— está dentro de las obligaciones positivas de un Estado. Anunciar algo distinto, como sucede en el artículo 212, desalienta las reuniones espontáneas y el ejercicio del derecho a la reunión pacífica; y podría convertirse en un impedimento para ambas cosas.

27. Asimismo, el TEDH afirmó que, si una reunión es pacífica, el mero hecho de que sea «ilegal» ²⁴ no la excluye de la protección que se otorgue en el artículo que trate de lo relativo a la libertad de reunión. ²⁵ El Relator Especial también ha subrayado repetidas veces que «*la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión... ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad*». ²⁶ Una vez más, no parece que el artículo 212, en el que se estipula que el gobierno ofrecerá las facilidades que fueren necesarias (*únicamente*) a las manifestaciones públicas de las cuales se dé aviso, sea conforme al derecho internacional de derechos humanos.
28. Aun cuando cupiere pedir aviso previo, los requisitos del mismo no deben ser onerosos, sino simples y expeditos. ²⁷ El Relator Especial ha subrayado repetidamente que el aviso previo debe estar sujeto a una valoración de proporcionalidad, que no debe ser indebidamente burocrático y que la máxima antelación con que ha de ser posible exigirlo debe ser, por ejemplo, de cuarenta y ocho horas antes del día en que se planea que la reunión se celebre. ²⁸ Al someterlas a los principios de legalidad y proporcionalidad, algunas de las modalidades que se describen en el artículo 212 no parecen cumplir los requisitos mencionados.
29. En primer lugar, en el artículo 212 se exige de hecho que los organizadores manifiesten la «*finalidad... perfectamente lícita*» de la reunión que pretendan celebrar. ²⁹ En el artículo 20

²³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, TEDH): *Bukta y otros c. Hungría*. Párrafo 36. Demanda número 25691/04 (2007): «*en las circunstancias concretas en las que podría justificarse una reacción inmediata ante un acontecimiento político, que tomaría la forma de una manifestación pacífica, dispersar ésta con el único motivo de que no se respetara la obligación de notificación previa y sin que los participantes se comportaran de una manera contraria a la Ley constituye una restricción desproporcionada a la libertad de reunión pacífica*». Véase también TEDH, *Éva Molnár v. Hungary*, demanda número 10346/05, párrafo 38, para una mejor comprensión del término «circunstancias concretas», que se refiere a los casos en que puede justificarse una respuesta inmediata, en forma de manifestación, a un acontecimiento político.

²⁴ En el caso en cuestión, el Tribunal se refirió a una manifestación que se celebró en un lugar donde, según la legislación nacional, estaba prohibido celebrar manifestaciones.

²⁵ Comisión Europea de Derechos Humanos (hoy extinta): *G v Germany, 1989*, como se comenta en Interights: *Freedom of Peaceful Assembly and of Association under the European Convention on Human Rights*. 2010. P. 9.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 29. *Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27*; y Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 51. *Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39*.

²⁷ Véase supra la nota a pie 19, párrafo 53.

²⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 28. *Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27* (21 de mayo de 2012). Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 51. *Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39*.

²⁹ Esto se refiere al requisito que se ha fijado para las reuniones «de gran magnitud». Esto se aborda en más detalle posteriormente.

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe hacer propaganda de la guerra; apología al odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación; la hostilidad o la violencia y los actos cuyo objetivo sea la destrucción de los derechos y libertades que se consagran en el Pacto (en sus artículos 20 y 5). Aparte de esos objetivos, se considera que la mejor práctica es presumir que las reuniones sean legítimas³⁰ y pacíficas.³¹ Es por eso que se crea confusión al exigir que en el aviso previo se manifieste explícitamente la «*finalidad... perfectamente lícita*» de la reunión. Ello sugiere que los objetivos de una reunión deben tener motivos específicos para que ésta sea «*perfectamente lícita*». El Relator Especial afirma que el aviso previo debe considerarse indebidamente burocrático cuando se exija manifestar explícitamente las razones de la celebración de la reunión.³² Tomando en cuenta lo que se estipula en los artículos 20 y 5 del ICCPR, el requisito de mencionar la «*finalidad... perfectamente lícita*» puede considerarse redundante y confuso, y acaso dé lugar a interpretaciones discrecionales.³³ Por ello, no supera la prueba del principio de legalidad que ya se describió en este documento.

30. En segundo lugar, en el artículo 212 se estipula el requisito de dar aviso previo por escrito, con cuarenta y ocho horas de antelación, en caso de reuniones (manifestaciones)³⁴ que pudieren trastornar el tránsito en las calles y la paz o la tranquilidad de la población de la ciudad. Los conceptos de «la paz y la tranquilidad de la población de la ciudad» son vagos y subjetivos; y no constituyen una guía clara para quienes organicen una reunión, a quienes les resultaría difícil decidir cuándo (con cuarenta y ocho horas de antelación, o menos) y cómo (por escrito o no) tendrían que dar tal aviso. ¿Qué se podría decir de una manifestación que reuniera a diez personas frente a una iglesia? ¿Trastornaría la tranquilidad de la población? ¿Qué se podría decir de una reunión que atrajere al mismo número de personas, pero éstas portaran material con cuyo contenido una comunidad religiosa estuviere en profundo desacuerdo, como, por ejemplo, la defensa de los derechos de la comunidad homosexual? ¿Trastornaría la tranquilidad de la población? En su Observación General número 34, el Comité de Derechos Humanos indicó claramente que ninguna ley confiere discreción irrestricta, y que toda ley debe guiar suficientemente a los encargados de aplicarla para que puedan discernir cuál conducta se restringe y cuál no. Los conceptos vagos y subjetivos que hemos referido no superan la prueba de la legalidad.

³⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 26. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012). En las Directrices de la OSCE-ODIHR para la libertad de reunión pacífica se indica que «como derecho humano y fundamental, la libertad de reunión debe disfrutarse sin reglamentación alguna al grado que fuere posible. Por lo tanto, deberá presumirse que es permisible todo aquello que la ley no prohíba expresamente». OSCE-ODIHR: *Guidelines on freedom of peaceful assembly*. Varsovia, 2010. Página 15, párrafo 2.1.

³¹ OSCE-ODIHR: *Ibíd.* Página 15, párrafo 1.3.

³² Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 54. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39.

³³ Entre las Directrices de la ODIHR en materia de reunión pacífica se cuenta una (la Directriz 3.3) que se refiere específicamente a las restricciones que se impusieron al contenido: Se celebra reuniones por un propósito expresivo común y, por lo tanto, con el objetivo de transmitir un mensaje. Las restricciones que se impusieron al contenido visual o auditivo de cualquier mensaje deben tener un umbral muy amplio y sólo podrán aplicarse en caso de una amenaza inminente de violencia. OSCE-ODIHR, *Ibíd.*, párrafo 3.3.

³⁴ El Relator Especial de las Naciones Unidas reconoció que es posible exigir avisos previos como los mencionados, con una antelación máxima de, por ejemplo, cuarenta y ocho horas con respecto a la celebración de la reunión. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 28. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012).

V. Zonas vedadas y medios para vedarlas

31. La segunda pregunta del *amicus curiae* concierne a si designar áreas que se describen como «*vías primarias de circulación continua*» como zonas vedadas a la celebración de reuniones, incluso por bloqueo de vías, es conforme con el derecho internacional de derechos humanos y sus estándares y principios; y concierne también a los medios que se han de usar para efectivamente vedar esas zonas a las reuniones.
32. En su Resolución 25/38, de abril de 2014, el Consejo de Derechos Humanos «*insta a los Estados a favorecer las manifestaciones pacíficas facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, sin discriminación, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y de acoso, y destaca la función que desempeñan las autoridades locales a tal efecto*». ³⁵
33. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que en una sociedad democrática «*el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación*». ³⁶ Además, como se indicó antes, la reunión pacífica naturalmente genera algunos trastornos. Instituciones tanto del nivel interamericano ³⁷ como del regional europeo han manifestado claramente que es necesario que tanto el público como las autoridades toleren esos trastornos de la vida diaria. El Relator Especial de las Naciones Unidas subrayó que esos trastornos son parte de la mecánica de las sociedades pluralistas, donde coexisten intereses diversos, y a veces opuestos, que encuentran los foros y canales para expresarse. ³⁸ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que:

«Cualquier manifestación que se lleve a cabo en un lugar público puede causar un cierto nivel de trastorno de la vida diaria, incluidos los trastornos del tráfico y, allí donde los manifestantes no se involucraren en actos de violencia, será importante que las autoridades públicas den muestra de cierto grado de tolerancia hasta las reuniones pacíficas para que la libertad de reunión... no quede privada de toda sustancia». ³⁹

Al destacar la necesidad de tolerar los trastornos que se produzcan en las vías, el TEDH

³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos para la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/Res/25/38. Número 4.

³⁶ CIDH: *Informe*, párrafo 136, citando una decisión del Supremo Tribunal Constitucional de España. Decisión 66/1995, foja 3.

³⁷ CIDH: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 2008. Párrafo 70.

³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 65. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39.

³⁹ TEDH: *Ashughyan v. Armenia*, demanda número 33268/03, 2008, párrafo 90. Véase también TEDH: *Balcik v. Turkey*, demanda número 25/02, 2007, párrafo 52: «En opinión de la Corte, allí donde los manifestantes no se involucraren en actos de violencia, será importante que las autoridades públicas den muestra de cierto grado de tolerancia para con los agrupamientos pacíficos si no se ha de privar de toda sustancia a la libertad de reunión que se garantiza en el Artículo 11 del Convenio». Véase también TEDH, *Oya Ataman v Turkey*, demanda número 74552/01, 2006. Párrafo 41-41.

reconoce *a fortiori* que las vías públicas pueden usarse para protestar. En las Directrices de la OSCE se subraya que, como parte de su obligación positiva, los Estados han de procurar facilitar y proteger las reuniones allí donde los organizadores prefieran celebrarlas.⁴⁰

34. Tanto en el artículo 213 como en el artículo 214 de la Ley de Movilidad se restringe la ubicación de las reuniones pacíficas. En el artículo 213 se indica que las vías primarias con circulación continua no pueden usarse para reuniones, a no ser momentáneamente; por ejemplo, para cruzar de una vía a otra, o cuando se tratare del único acceso al destino previsto. Puesto que en él se estipula que las autoridades que estén a cargo de la seguridad pueden tomar las medidas necesarias para evitar que se bloqueen las vías primarias con circulación continua, en el artículo 214 de la mencionada Ley se indica que no se permitirán los bloqueos de esas vías. Las restricciones que se imponen en los artículos 213 y 214 deben analizarse a la luz de una prueba triple que sea conforme con el derecho internacional.
35. **En primer lugar**, las restricciones que se impongan al derecho a la libertad de reunión pacífica deben ser conformes con la ley y observar el principio de legalidad. En la Ley de Movilidad, el término «vías primarias»⁴¹ se define como espacios físicos que se encuentren entre zonas diferentes de una localidad, cuyo objetivo sea facilitar el flujo del transporte vehicular continuo o controlado por semáforo, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos. Sin embargo, la Ley no da una definición del término «circulación continua», y por tanto da lugar a una interpretación discrecional del mismo. ¿Se define el término «circulación continua» por el número de vehículos que pasen en una hora? ¿Podría clasificarse a una vía en esa categoría dependiendo de la hora del día? ¿Se define el término «circulación continua» por el tipo de lugares que conecte la vía dentro de un poblado? ¿O son las «vías primarias con circulación continua» aquellas donde no hay semáforos, a diferencia de muchas «vías primarias» “ordinarias”? La Ley no sirve de guía para responder ninguna de esas preguntas. Por tanto, a primera vista, el concepto de «vías primarias con circulación continua» no tiene la precisión necesaria para ser clara y permitir dar aviso. Al momento de identificar la ruta de una reunión pacífica, los organizadores no podrán saber si es posible usar una vía en particular; y podría suceder que distintas autoridades públicas interpretaran de distinto modo las vías que pudieren usarse de distinta manera. No se supera la norma que ha definido el Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 34, que exige que en ninguna ley se confiera discreción irrestricta⁴² ni se use términos cuyo significado sea vago.
36. En segundo lugar, sólo pueden considerarse legítimas las finalidades que se definen en el artículo 21 del ICCPR. Es decir, las restricciones que se impusieren al derecho a la libertad de reunión pacífica deben darse en aras de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y

⁴⁰ OSCE-ODIHR (Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Principio 2.2. Varsovia.

⁴¹ Artículo 178 de la Ley de Movilidad: «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».

⁴² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Observación General número 34*. Párrafo 25.

libertades de terceros. Las mencionadas finalidades legítimas deben ser objeto de una interpretación estricta.⁴³

37. El Comité de Derechos Humanos ha fallado que, cuando invoque la seguridad nacional y la protección del orden público como razones para restringir los derechos, el Estado parte deberá demostrar la naturaleza exacta de la amenaza.⁴⁴ En el primer artículo de la Ley de Movilidad se indica que con la ley se pretende servir al orden y el interés público. Sin embargo, como se dijo antes, naturalmente cabe esperar que las reuniones pacíficas generen trastornos, y está claro que tratar de evitárselos a la población no constituye ninguno de los objetivos legítimos que se mencionan en el artículo 21 del ICCPR.⁴⁵ El Relator Especial de las Naciones Unidas ha advertido que el libre flujo del tránsito no debe ser prioridad automática en detrimento de la libertad de reunión pacífica⁴⁶; y su punto de vista se comparte en las decisiones del TEDH y de la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión que se citaron anteriormente.⁴⁷
38. En este caso, las disposiciones que contienen el artículo 213 —que estipulan una prohibición general del uso de un grupo de vías públicas que se define muy ampliamente— y el artículo 214 —que estipulan una prohibición general *a fortiori* de los bloqueos de esas mismas vías públicas— parecen conferir al gobierno la facultad de restringir el derecho a la libertad de reunión pacífica por fines que van más allá de la «*seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás*».
39. En tercer lugar, para que se les considere «*necesarias en una sociedad democrática*», las restricciones deben ser proporcionadas. El Comité de Derechos Humanos ha explicado que «*[las restricciones] deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse*».⁴⁸ El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que el Estado debe demostrar que las restricciones que imponga al derecho son de verdad necesarias, a fin de evitar un peligro real y no uno apenas hipotético.⁴⁹ En otras palabras, la medida que imponga el Estado debe servir a una necesidad apremiante, y debe ser la opción menos severa (en cuanto a amplitud, duración y aplicabilidad) de que disponga la autoridad pública para lograr esa necesidad.⁵⁰

⁴³ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. Párrafo 19. Documento de las Naciones Unidas A/61/267 (16 de agosto de 2006).

⁴⁴ Esto tiene que ver con la interpretación de exactamente la misma redacción que hizo el ICCPR en un caso de libertad de asociación. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Mr Jeong-Eun Lee v Republic of Korea*. Comunicación número 1119/2002. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/1119/2002. Párrafo 3 (2005). Véase también CIDH: *Informe*, en su párrafo 66.

⁴⁵ Véase supra, notas ³⁶ y ³⁷.

⁴⁶ OSCE-ODIHR, *Ibidem*.

⁴⁷ Véase supra, notas ³⁶ y ³⁷.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Comentario General número 27*. Supra nota 9, Párrafo 14. Véase también TEDH: *Arslan v. Turkey*. Demanda número 23462/94. Párrafo 46.

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Alexander Belyatsky y otros contra Belarús*. Comunicación número 1296/2004. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004, de 7 de agosto de 2007. Párrafo 7.3.

⁵⁰ Véase *Lee v. Republic of Korea*, Párrafo 7.2.

40. Es improbable que una prohibición completa del acceso a «*vías primarias con circulación continua*», o bien la prohibición general de bloquear esas vías, pudieren superar el requisito de proporcionalidad del ICCPR. En primer lugar y necesariamente, una prohibición total no es la medida menos restrictiva de que dispone un Estado; y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación sostiene que la mejor práctica es la de las leyes

[que] eviten prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones y contemplen la posibilidad de imponer otras restricciones que impliquen una menor injerencia... La prohibición debe ser una medida de último recurso y las autoridades podrán prohibir una reunión pacífica únicamente cuando una medida menos restrictiva resulte insuficiente para lograr los objetivos legítimos de las autoridades. ⁵¹

41. Además, la definición de «*vías primarias con circulación continua*» podría comprender a la casi totalidad de las vías del Distrito Federal ⁵². El impacto que esto tendría en la reunión pacífica sería muy amplio, pues se vedaría zonas muy extensas de la ciudad a las reuniones pacíficas zonas. Esto no sólo se opone a las mejores prácticas que los Estados deben siempre procurar, a fin de facilitar y proteger las reuniones públicas allí donde los organizadores prefieran celebrarlas ⁵³ y de tomar las medidas apropiadas para facilitarlas ⁵⁴, sino que también presenta el riesgo de restringir a los manifestantes a los rincones más alejados de las ciudades o pueblos, donde no les vea ni escuche la audiencia a que se dirijan ⁵⁵, cosa que mina la esencia del derecho a la libertad de reunión pacífica. ⁵⁶ Reconociendo el desafío que plantean las zonas vedadas que se creen a nivel nacional, en el caso de *Nurettin Aldemir and others v. Turkey* ⁵⁷ el TEDH encontró una violación a la libertad de reunión en que las autoridades públicas dispersaron una manifestación que se celebró en un lugar donde la ley de Turquía no permitía las reuniones.
42. Las vías públicas pueden quedar bloqueadas por reuniones móviles o estáticas. Las reuniones estáticas, así como los plantones, están protegidas por el derecho internacional de

⁵¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 39. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012).

⁵² Dependiendo del significado que se dé al término «circulación continua», cuya falta de claridad es problemática, como se indicó antes.

⁵³ OSCE-ODIHR: *Guidelines on the freedom of peaceful assembly*. Página 15, párrafo 2.2.

⁵⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado claramente que «*las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona...*». Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Párrafo 193. OEA/Ser.L/V/II. Documento 57 (2009). En el párrafo 193 también se lee que «*El estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales el equipamiento y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en estas circunstancias. En todo caso, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida en que éstos ejercen un derecho*».

⁵⁵ A las reuniones se les debe facilitar fundamentalmente donde las audiencias a que se dirijan puedan verlas y escucharlas. Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Párrafo 60. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39.

⁵⁶ Lo cual se opone a los principios que estableció el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su *Comentario General número 27*. Véase la nota 9 que antecede.

⁵⁷ TEDH: *Nurettin Aldemir and others v. Turkey*. Demandas número 2124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 y 32138/02. Párrafos 34 y 44-48.

derechos humanos, como parte integral del derecho a la libertad de reunión pacífica.⁵⁸ A nivel europeo, varios casos confirman, por un lado, el reconocimiento de los plantones o los bloqueos como herramientas para ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica y, por otro lado, la necesidad de aplicar medidas proporcionadas cuando se les interrumpa. El caso de *Éva Molnár v. Hungary*⁵⁹ demuestra que el bloqueo de vías públicas no puede ser objeto de una prohibición general, y que la dispersión de manifestaciones que bloqueen vías públicas debe superar la prueba de proporcionalidad. En este caso en particular se tomaron en consideración elementos tales como el número de horas que duró la reunión y la centralidad del puente que fue bloqueado. En otros casos, para medir la proporcionalidad se tomó en cuenta la amplitud y el número de las manifestaciones previas.⁶⁰

43. Para concluir, en el artículo 214 se estipula que las autoridades de seguridad pública pueden tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo de las «*vías primarias con circulación continua*». ⁶¹ Los argumentos que se han presentado aclaran que, según el derecho internacional y sus estándares y principios, no siempre cabe evitar un bloqueo o dispersarlo inmediatamente. Además de la prueba de proporcionalidad que ya se ha mencionado, corresponde actuar con precaución al respecto de los medios que se usen para dispersar o evitar bloqueos de vías públicas y reuniones pacíficas en general. En su Resolución 19/35, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas llama a todos los Estados a evitar el uso de la fuerza en casos de protestas pacíficas siempre que fuere posible, así como a garantizar que, cuando el uso de la fuerza fuere absolutamente necesario, nadie sea sometido a ella de forma excesiva ni indiscriminada (párrafo 6). El mismo ente afirmó que sólo puede hacerse uso letal de la fuerza para proteger contra una amenaza inminente contra la vida, y que no corresponde hacer uso letal de la fuerza meramente para dispersar una reunión.⁶² Además, es necesario que los Estados provean a las fuerzas de seguridad de equipo protector y armamento no letal, así como de protocolos para el uso del mencionado armamento y de herramientas para el manejo de protestas pacíficas, de modo que se eviten, *inter alia*, lesiones personales.⁶³
44. En el *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirmó plenamente lo mismo: «*No se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida. Debe, asimismo, el Estado... garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos... los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a*

⁵⁸ Comisión Europea de Derechos Humanos: (hoy extinta): *G v Germany, 1989*, como se comenta en Interights: *Freedom of Peaceful Assembly and of Association under the European Convention on Human Rights*. 2010. P. 9. Y OSCE-ODIHR: *Guidelines on the freedom of peaceful assembly*. Página 15, párrafo 1.2; y página 31.

⁵⁹ TEDH: *Éva Molnár v. Hungary*, demanda número 10346/05, párrafos 41-44.

⁶⁰ TEDH: *Çiloğlu and others v. Turkey*. Demanda número 73333/01. Se refirió a protestas semanales, con bloqueos, que se extendieron a lo largo de tres años.

⁶¹ Esto se refiere a bloqueos que se produzcan por reuniones estáticas o móviles.

⁶² Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Párrafo 8. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/22/L.10. Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas: *Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Párrafo 75. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/36.

⁶³ *Ibidem*, párrafo 10-12.

la integridad personal». ⁶⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos redactó una lista de controles administrativos que deben crearse a nivel de los Estados para garantizar que el uso de la fuerza durante las reuniones públicas se dé sólo excepcionalmente. ⁶⁵

45. Puesto que todo uso de la fuerza debe superar los criterios de proporcionalidad, las amplias disposiciones que contiene el artículo 214, que permite recurrir a «*las medidas necesarias*» en cualquier situación en que haya vías bloqueadas no son conformes con el derecho internacional en materia de derechos humanos ni sus estándares y principios.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso del Caracazo vs. Venezuela*. Párrafo 127. 2002.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. Página 68. Se incluye, entre otras cosas, el mantener un sistema de control y registro de municiones, así como archivos de comunicaciones.

VI. Conclusión

46. El Relator Especial de las Naciones Unidas opina que lo que se estipula en los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal no cumple las obligaciones de los Estados ni las condiciones que para ser legítimas deben superar las restricciones que se impongan al derecho a la libertad de reunión pacífica, según lo que estipula el derecho internacional de derechos humanos y sus estándares y principios. Sobre todo, no se observa el principio de proporcionalidad. Por este medio, el Relator Especial de las Naciones Unidas invita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a proceder a un análisis concienzudo de las disposiciones mencionadas a la luz de las obligaciones positivas de los Estados y de la prueba triple que, según el derecho internacional, debe superar toda restricción para que sea permisible imponerla frente al derecho a la libertad de reunión pacífica. De esa manera, y como lo estipula el derecho internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá cumplir un papel de crítica importancia al garantizar el respeto a los derechos humanos del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, como mandata el derecho internacional.

20 de agosto de 2015.

Maina Kiai

Relator Especial de las Naciones Unidas
sobre los derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación