

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU ACUMULADA 97/2014

PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SR. MINISTRO

PONENTE: ministro ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de agosto de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El doce y trece de agosto de dos mil catorce, mediante escritos interpuestos, respectivamente, por los representantes de las referidas comisiones de derechos humanos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron dos acciones de inconstitucionalidad en contra de la aprobación, promulgación y publicación de varios preceptos de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada el catorce de julio de dos mil catorce en el No. 1899 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
2. La comisión del Distrito Federal impugnó los artículos 7, 9, 69, 213 y 214 y la comisión nacional el numeral 212, todos de la citada Ley de Movilidad(1). En estas disposiciones, por una parte, se establece que no se reexpediría permiso o licencia para conducir cuando la Secretaría de Seguridad Pública compruebe que el solicitante ha sido calificado de incapacidad mental o física que le impida manejar vehículos motorizados, cuya negativa puede ser superada con ciertos acondicionamientos; asimismo, se detallan definiciones en torno a quiénes son las personas con movilidad limitada, cuál es el criterio de accesibilidad de la ley y a quiénes se le otorgará prioridad del espacio vial y se beneficiará con la distribución de recursos presupuestales (aludiendo a las personas con discapacidad y con movilidad limitada); por otra parte, se prevén los requisitos para la realización de ciertos tipos de concentraciones humanas o manifestaciones en la ciudad, tales como los avisos de 48 horas previas a la realización de la misma y la prohibición de utilizar las vías primarias de circulación continua en determinadas circunstancias, así como las obligaciones y facultades de la referida secretaría al respecto, como el deber de tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo de las aludidas vías primarias de circulación.
3. En los escritos de demanda, indistintamente, se señalaron como normas transgredidas los artículos 1o., 6o., 7o., 9o., 11 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); 2, 12, 19, 21, 22 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 13, 15, 16 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.
4. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez planteados por las comisiones de protección de derechos humanos son los que se sintetizan en los párrafos subsecuentes.
5. **Demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.** Tras detallarse los antecedentes que se estimaron pertinentes sobre la oportunidad de la acción, se expusieron los siguientes argumentos en dos conceptos de invalidez:
 - a) **PRIMERO.** Los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad deben declararse inválidos, pues no se adecuan a las limitaciones que establece la Constitución Federal en torno al derecho a la reunión. En principio, a diferencia de lo que mandata el citado artículo 213 que delimita que las manifestaciones o reuniones especificadas en esa disposición deberán llevarse a cabo en todas aquéllas vialidades que no sean las vías primarias de circulación, se aduce que el texto constitucional jamás restringe los lugares para ejercer tal derecho; es decir, las normas impugnadas establecen una restricción a la libertad de reunión que no se encuentra prevista en la Constitución Federal.
 - b) En segundo lugar, valorando el contenido del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se

afirma que la propia disposición convencional acepta que pueda limitarse el derecho de reunión pacífica, pero únicamente cuando las restricciones se establezcan en ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o moral pública o los derechos o libertades de los demás.

- c) En ese tenor, se argumenta que los requisitos plasmados en el artículo 213 para ejercer las manifestaciones no superan tales lineamientos convencionales, ya que el legislador no señaló en ningún documento legislativo las razones imperiosas para establecer lugares específicos para la celebración de manifestaciones o concentraciones humanas. A juicio del promovente, el espacio público es un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones.
- d) En relación con lo anterior, se arguye entonces que al preverse de manera general en el artículo 213 que, las manifestaciones o concentraciones humanas no podrán llevarse a cabo en las "vías primarias de circulación continua", provoca un vacío legal e inseguridad jurídica. Desde su punto de vista, ni la norma reclamada ni los artículos 27 y 178 de la misma ley detallan con certeza y claridad cuáles son esas vías y permite a la Comisión de Clasificación de Vialidades la categorización o re-categorización de esas vialidades, transgrediendo consecuentemente el mencionado artículo convencional al no preverse en una ley uno de los elementos de restricción del derecho a la reunión.
- e) Se alega que los anteriores razonamientos de inconstitucionalidad resultan también aplicables al citado artículo 214, pues éste es el que le otorga materialmente a las autoridades la facultad para disolver manifestaciones en contra del artículo 9o. de la Constitución Federal, el cual prevé que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente.
- f) Aunado a lo sintetizado en párrafos precedentes, en la propia demanda se señala que si se consideraran los artículos impugnados como constitucionales, deben interpretarse a la luz de lo expuesto en la Ley de Cultura Cívica, en atención al principio pro persona que consiste en que deberá preferirse aquella disposición que resulte más protectora a los derechos de las personas.
- g) En ese sentido, se indica que la fracción II del artículo 25 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, supletoria de la ley de movilidad, regula que bloquear o estorbar el espacio público se encuentra justificado si es en ejercicio razonable de la manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. Consecuentemente, se establece un nivel de protección de la manifestación de las ideas en la vía pública que no puede ser limitado bajo el argumento de "liberar la vía pública", lo que ocasiona que la Ley de Movilidad se deba de interpretar considerando lo regulado en la Ley de Cultura Cívica, al ser una concepción y disposición más protectora.
- h) Adicionalmente, se señala que aun cuando las disposiciones reclamadas son similares a las que se encontraban en la abrogada Ley de Transporte y Vialidad para el Distrito Federal, con vigencia anterior a la Ley de Movilidad, tales preceptos deben interpretarse de manera que no resulten lesivos a los derechos humanos.
- i) **SEGUNDO.** Los artículos 7, 9 y 69 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal contradicen el artículo 1o. constitucional y diversos tratados internacionales, cuyos objetivos son promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos a las personas con discapacidad; en particular, el preámbulo y los artículos 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que mandatan promover prácticas de inclusión social y adoptar medidas positivas para remover las barreras existentes en el entorno que afectan a este grupo y que le impiden el pleno goce de sus derechos y libertades.
- j) Así, se argumenta que el artículo 69, fracción II, de la referida ley de movilidad, al establecer como una prohibición para reexpedir permiso o licencia para conducir que se compruebe la existencia de una discapacidad mental o física, incumple el deber del Estado de promover la inclusión social de los miembros de este grupo y no adopta las medidas pertinentes para que se puedan superar los obstáculos derivados de la discapacidad física o mental.
- k) Adicionalmente, se dice que tal norma reclamada viola el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su personalidad jurídica, dignidad, igualdad y no discriminación, los cuales se encuentran reconocidos, entre otros, en los artículos 2, 5 y 12 de la recién citada convención, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo I, punto 2, incisos a) y b), de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.
- l) En primer lugar, porque la negativa a expedir el permiso o licencia lesiona la dignidad de las personas con discapacidad y supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de que sean titulares y gocen de los mismos derechos y obligaciones.
- m) En segundo lugar, toda vez que se origina una discriminación y afectación a la dignidad de las personas con discapacidad al preverse de plano la negativa de obtener un permiso o licencia para conducir automotores en un plano de paridad con otras personas. Además, en atención al principio de igualdad, el cual pertenece como la no discriminación al *ius cogens*, existía la obligación de que en la legislación secundaria impugnada se establecieran diferenciaciones objetivas y razonables a favor de las personas con discapacidad para combatir las prácticas discriminatorias como la negativa a otorgar permisos y licencias y se impusieran medidas positivas o diferencias normativas para el adecuado goce y ejercicio de sus derechos, tal como el de libre circulación.

- n) En atención a estos razonamientos, se señaló que el artículo 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad define incorrectamente a las personas con discapacidad motriz como personas con movilidad limitada, contraviniendo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que delimita los conceptos no sólo desde el ámbito médico, sino también desde el modelo social y de derechos humanos. Desde su perspectiva, esta definición invisibiliza al grupo y los pone en riesgo de vivir niveles de discriminación muy graves.
- o) Por otra parte, se dice que tampoco el artículo 7, fracción II, de la Ley de Movilidad resulta acorde con las definiciones convencionales. La delimitación del concepto de "accesibilidad" en tal norma reclamada debió incluir los términos "al alcance de todos", "sin discriminación de condición", "costos accesibles" e "información clara y oportuna", a la luz de los estándares amplios que prevé el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cumplimiento del artículo 1o. de la Constitución Federal.
- p) Por último, en atención al argumento anterior, se transcribe el artículo 6 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal y se dice que si bien esta norma determina que la Administración Pública debe proporcionar los medios para que las personas con discapacidad puedan elegir de manera libre la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad, lo cierto es que ello no será factible porque no se garantizó que siempre tuvieran accesibilidad, a través de los sistemas de apoyo y ajustes necesarios que requieren, ni se previeron medidas para identificar y eliminar los obstáculos y barreras que obstruyen su accesibilidad; de tal manera que, se dice, las personas con discapacidad se verán impedidas para disfrutar en igualdad de condiciones con las demás personas tales beneficios de la ciudad.

6. **Demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Una vez que se explicaron los antecedentes de la ley reclamada y se hizo referencia a la oportunidad y a la legitimación, se argumentó lo que sigue en un único concepto de invalidez:

- a) El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al establecer que para la realización de manifestaciones públicas deberá darse un aviso a la Secretaría de Seguridad Pública con 48 horas de anticipación a la realización de la misma y que la propia Secretaría tendrá la obligaciones de brindar las facilidades para la manifestación pública de grupos o individuos que den aviso, vulnera los derechos a la no discriminación, asociación, libertad de expresión, manifestación, así como los principios de legalidad, pro persona y no restricción de garantías.
- b) En principio, se aduce que condicionar a la existencia de un aviso el otorgamiento por parte de la autoridad de facilidades para llevar a cabo la manifestación pública, tal como se regula en el primer párrafo del artículo impugnado, produce un criterio de exclusión al no tener tales facilidades los grupos que no efectúen el respectivo aviso. A su juicio, debería darse el mismo trato al margen de la existencia o no del aviso.
- c) En relación con el mismo supuesto, se señala que en la propia norma reclamada no se prevé detalladamente el contenido o la implicación de tales "facilidades", lo que genera falta de certeza, vaguedad, imprecisión y discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla.
- d) Por su parte, en cuanto a la obligación de un aviso previo a la manifestación pública, se argumenta que produce una distinción entre los grupos a manifestarse (los que cumplen o no con el aviso) y se incurre en un acto de discriminación indirecta (impacto desproporcionado de normas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales, producen efectos negativos para ciertos grupos), citando las sentencias de la Corte Interamericana en el *Caso Escher y otros vs. Brasil*, el *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* y el *Caso de la Masacre de Mapiripan vs. Colombia*.
- e) A decir del promovente, la obligación de dar un aviso condiciona injustificadamente el goce de derechos humanos, va más allá de su competencia jurídica en nombre del "bien público" y hace parte a la autoridad en el ejercicio de un derecho como la reunión y libertad de expresión, lo cual es innecesario desde el punto de vista constitucional.
- f) En relación con los derechos de tránsito y libertad de expresión, se afirmó que la obligatoriedad de dar un aviso establece más limitaciones que las impuestas constitucionalmente a estos derechos y no se adecúa a los parámetros convencionales derivados de los artículos 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para analizar las restricciones de los derechos. Primero, porque ese requisito de aviso a la libre circulación y ejercicio de la expresión no encuentra a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal, ordenamiento al que aluden las convenciones cuando se refieren que los derechos podrán ser objeto de restricciones previstas en "ley"; segundo, debido a que no se justifica tal requisito de aviso a la supuesta protección de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público, moral o salud pública, ni son indispensables en una sociedad democrática y, tercero, toda vez que al hacerse "necesario" dicho aviso, interpone obstáculos, directos o indirectos, al goce y ejercicio de los derechos a pesar de que la reunión y manifestación de ideas sea lícita.
- g) Respecto sólo al derecho humano a la libertad de expresión, se estima que el requisito de aviso constituye una medida preventiva, calificada como previa censura, que se encuentra prohibida convencionalmente y la cual no es aceptada por la Corte Interamericana, en atención al *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile* y el *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*.
- h) Es decir, la obligatoriedad de dar aviso a la autoridad tiene alcances de convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa, ya que se basa en la medida inversamente proporcional del aviso al otorgamiento de

facilidades para la manifestación pública, sin que éste sea un motivo suficiente que justifique el pedimento. En todo caso, desde la obligatoriedad de garantizar la libertad de expresión, las facilidades para el ejercicio de los derechos deben de brindarse indistintamente al aviso otorgado a la autoridad.

- i) En ese tenor, se considera que el requisito de aviso, concebido a su vez como censura previa, transgrede el artículo 1º constitucional y el principio pro persona y, además, no supera un análisis de proporcionalidad en sentido amplio: no cumple con una finalidad constitucionalmente legítima (el aviso es una práctica que se opone al desarrollo de una sociedad democrática), trastoca los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad y tampoco es idóneo ni proporcional para el respeto y protección de los derechos humanos en conflicto.
- j) En consecuencia, solicita se declare la invalidez tanto del primero como del segundo del artículo objetado, al sufrir ambos de los mismos defectos de inconstitucionalidad.

7. **Admisión y trámite.** Recibida la primera de las acciones de inconstitucionalidad promovida por la Comisión del Distrito Federal, mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil catorce, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente 96/2014, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez

Ortiz Mena. Posteriormente, por acuerdo de esa misma fecha, el Presidente de la Corte dio cuenta del escrito de demanda presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asignándole el número 97/2014 y ordenando acumularlo a la acción de inconstitucionalidad presentada por comisión local de derechos humanos, al haberse impugnado en ambas la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

8. Hecho lo anterior, por acuerdo de catorce de agosto del mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite las referidas acciones de inconstitucionalidad y dio vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y, a su vez, requirió dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.

9. **Informe del Ejecutivo.** El cinco de septiembre de dos mil catorce, el Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en representación del Jefe de Gobierno, rindió informe en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:

- a) La promulgación y publicación del decreto impugnado se hizo en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal y 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- b) Los artículos 212 y 213 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal cumplen con los requisitos y parámetros de los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Federal y los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo relativo a los derechos de manifestación de ideas, libertad de expresión y libertad de reunión; mismos que constituyen los presupuestos para la construcción de una *racionalidad discursiva* y la consecución de una democracia representativa basada en la deliberación pública.
- c) Como todos los derechos, los de expresión, manifestación de ideas y reunión, no son absolutos o ilimitados, sino que admiten limitaciones o restricciones. En ese tenor, el artículo 17, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que los habitantes de la ciudad tienen derecho a utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino, los cuales están definidos en los artículos 19 y 20 de la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicios Públicos y en el numeral 9, incisos CIII y CIV, de la Ley de Movilidad, como las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares (vía pública o vialidad), las plazas, calles, avenidas, mercados, hospitales, etcétera.
- d) Asimismo, los artículos 18 y 19 del referido estatuto disponen que son obligaciones de sus habitantes respetar la Constitución y demás leyes, así como utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes, derechos que se ejercerán de conformidad con lo previsto en la propia Constitución, leyes y reglamentos que determinen las medidas para garantizar el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.
- e) Por ende, armonizando el ejercicio de los referidos derechos humanos con sus restricciones y los derechos de los demás, se argumenta que las normas reclamadas superan un análisis de constitucionalidad. En el dictamen por el que se abroga la Ley de Transporte y Vialidad y se crea la Ley de Movilidad, la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad de la Asamblea Legislativa expuso los fundamentos y motivos necesarios, los cuales culminaron con la votación del decreto en el Pleno el treinta de abril de dos mil catorce, en cuya sesión se puede advertir que la intención del Poder Legislativo consistió en establecer un marco normativo que sustituyera el modelo de transporte y vialidad por el paradigma de movilidad, con el fin de impulsar un desarrollo con equidad, inclusión y justicia social.
- f) Consecuentemente, para el Poder Ejecutivo, si el espacio público es un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones y el ejercicio de los derechos que sustentan el sistema de movilidad, también es cierto que el ejercicio de tales derechos debe tener lugar de forma acorde con el resto de los derechos.
- g) El no permitir que se hagan manifestaciones, desfiles, caravanas, peregrinaciones u otro tipo de concentraciones

humanas en ciertos lugares tiene como propósito armonizar los derechos de todas las personas que habitan o visitan la Ciudad de México. Además, el que se permita disolver tales manifestaciones o concentraciones con fundamento en el artículo 214 reclamado, en todo caso se hace directamente a partir de lo previsto en el artículo 9 de la Constitución

Federal y en atención a la normatividad aplicable a la que se refiere el propio artículo, que son los artículos 25 a 27 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad y 25, fracciones II y III, de la Ley de Cultura Cívica, ambas del Distrito Federal.

- h) Por su parte, el artículo 69, fracción II, primer párrafo, impugnado de la Ley de Movilidad cumple con los requisitos constitucional, ya que de ninguna manera las limitaciones temporales para reexpedir un permiso o licencia a personas con incapacidad mental o física implica la generación de "discriminación por motivos de discapacidad"; por el contrario, la norma tiende a buscar un "ajuste razonable" para garantizar a las personas con discapacidad el pleno goce o ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
 - i) La norma cuestionada tuvo presente lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, aunado a ello, se destaca que como un ejemplo de esa intención de respetar y proteger los derechos de este grupo, existe en el Distrito Federal un procedimiento para dar de "alta vehículos para personas con discapacidad".
 - j) En relación con la petición de inconstitucionalidad del artículo 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad, se argumenta que la inclusión de un concepto de personas con movilidad limitada busca su aplicación sólo en el marco de la ley y no se advierte de qué manera podría resultar discriminatoria dicha conceptualización, al tener como único propósito generar condiciones para que la Administración Pública proporcione los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse y acceder a los bienes y servicios, para que en la materia pública en la materia se considere el nivel de vulnerabilidad de los usuarios y para otorgar prioridad en la utilización del espacio vial y valorar la distribución de recursos de acuerdo con la jerarquía de movilidad en la que se da prioridad a los peatones, personas con discapacidad y personas con movilidad limitada.
 - k) Por lo que hace a la objeción del artículo 7, fracción II, de la Ley de Movilidad, se dice que debe declararse infundado, toda vez que en esa norma no se propuso un concepto de accesibilidad, sino se creó un principio mucho más amplio que un concepto, el cual se armoniza y resulta acorde con el contenido del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
 - l) Respecto al artículo 212 de la Ley de Movilidad y la objeción a la necesidad de dar un aviso previo a la manifestación o concentración, se argumenta que el intercambio de ideas y reivindicaciones sociales supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el de reunión y manifestación, pero también el de libre circulación.
 - m) En ese sentido, se afirma que los propios artículos 13, 15 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permiten la regulación del espacio público a partir, por ejemplo, de un aviso. Este requisito no tiene como objeto prohibir la reunión o manifestación; más bien, busca que las autoridades tomen las medidas conducentes a fin de facilitar el ejercicio de los derechos sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades del resto de la comunidad. Como apoyo a este argumento, se cita el caso *Auli Kivenmaa v. Finland*, en el que el Comité de Derechos Humanos de la ONU sostuvo que el requisito de notificación a la policía para realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
 - n) La importancia otorgada tanto a la libertad de expresión como a la libertad de reunión no los vuelve en derechos absolutos. Como a su vez lo establece el artículo 15 de la citada Convención Americana y la propia Constitución Federal, los derechos humanos admiten limitaciones y se debe de buscar su interpretación y aplicación en un justo punto de equilibrio con otros valores, atendiendo a las circunstancias de cada caso en concreto.
 - o) Adicionalmente, se destaca que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su "Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas", expresamente reconoció que el requisito de notificación previa a la policía no es incompatible con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
10. **Informe del Poder Legislativo.** El nueve de septiembre de dos mil catorce, el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal rindió dos escritos de informe en representación de ese poder, en los que argumentó, tras emitir consideraciones en cuanto a los antecedentes y la oportunidad, lo que se detalla en seguida:
- a) En relación con el primer concepto de invalidez de la demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se afirma que los artículos 213 y 214 resultan acordes a los artículos 1o. y 9o. de la Constitución Federal y a lo dispuesto en varios tratados internacionales.

Tras explicar que todos los derechos humanos admiten limitaciones y restricciones y detallar los lineamientos constitucionales y convencionales ideados por esta Suprema Corte para validar una restricción, se dijo que las normas reclamadas tienen como objetivo precisamente la protección del orden público, principio reconocido como uno de los límites constitucionalmente válidos del derecho de manifestación y de reunión.
 - b) Dicho en otras palabras, el que se señale en las normas objetadas que las manifestaciones o concentraciones humanas de diverso tipo no pueden llevarse a cabo en vías primarias de circulación continua, en realidad es la

consecución de la protección de ese orden público, restricción que es proporcional, necesaria e idónea, ya que no veda el derecho de manifestarse, pues aquéllos que quieran ejercer tal derecho lo podrán hacer en los espacios que no afecten, en medida de lo posible, al resto de la sociedad. El ejercicio de los derechos de manifestación y reunión no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos en contra del beneficio de toda la sociedad.

- c) Además, es una delimitación que busca armonizar el derecho de reunión con el libre tránsito en las vías primarias, así como garantizar el orden público al otorgar facilidades a los manifestantes para que la Secretaría de Seguridad Pública guíe sus rutas, proteja su integridad e intereses, disminuya los índices de contaminación atmosférica y fortalezca el sector económico y turístico de la capital evitando la utilización de avenidas y lugares de notable importancia nacional.
- d) Al respecto, se explicó que las vías primarias de circulación continua son vías esenciales para la movilidad de toda la sociedad que encuentran su definición concreta en los artículos 178 a 180 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, por lo que no es certero afirmar que la autoridad goza de un margen arbitrario para decidir cuáles son esas vías y que, por ello, la restricción al ejercicio de los derechos no se encuentra en una ley.
- e) El legislador no se encuentra obligado a especificar cuáles son las vías primarias, pues es suficiente con la definición propuesta para que las autoridades correspondientes y los gobernados tengan certeza en saber a cuáles vialidades se refieren los artículos impugnados; aunado a que la Comisión de Clasificación de Vialidades, dependiente de la Secretaría, tendrá por objeto asignar la jerarquía y categoría de las vías de circulación en el Distrito Federal de conformidad con el artículo 26 de la propia Ley de Movilidad y con el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.
- f) En contestación al segundo concepto de invalidez de la demanda de la comisión local, se manifestó que deben declararse constitucionales los artículos 7, fracción I, 9, fracción LXIV, y 69, fracción II, de la Ley de Movilidad al no transgredir el artículo 1º de la Constitución Federal ni los numerales aplicables de la Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- g) En principio, se aduce que la ley objetada creó nuevas disposiciones atendiendo a los principios de no discriminación y tomando en cuenta las características de las personas con discapacidad y el deber de llevar a cabo las medidas pertinentes para su plena inclusión, goce y ejercicio de sus derechos. Para ello citó los artículos 3 y 5 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y 2 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, ambas del Distrito Federal.
- h) Con base en lo anterior, respecto al reclamo de inconstitucionalidad del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad, se dijo que el hecho de impedir que se reexpida un permiso o licencia para conducir a las personas que sean calificadas por la Secretaría de Movilidad como aquéllas con incapacidad mental o física que les evite conducir y no comprueben haberse rehabilitado, no produce de plano una discriminación, pues la norma no trata de forma desfavorable a los incapaces.
- i) A los discapacitados no se les está impidiendo ningún derecho, sino que de forma temporal se les está protegiendo y asegurando en el goce pleno de su vida; es decir, si la persona no comprueba mediante certificado médico haberse rehabilitado, no se le podrá reexpedir una licencia, ello atendiendo a la debida protección y seguridad de los incapaces y al resto de la sociedad, toda vez que puede ser un peligro que una persona con incapacidades físicas o mentales conduzca un vehículo con características hechas para quienes no tienen algún tipo de discapacidad.
- j) La finalidad inminente de la norma es la seguridad íntegra de los incapaces y de la sociedad, por lo que se insiste que la ley impugnada garantiza a todas las personas el goce de los mismos derechos en atención a las circunstancias físicas, mentales, de género, así como alguna otra que pueda ubicarlos en una situación vulnerable.
- k) De igual forma, se dice que el Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal, vigente de acuerdo a los transitorios de la Ley de Movilidad, establece los supuestos y requisitos para expedir licencias a las personas con discapacidad, con lo cual se advierte que este grupo tienen el mismo acceso a los derechos humanos que las demás personas, sin discriminación y otorgando medios eficientes para el goce de los mismos derechos.
- l) En relación con el reclamo de la fracción LXIV del artículo 9 de la Ley de Movilidad, se argumenta que los conceptos de invalidez deben declararse inoperantes e infundados. La primera calificativa porque no se señala ningún porción constitucional o convencional que estime vulnerada.
- m) Por lo que hace al contenido propio del precepto cuestionado, se dice que resulta perfectamente válido, debido a que únicamente define a las personas con movilidad limitada; es decir, da un concepto general de ese término para la consecución del objetivo de la ley impugnada, consistente en regular y mejorar la movilidad de la sociedad en la Ciudad de México, para lo cual es necesario primero señalar definiciones que ayuden a optimizar los derechos y obligaciones de cada persona.
- n) Sentado lo anterior, se afirma que la parte promovente mal interpreta la definición propuesta, pues no se está

equiparando la discapacidad motriz con las personas con movilidad limitada. Las primeras son aquellas personas que por su condición de vida se ven afectadas en el control y movimiento del cuerpo, generando alteraciones en el desplazamiento, equilibrio, manipulación, habla y respiración, mientras que las personas con movilidad limitada se refieren únicamente a las que, por cualquier circunstancia, su movilidad sea lenta.

- o) Por ende, se alega que no existe discriminación ni violación constitucional alguna, ya que la categoría de discapacidad motriz entra dentro del concepto de personas con movilidad limitada, sin que se puedan equiparar al ser una definición genérica de las personas que son sujeto de la Ley de Movilidad. Además, el que no se definan exhaustivamente todos los vocablos o locuciones, no produce la inconstitucionalidad de la norma.
- p) En un similar sentido, respecto a la impugnación del artículo 7, fracción II, de la Ley de Movilidad, en el que se conceptualiza el término accesibilidad, se dice que en realidad es una norma que integra en las políticas públicas el principio de accesibilidad universal, estableciendo a favor de la población con discapacidad condiciones necesarias para el libre ejercicio de las garantías que otorga la Constitución Federal y la legislación secundaria, en un ámbito de igualdad y no discriminación. Así, el que no se especifiquen diversos conceptos en la definición de accesibilidad no implica una inconstitucionalidad: primero, porque la Constitución Federal no exige que se definan todos los vocablos o locuciones utilizados en una ley secundaria; es decir, las normas no son diccionarios, por lo que para conocer su significado existen métodos interpretativos y, segundo, que en realidad la inclusión de ese término fue garantizar la movilidad para todos.
- q) Por último, en respuesta al único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se argumentó que el artículo 212 de la Ley de Movilidad impugnado no sufre de ningún vicio de inconstitucionalidad.
- r) En principio, porque en términos de los artículos 6 y 9 de la Constitución Federal, 19 a 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se entiende que ningún derecho es absoluto, ni siquiera la libertad de expresión, por lo que su ejercicio admite limitaciones y restricciones (las cuales se debe de asimilar a la protección del interés general e interpretarse conforme al principio pro persona). Bajo estos entendidos, se razona que el artículo reclamado no transgrede derechos humanos, pues la norma busca la protección del orden público y de la libertad ambulatoria de las demás personas. El aviso es una medida razonable y proporcional que tiene como objeto que la Secretaría de Seguridad Pública otorgue protección a las personas que participan en las respectivas manifestaciones, así como al resto de la población de la ciudad.
- s) Se insiste que el precepto cuestionado busca potencializar los derechos de audiencia a través de convenios y otorgar facilidades a los manifestantes para que la autoridad competente observe y guíe sus rutas, así como informar a la población en general sobre las futuras manifestaciones, disminuir los índices de contaminación atmosférica, fortalecer el sector económico y turístico de la capital y no afectar el libre tránsito en las avenidas primarias para reducir la afectación al resto de la sociedad.
- t) Este tipo de regulación de las concentraciones humanas y sus límites se han establecido ya en otros ordenamientos formal y materialmente legislativos, como el artículo 25, fracción II, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y los numerales 25 a 27 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. Adicionalmente, el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública establece procedimientos para la liberación de las vialidades en caso de bloqueos y dispersión de manifestantes.
- u) En consecuencia, se afirma que tanto la legislación impugnada como el resto de las disposiciones aplicables tienden a hacer posible que las personas ejerzan sus derechos de manifestación, reunión, asociación y libertad de tránsito, pero conviviendo en sociedad de manera armónica, para que todos puedan y estén en posibilidades de ejercer sus respectivos derechos. Consecuentemente, se argumenta que lo contenido en el artículo cuestionado cae dentro de los propios supuestos de regulación de los derechos involucrados en términos de la Constitución Federal y de los tratados internacionales, pues se busca la protección del orden público. Además, de que los requisitos plasmados en el artículo (como el aviso y la restricción de vías) son las medidas más idóneas y proporcionales para la consecución de ese fin legítimo.
- v) Por último, respecto al argumento de que el artículo impugnado genera una desigualdad, toda vez que no se otorgaran facilidades a los grupos manifestantes que no den aviso, el Poder Legislativo sostiene que la comisión accionante parte de una premisa errónea. La norma jamás excluye de facilidades a los diversos grupos de manifestantes; por el contrario, prevé una obligación que es aplicable para todos.
- w) Dicho de otra manera, la norma no indica que aquellos que si den aviso tengan ciertos beneficios, sino que la obligación de aviso es para todos y, si no dan cumplimiento a la obligación respectiva, incurrirán en una sanción, tal y como lo establecen los respectivos reglamentos que deriven de la ley, así como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues la autoridad de seguridad pública tiene el deber de tomar las medidas necesarias para recuperar la vialidad y no afectar la libre circulación de la sociedad en general.

11. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

12. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

13. **Medidas para mejor proveer.** Una vez cerrada la instrucción, el Ministro instructor determinó ejercer sus facultades para mejor proveer y, por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil catorce, solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal que informara sobre dos aspectos: a) cuántos avisos por escrito de "*desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social... que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad*" se recibieron en dicha secretaría desde que entró en vigor el artículo 212 de la ley impugnada hasta la fecha de notificación del acuerdo, y b) cuántas de las citadas actividades se han realizado en el mismo periodo, en atención a los registros que obraran en sus archivos.
14. La Secretaría de Seguridad Pública cumplió tal requerimiento por escrito presentado el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en el que señaló lo que sigue: respecto a la primera petición, destacó que no se ha recibido ningún aviso por escrito en el que se haya utilizado como fundamento el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Sobre este punto, precisó que aunado a la falta de avisos, hasta ese día no se había emitido la reglamentación de los lineamientos correspondientes a esa norma.
15. No obstante lo anterior, al margen del ámbito de aplicación del referido artículo 212, informó que del quince de julio de dos mil catorce al veintiséis de noviembre del mismo año, se tenía registro que se habían llevado a cabo 1,267 concentraciones humanas o manifestaciones en la Ciudad de México, en la cual los organizadores solicitaron mediante escritos libres la implementación de los dispositivos de seguridad y vialidad para el desarrollo de las mismas. De ese total, 217 concentraciones humanas se refirieron a eventos religiosos, 140 a culturales, 188 a deportivas, 251 a artísticas, 384 a sociales y 87 a movilizaciones (marchas, mítines, caravanas, motines, bloqueo vial, etcétera).
16. Por otro lado, respecto al segundo requerimiento, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal destacó que del quince de julio al veintiséis de noviembre de dos mil catorce, tenía registro
de que en la Ciudad de México se había efectuado 4,911 eventos de concentraciones humanas o manifestaciones, de las cuales 3,644 fueron movilizaciones en las que no medió solicitud a la autoridad de ninguna especie (mítines, marchas, manifestaciones, motines, caravanas, plantones, concentraciones, bloqueos viales, toma de instalaciones, asambleas, entre otros).
17. En consecuencia, a partir de la información remitida y mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento formulado y pasó a la elaboración del proyecto de resolución.
18. ***Amicus curiae.*** Aunado a lo anterior, tras el cierre de la instrucción, diversas organizaciones civiles (el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Article 19*, *Greenpeace* y *Amnesty International*), así como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación y el Centro Estratégico de Impacto Social presentaron documentos denominados como *amicus curiae* en los que respaldaron la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.
19. Por un lado, de los documentos enviados por las asociaciones civiles defensoras de los derechos a la libertad de expresión y asociación y del organismo internacional; en particular, del escrito del Relator Especial de las Naciones Unidas, se advierte como razonamiento principal de inconstitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal que el aviso para llevar a cabo las manifestaciones, aunque es permisible desde el punto de vista del derecho internacional, en el caso concreto constituye una censura previa y una afectación desproporcionada a la libertad de reunión, ya que no se trata de una mera notificación, sino de la exigencia de un permiso previo que, además, deja de lado la posibilidad de reuniones y manifestaciones espontáneas.
20. El relator especial hace especial énfasis en que forma parte del derecho a la reunión todas aquellas manifestaciones que responden inmediatamente a un suceso mediante la celebración de una conglomeración pacífica, por lo que dispersar una de ellas por el solo hecho de no cumplir con la notificación previa de 48 horas radicaría en una grave violación al derecho en comento.
21. Adicionalmente, se sostiene que el hecho de exigir que en el aviso previo se manifieste explícitamente la "finalidad...perfectamente lícita" de la reunión no supera la prueba del principio de legalidad, debido a que la forma de redacción del precepto reclamado sugiere que los objetivos de una reunión deben tener motivos específicos para que sean lícitos, lo cual puede considerarse redundante y confuso y dar lugar a interpretaciones discrecionales.
22. Asimismo, se refiere que no queda claro cuáles son las manifestaciones que deben de cumplir con el requisito de aviso previo (vaguedad de los conceptos de "paz y tranquilidad de la población de la ciudad") ni tampoco se define correcta y exhaustivamente en la ley cuáles son las "vías primarias de circulación continua" que no podrán ser utilizadas por los manifestantes.
23. Por último, el relator especial argumentó que si bien es posible restringir la libertad de reunión en aras de la seguridad pública, el orden público o la protección de los derechos y libertades de los terceros, tales finalidades deben ser objeto de una interpretación estricta y los medios para conseguirlas tienen que acreditar criterios de razonabilidad y proporcionalidad; por lo tanto, aplicando tal estándar al caso concreto, afirma que la prohibición general de utilizar "vías primarias de circulación continua" no es la medida menos restrictiva y su falta de precisión conceptual puede provocar que se vedan zonas muy extensas de la Ciudad de México, por lo que parece conferir al Estado la facultad de restringir el derecho a la libertad de reunión por fines que van más allá de esa seguridad pública, orden público o protección de derechos y libertades de los demás.

24. Por otro lado, en relación con el único *amicus curiae* presentado respecto a los preceptos reclamados que regulan en parte los derechos de las personas con discapacidad, el Centro Estratégico de Impacto Social, Asociación Civil, afirmó que la ley es incompatible con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: primero, porque no contempla a las personas con discapacidad como sujetos de derechos en atención a las definiciones y obligaciones impuestas en el tratado internacional y, segundo, toda vez que los requisitos específicos para la reexpedición de un permiso o licencia para conducir a personas con discapacidad mental o física ignora el concepto de "ajustes razonables" previsto en la citada convención y las discrimina al presumir que las personas con discapacidad están inhabilitados para conducir o que su condición resulta permanente.

II. COMPETENCIA

25. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal plantearon la posible contradicción entre varias disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal y la Constitución Federal, así como diversos tratados internacionales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

26. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.
27. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló como preceptos cuestionados los artículos 7, fracción II; 9, fracción LXIV; 69, fracción II; 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicados el catorce de julio de dos mil catorce en el número 1899 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Cabe enfatizar que si bien en el preámbulo de la demanda sólo se hizo alusión a tales artículos, en términos generales y sin especificar fracciones, este Tribunal Pleno advierte que en el cuerpo de la demanda se detallaron las porciones normativas cuestionadas (identificándolas a partir de esas fracciones) y se plantearon conceptos de invalidez en contra de cada una de ellas; por ende, se toman tales secciones normativas como las efectivamente impugnadas. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reclamó la inconstitucionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en el mencionado número de la Gaceta Oficial de esa entidad, interponiendo un único concepto de invalidez en su contra.
28. Por ende, esta Suprema Corte tiene como disposiciones efectivamente impugnadas a los **artículos 7, fracción II; 9, fracción LXIV; 69, fracción II; 212; 213, y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.**
29. Es importante resaltar que en la parte final del referido escrito de demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se transcribió el artículo 6 de la Ley de Movilidad y se razonó que su contenido no sería factible de actualización, ya que la propia normatividad no asegura la accesibilidad de las personas con discapacidad. En ese tenor, este Tribunal Pleno considera que tales razonamientos no tuvieron como objetivo tener a dicho precepto como impugnado de manera independiente, sino como complemento de la línea argumentativa de impugnación de la fracción II del artículo 7. Sin más, se pasa al estudio de oportunidad de las demandas.

IV. OPORTUNIDAD

30. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal(2) (de ahora en adelante "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo.
31. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se actualiza un nuevo acto legislativo para todos los efectos procesales. Lo anterior, pues todos los artículos reclamados son normas generales y fueron emitidos a partir de un decreto que expidió la totalidad de la legislación y que abrogó la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil dos, según el tercer artículo transitorio del decreto correspondiente(3).
32. Es decir, la publicación de la Ley de Movilidad debe categorizarse, en su totalidad, como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una acción de inconstitucionalidad, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abrogaba a la anterior(4).
33. Dicho lo anterior, en el caso, se advierte entonces que los artículos 7, fracción II; 9, fracción LXIV; 69, fracción II; 212; 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal fueron publicados el catorce de julio de dos mil catorce en el número 1899 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como parte de la emisión de toda la legislación. En ese entendido, el plazo para impugnarlos corrió del martes quince de julio al miércoles trece de agosto de dos mil catorce; por ende, si las demandas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos se presentaron en la Oficina de Certificación y Correspondencia los días doce y trece de agosto, respectivamente, resulta indiscutible que se interpusieron de manera oportuna y, consecuentemente, se satisface el requisito de procedencia que ahora se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

34. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lo podrá hacer en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa(5).
35. En el caso concreto, tanto la Comisión Nacional como la del Distrito Federal, ambas en materia de protección de derechos humanos, impugnaron la Ley de Movilidad del Distrito Federal al considerar que transgrede los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México, por lo cual es evidente que son órganos legitimados constitucionalmente para ello.
36. Por lo que hace a la acciones de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno advierte que tienen las facultades correspondientes en la legislación que rige sus competencias. Por lo que hace a la acción del órgano local, se destaca que fue presentada por Perla Gómez Gallardo, quien acredita el carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal mediante el decreto de la Asamblea Legislativa publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el que se señala que fue designada como Presidenta de esa institución a partir del cinco de noviembre de dos mil trece. En ese tenor, el artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal(6) y el artículo 20 de su reglamento interno(7) disponen que será precisamente su presidente o presidenta quien represente legalmente al respectivo órgano.
37. Por su parte, respecto a la demanda del órgano autónomo nacional, ésta fue interpuesta por Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente en ese momento. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de cinco de noviembre de dos mil nueve, la citada cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince de noviembre del dos mil catorce. Al respecto, se tiene que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos(8) y 18 de su reglamento Interno(9), establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su Presidente.
38. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que las demandas fueron promovidas por órganos legitimados constitucionalmente y presentadas por sus debidos representantes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

39. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, y al margen de lo estudiado sobre la actualización o no de un nuevo acto legislativo, esta Suprema Corte no advierte que se actualice algún impedimento procesal para el análisis de la acción y se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por las comisiones accionantes.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO DE FONDO

40. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los conceptos de invalidez en forma distinta a como fueron presentados por los órganos autónomos protectores de derechos humanos.
41. En un primer apartado, identificado bajo el número VIII, se estudiarán los artículos 7, fracción II; 9, fracción LXIV, y 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, que prevén las definiciones sobre accesibilidad y movilidad limitada, así como los requisitos para reexpedir una licencia o permiso cuando la persona interesada haya sido calificada con una discapacidad mental o física.
42. Posteriormente, en el apartado IX de la presente sentencia, se analizarán los razonamientos de inconstitucionalidad en contra de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en los que se establecen tanto los requisitos y restricciones para llevar a cabo una diversidad de concentraciones o manifestaciones humanas en la Ciudad de México, así como las obligaciones y facultades de la autoridad pública concernientes a las mismas.

VIII. ANÁLISIS DE ACCESIBILIDAD, MOVILIDAD LIMITADA Y REQUISITOS PARA LA REEXPEDICIÓN DE PERMISOS O LICENCIAS A PERSONAS CON INCAPACIDAD FÍSICA O MENTAL

43. En el segundo concepto de invalidez de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 96/2014, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 7, fracción II; 9, fracción LXIV, y 69, fracción II, de la Ley de Movilidad, cuyos textos se transcriben nuevamente a fin de claridad expositiva (se resaltan en negritas las fracciones, párrafos o porciones normativas impugnadas):

Artículo 7.- La Administración Pública al diseñar e implementar las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, observarán los principios siguientes:

[...]

II. Accesibilidad. Garantizar que la movilidad esté al alcance de todos, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición, a costos accesibles y con información clara y oportuna; [...].

Artículo 9.- Para aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por: [...]

LXIV. Personas con movilidad limitada: Personas que de forma temporal o permanentemente, debido a

enfermedad, edad, accidente o alguna otra condición, realizan un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado. Incluye a niños, mujeres en periodo de gestación, adultos mayores, adultos que transitan con niños pequeños, personas con discapacidad, personas con equipaje o paquetes; [...].

Artículo 69.- A ninguna persona se le reexpedirá un permiso o licencia para conducir en los siguientes casos:

I. Si el permiso o licencia para conducir está suspendida o cancelada;

II. Cuando la Secretaría compruebe que el solicitante ha sido calificado de incapacidad mental o física que le impida conducir vehículos motorizados y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado.

Entendiendo que en caso de discapacidad física, la movilidad en vehículos motorizados podría superarse con adaptaciones de diversa índole que permitan conducirlos de forma segura y eficiente. La incapacidad mental sólo podrá avalarse por autoridad facultada para ello;

III. Cuando presente documentación falsa o alterada o proporcione informes falsos, en la solicitud correspondiente;

IV. Cuando le haya sido cancelado un permiso o concesión por causas imputables a su persona; y

V. Cuando así lo ordene la autoridad judicial o administrativa.

44. Las primeras dos disposiciones son normas de carácter definitorio y establecen qué debe entenderse como "accesibilidad" y "movilidad limitada" para efectos de la ley. El tercer precepto regula cuándo y bajo qué requisitos puede reexpedirse un permiso o licencia. Uno de ellos es que el solicitante no cuente o no se encuentre rehabilitado de una incapacidad mental o física que le impida conducir un vehículo motorizado.
45. A juicio de la comisión accionante, los primeros dos numerales son inconstitucionales, porque las definiciones de accesibilidad y personas con movilidad limitada no guardan conformidad con las previstas en el artículo 9o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (al no incluirse en la "accesibilidad" elementos normativos como "al alcance de todos", "sin discriminación de condición", "costos accesibles", "ajustes razonables" e "información clara y oportuna"); además de que el concepto de movilidad limitada se delimita sólo a partir del ámbito médico y no del modelo social, lo cual invisibiliza al grupo de personas con algún grado de discapacidad y lo pone en riesgo de vivir niveles graves de discriminación.
46. Por su parte, respecto al artículo 69, fracción II, se argumenta que no supera un análisis de regularidad constitucional, ya que los requisitos impuestos para reexpedir un permiso o licencia incumplen el deber del Estado de promover la inclusión social de las personas con discapacidad, vulnerando los derechos a la dignidad, igualdad y no discriminación. Ello, pues exigir que se compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado de la incapacidad física o mental impide que las personas con discapacidad sean titulares y gocen de los mismos derechos en un plano de igualdad; aunado a que la norma no contempla diferenciaciones objetivas y razonables a favor de las personas con discapacidad para combatir las prácticas discriminatorias ni hace las distinciones necesarias en cuanto a los diferentes tipos de discapacidad.
47. Este Tribunal Pleno llega a la convicción de que los primeros **dos preceptos** impugnados resultan **constitucionales**, mientras que el **tercero no supera** un análisis de constitucionalidad estricto a la luz de las pautas establecidas por esta Suprema Corte en la materia y debe declararse su **invalidez**.
48. En suma, en relación con las mencionadas fracciones II y LXIV de los artículos 7 y 9, respectivamente, se estima que las definiciones de "accesibilidad" y "personas con movilidad limitada" no contrarían lo dispuesto en la Constitución ni en los tratados internacionales en la materia de discapacidad. Si bien estas normas incluyen como ámbito de su regulación a las personas con discapacidad, no es el único grupo de individuos al que van dirigidas.
49. 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, personas con equipaje o paquetes, por lo que en realidad las fracciones reclamadas no tienden a invisibilizar a un grupo determinado, sino que buscan regular a un gran número de personas que comparten la característica 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. 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 Personas con Discapacidad.
50. Bajo tal entendimiento, se considera que la preocupación de la comisión accionante respecto a la adecuada definición de los aludidos conceptos, en realidad, se satisface con la aplicación de toda la normatividad que reglamenta los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad. Los tratados internacionales y sus diferentes normas en torno a los derechos humanos (incluyendo las definiciones de "personas con discapacidad", "ajustes razonables" y "accesibilidad"), en atención a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, son de aplicación directa por los distintos órganos administrativos de la Ciudad de México. Además, en el orden interno, desde un punto de vista formal, la conceptualización de lo que debe entenderse como "personas con discapacidad", "accesibilidad", "ajustes razonables" y "no discriminación" se encuentran en legislaciones a las que también está 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 en el Distrito Federal.

51. Por otro lado, el artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad no supera un análisis de constitucionalidad. Aun cuando la prohibición a reexpedir un permiso o licencia a las personas que han sido calificadas con alguna incapacidad física o mental para conducir vehículos motorizados obedece a la finalidad de proteger su seguridad como conductores y del resto de la población, las medidas para verificar cuándo existe una discapacidad que afecte esas habilidades para conducir y cómo ese grupo de personas podrían superar las mismas, no son las más idóneas ni proporcionales a la luz del modelo social de discapacidad que protege la Constitución Federal y la Convención sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.
52. El precepto reclamado parte de una idea de la discapacidad como un mero conflicto médico, sin aludir a las premisas que fundamentan el modelo social en el que se basa la referida convención. En ese sentido, al no hacerse las diferenciaciones pertinentes en cuanto a los tipos de discapacidad mentales o físicas que pueden existir, la norma produce varios efectos: no es clara en cómo se comprueba que el solicitante tiene una discapacidad; exige inadecuadamente para cualquier de ellas un certificado médico que muestre una rehabilitación, y sólo permite superar, la discapacidad física, con adaptaciones al vehículo y, la mental, por autoridad facultada para ello, discriminando entre el grupo de personas con discapacidad.
53. En los párrafos que siguen, se expondrá exhaustivamente los motivos para haber llegado a las mencionadas declaraciones de validez e invalidez, partiendo de la identificación del contenido de los derechos de igualdad y no discriminación en materia de personas con discapacidad. Primero se hará el estudio de constitucionalidad de las disposiciones definitorias (sección A) y después de las reglas para la reexpedición de permisos o licencias para las personas con discapacidad (sección B).

A

Análisis de los artículos 7, fracción II y 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal

54. **Parámetro de regularidad.** En principio, en atención a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011 y en el expediente varios 912/2010, a fin de poder realizar el examen de validez materia de la presente acción, resulta indispensable definir el parámetro de regularidad constitucional.
55. En ese sentido, esta Suprema Corte considera que, en atención a las pretensiones de la comisión accionante y al tratarse de una acción de carácter abstracto, las normas que deben servir de base son los derechos humanos a la dignidad, igualdad y no discriminación y la regulación a favor de las personas con discapacidad; en particular, lo previsto en la Convención sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.
56. En primer lugar, en relación con el contenido específico de los aludidos derechos humanos, se tiene que la dignidad humana se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c), y 25 de la Constitución Federal.
57. Este Tribunal Pleno, al fallarse el amparo directo 6/2008 el seis de enero de dos mil nueve, sostuvo que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todos los casos, cuya importancia resalta al ser el fundamento y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. La dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso a particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada(10).
58. Por su parte, el derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafo primero y quinto, de la Constitución Federal(11), así como, entre otros, en los artículos 2o., apartado B; 4o., primer párrafo; 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales(12), por medio de sus diversas manifestaciones de carácter específico como la igualdad de oportunidades de los indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer o la igualdad en la percepción de salarios.
59. Asimismo, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos(13); 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos(14); 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales(15); II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre(16), y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(17).
60. Bajo estos fundamentos normativos, esta Suprema Corte entiende que la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
61. Este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas, siendo la más ejemplificativa la referida **prohibición de discriminar**. El principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida

del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o "*cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas*" (artículo 1o., último párrafo, constitucional).

62. Lo peculiar de este derecho humano es que, de conformidad con los citados preceptos de la Constitución Federal y de los tratados internacionales, su contenido no está delimitado a que deba ser respetado, protegido y salvaguardado únicamente por cierto órgano jurídico o por algún tipo de autoridad. La igualdad jurídica, como principio en sentido estricto, se configura como un mandato de optimización que incluye conductas obligatorias y prohibidas con condiciones de aplicación carentes de delimitación.
63. Ahora, tal como ha sido aceptado en varios precedentes de este Tribunal Pleno, entre ellos, la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**, fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis y en la que se analizaron precisamente normas que regulaban obligaciones y prerrogativas para las personas con discapacidad, el derecho humano a la igualdad, como principio adjetivo, se configura conceptualmente en dos modalidades: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho(18). La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como *uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica*, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
64. La segunda modalidad -igualdad sustantiva o de hecho- radica en alcanzar *una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas*, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.
65. Esta modalidad del principio de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población (incluyendo a las personas con discapacidad); por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada o la discriminación sistemática, así como revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante.
66. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva(19). Éstas tienen como finalidad, se insiste, la paridad real entre los grupos sociales o entre los sujetos de los derechos humanos considerados en forma individual y pueden llevarse a cabo a través de una serie de actos generales o específicos que persigan la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población.
67. No existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho. Dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente (ya sea el legislador, el ejecutivo o el juez a través de actos materialmente administrativos o legislativos) y el grupo de personas que se pretenda regular (como pueden ser las personas con discapacidad).
68. Lo importante radica en que la obligatoriedad de las acciones positivas o de igualación positiva tiene sustento normativo tanto en los citados preceptos constitucionales que regulan el principio de igualdad jurídica como en diversos artículos de tratados internacionales ratificados por México. El artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos(20) y el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales(21) establecen que los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluido el de igualdad y no discriminación, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
69. Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(22) señalan que los Estados parte del tratado se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido el principio de igualdad, lo cual implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos.
70. Adicionalmente, estos **lineamientos generales** sobre la necesidad de adoptar medidas positivas para hacer efectivo los derechos humanos **se ven complementados por tratados internacionales cuya materia es específica**; como los relacionados con la no discriminación de las mujeres, los derechos de los niños y niñas y, en particular, los que abarcan el ámbito de protección de las **personas con discapacidad**, expuestos principalmente, en el ámbito internacional, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en el interamericano, en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
71. Al respecto, este Tribunal Pleno ya ha emitido diferentes resoluciones cuya materia son normas relacionadas precisamente con los derechos de las personas con discapacidad, en los que ha sentado el contenido y alcances que se le deben dar a los referidos tratados internacionales en la materia; entre las que destaca la aludida acción de

72. En primer lugar, en esta sentencia se destacó que el estudio de las obligaciones impuestas en tales tratados internacionales y de cualquier normatividad en materia de discapacidad debe hacerse a la luz de los referidos principios de igualdad y no discriminación.
73. En el fallo se plasmó como premisa de interpretación que el texto constitucional protege expresamente a las personas con discapacidad y establece un vínculo entre el principio de no discriminación y las capacidades como una categoría expresa de protección, en términos del último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.
74. Se reiteró que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en su artículo primero, prevé que la discapacidad es *"una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social"*.
75. En el mismo tratado se dice que la "discriminación contra las personas con discapacidad" debe ser entendida como *"toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales"* (artículo 1.2.a)).
76. Por su parte, se destacó que en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su primer numeral, se mandata que por la expresión "persona con discapacidad" debe entenderse aquella que presenta *"deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*.
77. En cuanto a la discriminación por motivos de discapacidad, la propia convención internacional la define, en su precepto 2, como *"cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo"*.
78. Al respecto, es importante resaltar que este tratado internacional es el resultado de una importante tendencia de la Organización de las Naciones Unidas de emitir directrices en la materia. Como antecedentes históricos existen la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental 1971, la Declaración de los Derechos de los Impedidos 1975, los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental 1991, y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad 1993. La peculiaridad de éstos es que no consagraban el actual modelo social de discapacidad.
79. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que rige la materia en el ámbito del derecho internacional, **representa la adopción normativa del modelo social**, pues aborda, por una parte, el factor humano, es decir, la existencia de una persona con una diversidad funcional y, por otra parte, prevé el factor social conformado por las barreras contextuales que causan una discapacidad(23).
80. Tal como ha sido reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte, teniendo como primer precedente el amparo en revisión 410/20102, resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil doce, dicho modelo social tiene como eje que la **discapacidad no es una enfermedad**. En mayo de 2001, la Organización Mundial de la Salud emitió la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, en la cual ya no se emplea el término enfermedad y se clasifica a la discapacidad como un estado de salud. Previamente, en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, emitida en 1980, se señalaba que una discapacidad era una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad dentro del margen considerado como normal, ello como una consecuencia de una enfermedad.
81. Esta evolución lingüística y cultural se ha reflejado en los diversos modelos que se han empleado para estudiar el ámbito de la discapacidad. Su concepción ha ido modificándose en el devenir de los años: desde un modelo de **prescindencia** en el que las causas de la discapacidad tenían un motivo religioso, a un esquema denominado **rehabilitador, individual o médico**, en el cual el fin es normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tiene.
82. En la actualidad, se insiste, la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad insta a un **modelo llamado social**, el cual propugna que las causas de las discapacidades son sociales. Este modelo afirma que lo que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.
83. Tal esquema se encuentra relacionado con el pleno reconocimiento de derechos fundamentales, como el respeto a la dignidad con independencia de cualquier diversidad funcional, la igualdad y la libertad personal **aspecto que incluye la toma de decisiones**, teniendo como objeto la inclusión social basada en la vida independiente, la no discriminación y la accesibilidad universal en actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

84. En suma, a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual y no la física o la mental es la que ocasiona una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.
85. En ese tenor, como se sentó en el citado precedente, el modelo social se fundamenta en la diversidad del ser humano, sin que ello implique el desconocimiento del principio de igualdad. Si partimos de la base de que no todas las personas son iguales, y, por el contrario, reconocemos la diversidad de las mismas, tanto en su aspecto individual como en el contexto en el que se desenvuelven, es posible concluir que una normativa que simplemente prohíba la discriminación, no puede propiciar una igualdad *de facto*, ya que las premisas de las cuales parte la misma distan mucho entre sí.
86. En consecuencia, primero se debe perseguir la nivelación de las oportunidades de las cuales gozan las personas para su plena inserción social, pues sólo a partir de tal escenario es que las políticas de no discriminación adquieren plena vigencia. Lo anterior ha provocado la creación de los llamados **ajustes razonables**, tal y como los denomina el artículo 2o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
87. Estos ajustes razonables son medidas a través de las cuales se introducen elementos diferenciadores que buscan la plena aplicación del principio de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Partiendo de la consideración de que las personas son distintas, y privilegiando tal diversidad, se propicia la implementación de medidas de naturaleza positiva es decir, que implican un actuar y no sólo una abstención de discriminar que atenúen las desigualdades y permitan una mayor inclusión de las personas con alguna diversidad funcional.
88. Los anteriores argumentos se encuentran contenidos en la tesis aislada VI/2013 de esta Primera Sala, cuyo rubro es **"DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD"** (24).
89. Finalmente, antes de pasar el examen concreto de constitucionalidad de las normas reclamadas y sin pronunciarnos sobre la validez de las disposiciones a las que se harán referencia (al no ser materia de la *litis*), debe resaltarse que en el ámbito interno, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal también dan cuenta de la instauración de ese modelo social.
90. Entre muchas de sus normas, por ejemplo, destaca el artículo 2, fracción XXI, de la ley general que define precisamente la discapacidad a partir de la interacción de una deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, con las barreras que le impone el entorno social. Por su parte, en la ley local, en el artículo 4, fracciones IV y V, se incluyen importantes delimitaciones conceptuales en cuanto a los significados de barreras físicas, sociales y culturales, como aquéllos que impiden a una persona su inclusión y participación en la comunidad, desconociendo sus derechos y libertades fundamentales como cualquier otra persona.
91. **Escrutinio de constitucionalidad de los preceptos impugnados.** Como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que las **fracciones objetadas de los artículos 7 y 9** deben declararse como **válidas**.
92. En síntesis, la comisión accionante argumentó que la delimitación conceptual de los términos previstos en esas fracciones ("accesibilidad" y "personas con movilidad limitada") contraría los elementos normativos que exige, al respecto, la Convención sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, detallados en los párrafos precedentes. Esta Suprema Corte califica tal posición interpretativa como **infundada**.
93. Para esta Pleno, lo que está sujeto a discusión es la definición que contemplan las referidas fracciones de conceptos de suma importancia para la aplicabilidad de varias disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Es decir, a partir de la conceptualización de términos como "accesibilidad" y "personas con movilidad limitada", se contorna parte del ámbito personal de validez de la Ley de Movilidad. El artículo 1 de la ley señala que tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de todas las personas y del transporte de bienes en la Ciudad de México(25); sin embargo, a lo largo de la propia legislación, se prevén prerrogativas especiales para ciertos grupos de personas, incluyendo a niños y niñas, mujeres embarazadas y, particularmente, a personas con discapacidad.
94. Ahora bien, a partir de esa aclaración, como lo hizo notar la comisión accionante en su demanda, la normatividad internacional y las variadas leyes internas que rigen el tema prevén definiciones muy puntuales en torno a qué entenderse por una persona con discapacidad y los criterios necesarios para darles acceso en condiciones de igualdad a los derechos como parte de ese grupo y como cualquier otra persona, estableciéndose obligaciones específicas como la necesidad de imponer ajustes razonables para su debida accesibilidad e inclusión en el entorno social.
95. No obstante, en la lógica del informe presentado por el Poder Legislativo, esta Suprema Corte concluye que las fracciones objetadas no son contrarias a dichos elementos normativos, pues no regulan únicamente a las personas con discapacidad. Las normas abarcan un universo más amplio de individuos cuya peculiaridad en común radica en que usan las vías de comunicación de la ciudad y presentan ciertas características que les impiden desplazarse de la manera más óptima posible, a fin de satisfacer sus necesidades y acceder a las oportunidades de trabajo, educación, salud, recreación y demás que ofrece la ciudad.
96. Como se detalló en el sub-apartado anterior, la Constitución Federal reconoce a las personas con discapacidad como

una categoría que goza de especial protección en el ordenamiento jurídico y las Convenciones sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y la Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad instauran el modelo social de definición del grupo. Desde su óptica, las personas con alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial se les considera que detentan una discapacidad, porque al interactuar tales deficiencias con las barreras del entorno social, se les impide su participación plena y efectiva en la sociedad en condiciones de igualdad con los demás. Lo que genera la discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona y no sus deficiencias físicas, mentales o sensoriales.

97. En ese tenor, contrario a lo aludido por la comisión accionante, este Tribunal Pleno estima que no debe confundirse un concepto general con otro más específico. Para la ley, la movilidad se define como el *"conjunto de desplazamientos de personas y bienes que se realizan a través de diversos modos de transporte, que se llevan a cabo para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades y acceder a las oportunidades de trabajo, educación, salud, recreación y demás que ofrece la Ciudad"* (fracción LVI del artículo 9), por lo que ese **conjunto de personas con "movilidad limitada" que prevé la fracción LXIV impugnada** se integra por todas aquéllas cuyos desplazamientos en la ciudad se pueden considerar lentos, difíciles o desequilibrados por detentar de forma temporal o permanente una cierta condición (sin que necesariamente tenga que ser física, mental o sensorial y puede derivar de una enfermedad, de la edad, o del resultado de un accidente). Este universo incluye a los niños y niñas, a las mujeres en periodo de gestación, a los adultos mayores, a los adultos que transitan con niños pequeños, a las personas con discapacidad y hasta las personas que circulen en la ciudad con equipaje o paquetes.
98. La "movilidad limitada" y la "accesibilidad" de la que habla la legislación entonces tiene como sujeto a todas las personas que se movilizan en la ciudad, no únicamente a las personas con discapacidad, y su objeto es aclarar que este derecho a la movilidad, como nueva premisa normativa de la totalidad de la legislación, conlleva a que todas las personas deben gozar en condiciones de igualdad, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición, a costos accesibles y con información clara y oportuna, de la posibilidad de desplazarse y de desplazar sus bienes a fin de satisfacer sus necesidades y acceder a las oportunidades de trabajo, educación, salud, recreación y demás que ofrece la ciudad bajo condiciones seguras, óptimas, eficientes, de calidad y sustentabilidad.
99. Así, de lo expuesto a partir del parámetro de regularidad aplicable, este Tribunal Pleno estima que no existe mandato constitucional o convencional alguno que prohíba considerar a las personas con discapacidad como parte de un universo más amplio que, por ciertas barreras, pueda enfrentarse a un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado en las vialidades de la ciudad y que la legislación les otorgue cierto grado de protección. La única condición de la normatividad en la materia radica en que, independientemente del universo en el que se ubique a las personas con discapacidad, se debe buscar que cuenten con las medidas o los ajustes necesarios para que se respeten y protejan sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.
100. Por ende, se insiste, este Tribunal Pleno considera que la simple incorporación de las personas con discapacidad en un género más amplio de individuos que se enfrentan a barreras en sus desplazamientos no genera alguna incidencia o perjuicio normativo para dicho grupo de personas.

Ello, porque esa conceptualización no se aparta de los presupuestos del citado modelo social en materia de discapacidad: el término movilidad limitada no se ancla a la mera existencia de trastornos físicos o mentales, como reflejo de un criterio médico o de rehabilitación. Las personas con movilidad limitada pueden ser hasta individuos con equipajes.
101. Más bien, la movilidad limitada hace referencia únicamente a que por edad, accidente o cualquier otra condición, una persona detente un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado en la ciudad; en otras palabras, el elemento definitorio es la dificultad en el desplazamiento. En consecuencia, esta Corte sostiene que dicha conceptualización es compaginable con la premisa del referido social consistente en que la discapacidad surge por las barreras que una persona, con ciertas deficiencias, enfrenta al interactuar con su entorno. Justamente, las dificultades de esa interacción es lo que puede provocar un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado.
102. Por eso, como lo dice la propia norma reclamada, uno de los ejemplos de las personas con movilidad limitada pueden ser las personas con discapacidad, cuando concurra de facto una deficiencia en el desplazamiento. No hay equivalencias en los conceptos. Así, una persona con movilidad limitada podrá ser una persona con discapacidad, pero no todas las personas con discapacidad tienen movilidad limitada, lo que lleva a esta Corte a concluir que tales definiciones no violentan a su vez los principios de igualdad y no discriminación ni el modelo social apuntado.
103. Ahora bien, aunado a esta determinación, la comisión accionante también razonó que las definiciones apuntadas devenían como ilegales, no sólo por no incorporar las definiciones convencionales, sino porque ocasionan una invisibilización de las personas con discapacidad.
104. Respecto a este alegato, por el contrario, esta Corte estima que la legislación busca hacer evidente la problemática que tienen ciertos grupos de personas en su movilidad e implementa distintas medidas para respetar y proteger los derechos de todo ese grupo, incluyendo a las personas con discapacidad.
105. La viabilidad de las medidas para salvaguardar los derechos en la ley, en específico, de las personas con discapacidad, no se ven afectadas desde un plano de vista meramente conceptual o de definición del grupo, sino que deben examinarse caso por caso y a partir de su incidencia en el propio grupo. La ley incorpora una gran diversidad de obligaciones de la autoridad que tienen como destinatarios a las personas con discapacidad, consideradas de manera

singular, y/o como parte del grupo de movilidad limitada, como pueden ser la obligación de construcción de vías accesibles para las personas con discapacidad (fracción XXI del artículo 12) o incluir en el programa integral de movilidad el mejoramiento del transporte de pasajeros con énfasis en las personas con discapacidad (fracción III, inciso e), artículo 41), entre otras.

106. Dicho todo lo anterior, es cierto entonces que la Ley de Movilidad no define qué debe entenderse como una persona con discapacidad ni incorpora, a partir de una óptica meramente normativa, conceptos necesarios para atender a sus necesidades como "accesibilidad de las personas con discapacidad" o "ajustes razonables"; sin embargo, ello no provoca la existencia de una deficiencia normativa que pueda ser catalogada como una omisión legislativa parcial que se le califique como inconstitucional.
107. Por el contrario, la preocupación de la comisión accionante en torno a la ausencia de clarificación de conceptos se ve satisfecha por la interpretación sistemática de los preceptos reclamados con el resto de la normatividad aplicable. Primero, en atención a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, los referidos tratados internacionales en materia de discapacidad forman parte del ordenamiento jurídico interno y los órganos administrativos se encuentran sujetos directamente a los mismos. La Secretaría de Movilidad debe atender, consecuentemente, a las definiciones de las personas con discapacidad y a la accesibilidad para la aplicabilidad de la legislación reclamada a este grupo de personas.
108. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos establecen que los Estados deberán adoptar todo tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (incluyendo la incorporación de conceptos en sus legislaciones), eso no significa que los tratados internacionales pierdan su eficacia directa (tratándose de la especificación de contenidos de los derechos humanos, tal como sucede en el caso) o que la incorporación a la legislación secundaria de las normas definitorias, reglas y principios internacionales que rigen a las personas con discapacidad debe, forzosamente, reiterarse textualmente en todas las normas que inciden o abarcan de alguna manera a ese grupo.
109. La legislación secundaria tiene que interpretarse armónicamente como un principio fundamental del Derecho, sin que el hecho de que no se indique tal tipo de interpretación en el precepto reclamado tenga un efecto tan grave de potencial invalidatorio.
110. El Estado mexicano y el Distrito Federal ya incorporaron al régimen interno muchas de las disposiciones exigidas en los referidos tratados internacionales de la materia (como las definiciones de lo que debe entenderse como personas con discapacidad, accesibilidad o ajustes razonables). Sin pronunciarnos sobre la validez de las mismas, al no ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad, la Secretaría de Movilidad, al momento de aplicar lo previsto en la Ley de Movilidad del Distrito Federal respecto a personas con discapacidad (que son reconocidos como grupos vulnerables que pueden tener una movilidad limitada), se encuentra también sujeta al cumplimiento de las citadas Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad(26) y la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal(27). Ambas legislaciones incorporan los conceptos antes aludidos y una gran diversidad de facultades y obligaciones de las autoridades en la materia.

B

Análisis del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad

111. Superada la validez de las normas definitorias, este Tribunal Pleno **pasa al análisis de regularidad** de un de las reglas para la reexpedición de las licencias o permisos de conducir previstas en la fracción citada al rubro.
112. **Parámetro de regularidad.** Aunado a lo descrito en la sección anterior en relación con el contenido de los derechos humanos a la igualdad y no discriminación y de la normatividad constitucional y convencional en torno a las personas con discapacidad, lo cual debe tenerse por insertado en esta sección en ánimos de no repetición, debe resaltarse que por lo que hace a las normas que incidan en ese modelo social de discapacidad, la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el citado amparo en revisión 410/2012, fijó los principios y directrices a la luz de los cuales se debe analizar la normatividad en la materia (a través de valores instrumentales y finalistas).
113. Al respecto, se señaló que el estándar de análisis de la constitucionalidad de una norma que incida en la materia debe partir del presupuesto de existencia del referido modelo social. Bajo tal concepción, se sostuvo que las medidas tomadas para respetar y proteger los derechos de las personas con discapacidad (las cuales pueden ser de naturaleza negativa o positiva, definidas en el sentido apuntado en párrafos precedentes); incluyendo las de tipo legislativo, deben partir precisamente de los principios que animan al modelo social y deben ser idóneas y razonables para la consecución de las metas buscadas.
114. Es decir, atendiendo al ámbito evaluativo en particular de cada caso concreto (pues el mismo determina la importancia comparativa de las variables involucradas), se podrá concluir que una medida que incide en la materia de discapacidad es idónea y razonable, cuando en principio tenga como meta la consecución de la igualdad y la no discriminación que instauro el modelo social y, además, se instituya en un ámbito en el cual no resulta tolerable mantener o producir un agravio comparativo entre los ciudadanos por virtud de las discapacidades de algunos de ellos.
115. **Escrutinio de constitucionalidad del precepto impugnado.** En contra de la referida fracción II del artículo 69, la comisión accionante argumentó que uno de los requisitos para reexpedir una licencia o permiso, al estar dirigido

únicamente a las personas con discapacidad, violenta los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación y la regulación específica en materia de discapacidad prevista en los tratados internacionales de la materia.

116. Esta Suprema Corte concluye que deben tenerse como **fundados** dichos planteamientos de invalidez, en atención a las siguientes consideraciones.
117. En primer lugar, es necesario situar a la norma reclamada. Ésta se encuentra en el Título Tercero de la ley referido al tema de la movilidad, en el Capítulo II relativo a las licencias y permisos para conducir. Una licencia, según la fracción L del artículo 9 es un "[d]ocumento que concede la Secretaría a una persona física y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley y demás ordenamientos jurídicos y administrativos"; por su parte, un permiso en términos de la fracción LXIII del mismo artículo radica en un "[d]ocumento que concede la Secretaría a una persona física mayor de quince y menor de dieciocho años de edad y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley y demás ordenamientos jurídicos y administrativos".
118. En términos de los artículos 64 a 66 de la Ley de Movilidad, en la Ciudad de México, para poder conducir un vehículo motorizado cualquiera que sea su tipo se deberá contar y portar una licencia o permiso junto con la demás documentación requerida. Estas licencias o permisos serán emitidos por la Secretaría de Movilidad y para obtenerlos es necesario acreditar las evaluaciones y, en su caso, los cursos que para el efectos se establezcan, además de cumplir con los demás requisitos previstos en la ley y en disposiciones jurídicas secundarias y administrativas aplicables.
119. Las licencias o permisos se extinguen por la suspensión o cancelación de las mismas, por la expiración del plazo por el que fue otorgada o por las demás razones previstas en las disposiciones secundarias aplicables. Su cancelación se hará por ciertas razones especificadas en el artículo 67 de la ley, como que el titular de la licencia o permiso sea sancionado por segunda vez en un periodo de un año por conducir un vehículo en estado de ebriedad, cuando se comentan infracciones de tránsito bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas o cuando se compruebe que la información proporcionada para su expedición es falta o los documentos presentados son falsos o alterados, entre otras.
120. Por su parte, en atención al artículo 68, la suspensión temporal en el uso de las licencias o permisos puede ocurrir por un término de seis meses a tres años y se puede dar, por ejemplo, si el conductor acumuló tres infracciones en el transcurso de un año, cuando el titular sea sancionado por primera ocasión por conducir un vehículo en estado de ebriedad (suspensión por un año) y cuando sea sancionado por segunda ocasión en un periodo mayor a un año por conducir en estado de ebriedad (suspensión por tres años).
121. Consecuentemente, en el artículo 69 de la Ley de Movilidad, se prevén las prohibiciones para reexpedir un permiso o licencia para conducir, las cuales consisten en que el permiso o licencia esté suspendida o cancelada, cuando presente documentación falsa o alterada o proporcione informes falsos ante la solicitud correspondiente, cuando haya sido cancelado un permiso o concesión por causas imputables a su persona, cuando así lo ordena la autoridad judicial o administrativa y cuando la Secretaría de Movilidad compruebe que el solicitante ha sido calificado de incapacidad mental o física que le impide conducir vehículos motorizados y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado y dicha discapacidad no se supere con adaptaciones al vehículo que permitan conducir de forma segura y eficiente (tratándose de la física) o avalarse por autoridad facultada para ello (tratándose de la mental).
122. Estas normas se ven complementadas(28), entre otras, por el artículo 44, fracción I, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal(29), publicado el diecisiete de agosto de dos mil quince, en la que se indica que los conductores de vehículos motorizados de uso particular deben contar con una licencia o permiso, y por lo previsto en el Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal, publicado el diecisiete de septiembre de dos mil siete.
123. En esta última disposición reglamentaria, en los artículos 16 a 25, se señala que para la conducción de vehículos se requiere licencia o permiso, expedidos por la Secretaría o por las entidades federativas o por autoridad de otro país, y que los conductores que tengan licencias están obligados a la actualización permanente en materia de capacitación y cultura vial, que garantice la seguridad de las personas(30).
124. Asimismo, se establece que habrán cinco tipos de licencias. La A, relativa a cierto rango de vehículos motorizados particulares con vigencia de tres años; la B, para la conducción de vehículos de transporte público individual con pasajeros; la C, para vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y vagonetas, microbús, minibús y autobús; la D, para la conducción de vehículos de carga, y la E, especial para la conducción de patrullas, ambulancias, vehículos de bomberos, en las modalidades de transporte escolar, personal, turístico, de transportes de valores, de custodia y traslados de internos.
125. En específico, para la expedición de las licencias de tipo A, se regula únicamente que el interesado presentará su solicitud mediante declaración, bajo protesta de decir verdad, que los datos manifestados son correctos, que está capacitado para conducir y que conoce la normatividad en materia de tránsito, indicando su información personal y anexando el comprobante de pago de los derechos correspondientes, la identificación oficial de identidad y el comprobante de su domicilio. Para las licencias de tipo B, C, D, o E, se solicitan los mismos requisitos que para el tipo A y, adicionalmente, se requiere la acreditación de una evaluación médica integral (que incluye médico general, visual y

auditivo), comprobante de estudios y la acreditación de la evaluación de conocimientos y desempeños.

126. También, se regula que la reposición de la licencia, en todas sus modalidades, procede por el tiempo que falte para la expiración del documento en los casos de robo, extravío, mutilación, deterioro de la imagen o cuando los datos sean ilegibles y, se agrega, que la renovación de las licencias de tipo B, C, D o E seguirán un procedimiento específico.
127. De igual manera, destaca lo previsto en el artículo 24 del reglamento de licencias, en el que se dice que podrán expedirse licencias de tipo A a las personas con discapacidad, cuando cuenten con una prótesis que garantice la conducción segura del vehículo o, bien, cuando el mismo esté provisto de mecanismos u otros medios auxiliares que, previa demostración ante la autoridad, le permitan conducir en forma segura, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos generales para su obtención.
128. Por su parte, en los artículos 27 a 29 y 39 a 55 del citado reglamento de licencias, se regulan las causas de suspensión y cancelación de las licencias y permisos que prevén la ley, así como el procedimiento para ello, destacándose en el numeral 54(31) que declarada la cancelación de una licencia, la Secretaría no podrá expedirla nuevamente ni reponer o renovarla, sino después de haber transcurrido tres años o, declarada su suspensión, la autoridad no podrá expedirla nuevamente ni reponer o renovarla, sino después de haber transcurrido el tiempo determinado en la resolución respectiva.
129. Ahora, **a partir de la exposición de la regulación normativa**, es claro que el precepto reclamado forma parte del entablado jurídico en torno a los requisitos para poder conducir un vehículo motorizado y, en particular, señala las reglas para poder **reexpedir** un permiso o licencia para conducir en su modalidad de prohibiciones.
130. El **estudio de validez** que ahora se efectúa **se circunscribe entonces** al ámbito de aplicación limitado a la expedición nuevamente de un permiso o licencia que se haya extinguido en términos del artículo 66 de la ley. Es decir, el precepto dice "reexpedir" (volver a emitir con las formalidades necesarias), por lo cual lógicamente no incluye los supuestos de otorgamiento inicial de licencias o permisos, pero si los casos de reposición, renovación o emisión ulterior por haber sido suspendida o cancelada.
131. Bajo tal clarificación normativa, como se adelantó, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la prohibición para reexpedir una licencia o permiso que va dirigida únicamente a las personas con discapacidad impuesta en la fracción II reclamada no supera un examen estricto de regularidad de constitucionalidad, a la luz de las pautas establecidas en el parámetro de regularidad identificado en párrafos precedentes sobre la materia de discapacidad. Se reitera, la discapacidad es una categoría sospechosa a la que alude el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, por lo cual las normas que inciden en esta materia deben ser examinadas con especial cuidado por parte de esta Suprema Corte.
132. Así, en primer lugar, este Tribunal Pleno no desconoce que muchas de las personas con discapacidad detentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que pueden afectar, en cierto grado, un óptimo desempeño para la conducción de un vehículo motorizado. Esta problemática exige una regulación específica por parte del Estado, justo para respetar y proteger la integridad física de estas personas con discapacidad y del resto de la población, al ser parte de las obligaciones que tiene el Estado para asegurar que tales grupos de personas gocen de los mismos derechos y libertades en condiciones de igualdad con los demás. La norma reclamada es precisamente un intento de regulación de dicha problemática.
133. Sin embargo, la exposición de las reglas y principios previstos en la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de discapacidad hacen evidente que las medidas utilizadas para abordar esos contextos sociales a los que se enfrentan las personas con discapacidad para su adecuada integración en el ámbito del acceso a las vías públicas y al transporte, realmente, deben tener como efecto la consecución de una igualdad de hecho y la no discriminación; es decir, deben ser medidas que garanticen efectivamente a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos y libertades fundamentales, sin producir barreras irrazonables para su acceso; en particular, tratándose en este caso, a la posibilidad de ejercer la libertad de trasladarse de un lugar a otro a partir de la conducción de un vehículo motorizado.
134. Consecuentemente, en principio, esta Suprema Corte advierte que la norma reclamada tiene como finalidad imperiosa la seguridad tanto de las personas con discapacidad como del resto de la población que transita y circula en la Ciudad de México, misma que se alcanza estableciendo ciertos requisitos para reexpedir a las personas con discapacidad su licencia o permiso para conducir.
135. Del informe presentado por el Poder Legislativo en el presente medio de control, se puede leer que se justifica la constitucionalidad de la fracción cuestionada bajo la idea de que ésta no impide a las personas con discapacidad ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, sino que busca la seguridad íntegra de los incapaces y de la sociedad. A su juicio, si no se regulara éste aspecto, se podrían ocasionar situaciones de peligro si una persona con discapacidades físicas o mentales conduce un vehículo motorizado con características hechas para quienes no tienen algún tipo de discapacidad. Es por ello que, dice el poder legislativo, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 69 prevé una negativa, pero establece las condiciones para que sea superada tal prohibición y las personas con discapacidad puedan contar nuevamente con la licencia o permiso, asegurando el goce del derecho a conducir un automóvil en las mismas condiciones de los demás.

136. Esta Suprema Corte, en un primer plano de análisis, considera que tal objetivo es viable constitucionalmente. Lo que argumenta en realidad el Poder Legislativo es que la norma no contempla una prohibición absoluta dirigida a las personas con discapacidad que sea un mero capricho o que se base en un juicio de valor enteramente subjetivo en torno a la existencia de deficiencias en las funciones y estructuras corporales de una persona (incluyendo las cognitivas y sensoriales); más bien, la Asamblea Legislativa argumenta que lo que se instaure en la fracción objetada es un ajuste razonable (una especie de acción afirmativa) que tiene como objetivo, por un lado, asegurar la igualdad de hecho para que las personas con discapacidad física o mental puedan contar nuevamente con una licencia o permiso para conducir (si se avala la incapacidad mental por un dictamen médico o el vehículo cuenta con las adecuaciones necesarias para conducir de forma segura y eficiente) y, por otro lado, como consecuencia de ello, se destaca que la norma busca proteger la integridad de las personas con discapacidad y del resto de la población.
137. Si bien este Tribunal Pleno estima que esa finalidad imperiosa encuentra una justificación en el texto constitucional, no obstante, se llega a la conclusión que su forma de ejecución y los lineamientos impuestos en la propia fracción II se alejan de las premisas del modelo social en materia de discapacidad y, lejos de fomentar una verdadera igualdad de hecho, los mecanismos utilizados para "superar" la discapacidad no son instrumentales o idóneos para los fines pretendidos y causan una grave afectación a los derechos de las personas con discapacidad, violando con ello los principios de igualdad y no discriminación.
138. Desde la óptica de los presupuestos en que se debe hacer el análisis de regularidad de este tipo de normas, este Tribunal Pleno estima que la fracción II del artículo 69 se basa en una concepción de la discapacidad como si se tratara únicamente de una deficiencia causada por una condición de salud; es decir, refleja la concepción de un modelo médico de la discapacidad, en el que se consideraba que la discapacidad es un problema de la persona directamente causado por un trauma o condición física o mental, cuyo tratamiento está encaminado a conseguir la cura o a una mejor adaptación de la persona al desempeño de una determinada actividad(32).
139. Esto se comprueba con la forma en que están redactados ambos párrafos de la fracción II reclamada. El primer párrafo alude expresamente a que la negativa para reexpedir la licencia o permiso se actualiza ante la calificación de existencia de una **"incapacidad mental o física"** por parte de la autoridad administrativa. Lo que importa entonces es que la Secretaría tenga elementos de información suficientes para considerar que una persona detenta una desviación significativa o pérdida de funciones o estructuras corporales, incluyendo las cognitivas o sensoriales.
140. Asimismo, la manera en que están redactados el primer y segundo párrafo evidencian que la única forma de superar estas incapacidades es a partir de un certificado médico que demuestre haberse "rehabilitado" (como si todas las discapacidades pudieran ser objeto de una "rehabilitación") y permite que se sobrepase esa negativa a reexpedir la licencia o permiso si, tratándose de discapacidad física, el vehículo motorizado cuenta con adaptaciones de diversa índole que permitan conducirlo de forma segura y eficiente por la persona con discapacidad y, tratándose de "incapacidad mental", sólo si es avalado por la autoridad facultada para ello.
141. Consecuentemente, para el precepto reclamado, la condición de aplicación sobre la que gira la actualización de la prohibición para reexpedir la licencia o permiso es la mera comprobación de existencia de deficiencias físicas, mentales o sensoriales de una persona que le impidan conducir un vehículo motorizado. Por el contrario, ya se ha dicho que el modelo social de la discapacidad consiste en que ésta no es un atributo de la persona, sino una dificultad de interacción e inclusión entre las condiciones de las personas y su entorno social.
142. Siguiendo este razonamiento, esta Suprema Corte no es ciega a que ciertas deficiencias físicas, motrices o sensoriales pueden dar lugar a que la persona en cuestión no cuente con las aptitudes necesarias para conducir un vehículo motorizado y que el precepto reclamado tiene como objetivo, precisamente, regular tal situación para salvaguardar los derechos tanto de las personas con
- discapacidad como de los demás usuarios de las vías de comunicación. Este Tribunal Pleno no segrega lo evidente.
143. Sin embargo, se reitera, esta Corte considera que la inconstitucionalidad de la norma no deriva únicamente de que se aleje de los presupuestos del modelo social de discapacidad en un plano meramente teórico, sino que precisamente el abordar este fenómeno social (el acceso de las personas con discapacidad a la posibilidad de ejercer su libertad para conducir un vehículo motorizado como cualquier otra persona) a partir de una concepción médica de la discapacidad, la norma ocasiona efectos adversos a ese grupo que implican una violación a los principios de igualdad, no discriminación y, principalmente, el de legalidad. El precepto cuestionado, lejos de conseguir su finalidad, al implementar medidas de tal grado de generalidad y poca precisión sustantiva y competencial, conlleva una afectación grave a los derechos de las personas con discapacidad.
144. Primero, el precepto no es claro en torno a cuándo existe un impedimento para conducir vehículos motorizados y, en esa tónica, no hace las distinciones necesarias en cuanto a los diferentes tipos de discapacidad que pudieran existir, sino que únicamente se refiere a la comprobación de que el solicitante ha sido calificado de "incapacidad mental o física", cualquiera que ésta sea; es decir, la norma es sobre inclusiva.
145. No existe una lista definida de los tipos o categorías de discapacidad. Tal como se ha venido reiterando, la discapacidad no es una característica o atributo de la persona ni se puede identificar de una manera exhaustiva. Es el resultado de la interacción entre una persona que tenga algún grado de deficiencia física, mental, intelectual o sensorial y diversas barreras sociales que puedan impedir su plena y efectiva participación en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

146. La Organización Mundial de la Salud no ha implementado un listado ni ha categorizado de manera absoluta los tipos de discapacidades. En cambio, reconociendo la dificultad de definir el concepto y tomando en cuenta la necesidad de otorgar ciertos parámetros de identificación, emitió en el año dos mil uno una "Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud"(33). Tal informe es el único documento internacionalmente reconocido que aborda desde un punto de vista universal cuáles son las afectaciones a la salud. Es importante destacar que en el propio informe se explicita que no es una clasificación de personas, sino que describe la situación de cada persona dentro de un conjunto de dominios de la salud o "relacionados con la salud".
147. Lo importante de ese documento, para el caso concreto, radica entonces en que propone variables que podrán ser de utilidad para poder advertir cuándo se está en presencia de una discapacidad. Tales variables resaltan las deficiencias (pérdida o ausencia, reducción, aumento o exceso y desviación) en las funciones y estructuras corporales que afectan el desempeño/realización de una tarea o acción o el involucramiento en una situación vital de una persona ante su interacción con ciertos factores contextuales (como el factor de ambiente físico, social y actitudinal en el que viven las personas, que puede ser individual o de estructuras sociales o sistemas en la comunidad o cultura, así como el factor personal que constituye el trasfondo particular de la vida de un individuo y su estilo de vida como el sexo, la raza, la edad, la forma física, la personalidad, los patrones de comportamientos, etcétera). Consiguientemente, valorando esas variables en su conjunto, incluyendo los factores del entorno social, se ha dicho que en determinados supuestos las mismas se han podido categorizar como deficiencias físicas, mentales o sensoriales que actualizan una discapacidad en estricto sentido.
148. Si bien existen reportes internacionales o nacionales que categorizan los diferentes tipos de discapacidades, tales como el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, en la parte de población con discapacidad, éstos se utilizan con meros fines informativos y estadísticos y no prevén supuestos normativos de aplicación obligatoria.
149. Bajo esta lógica, contrario a la tendencia internacional, la norma reclamada presupone entonces que podrá ser fácilmente identificable una incapacidad física o mental que impida conducir un vehículo, cuando en realidad las mismas no sólo obedecen a criterios formales de identificación de un trastorno físico, mental o sensorial, sino que se complementan por factores contextuales que pueden incidir en la capacidad o no para conducir correctamente un vehículo. **La norma peca entonces de una irrazonable simplicidad.**
150. Segundo, en relación con el anterior, el precepto no define adecuadamente cuál es el grado de afectación que se tendrá que tener en la capacidad para conducir un vehículo motorizado; dicho de otra manera, el precepto habla de que se negará la reexpedición cuando la discapacidad física o mental "impida" conducir vehículos motorizados, pero no delimita con la suficiente certeza el grado de impedimento que se deba tener, creando una incertidumbre jurídica en la aplicación de la norma.
151. Estar impedido significa que existe un obstáculo o estorbo para realizar una determinada actividad; sin embargo, con las muy variadas formas en que se puede expresar una discapacidad, no queda del todo claro qué características deben compartir las personas con "incapacidades mentales o físicas" para que se les pueda alegar que no pueden conducir un vehículo motorizado ni si esa alegada disminución en la capacidad de conducción debe ser grave o no.
152. Tercero, al no delimitarse con el suficiente cuidado qué debe entenderse por imposibilidad para conducir, la norma entonces puede propiciar que se hagan distinciones arbitrarias entre grupos de personas con discapacidad que pueden o no conducir un vehículo, sin los elementos objetivos suficientes para otorgar certeza jurídica; es decir, el mandato generalizado de la fracción podría ocasionar que a personas con algún grado de discapacidad motriz menor se les niegue la reexpedición de la licencia o permiso.
153. Podría alegarse que esta norma tiene como antecedente la prevista en el citado artículo 24 del Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal (en el que se permite otorgar licencias de tipo A a las personas con discapacidad, siempre que cuenten con una prótesis que garantice la conducción segura del vehículo o el mismo esté provisto de mecanismos u otros medios auxiliares que permitan conducir de forma segura), que goza de presunción de constitucionalidad y cuya viabilidad no puede ser analizada en la presente instancia, por lo que el requisito previsto en la referida fracción II sólo aplicaría a las personas con discapacidad en cuyo otorgamiento de la licencia o permiso ya se atestiguó la existencia precisamente de esa discapacidad.
154. No obstante, tal posición interpretativa es inviable a partir del texto del propio primer párrafo de esa fracción II reclamada. En éste se dice que la negativa de reexpedición se hará cuando la Secretaría compruebe que el solicitante ha sido calificado con una incapacidad mental o física, lo que evidencia que puede aplicarse a personas que previamente no se les había comprobado una discapacidad. Además, el reglamento sólo regula el supuesto de otorgamiento de licencias tipo A en relación con discapacidades físicas, pero no alude a los casos de otras formas de manifestación de una discapacidad ni al otorgamiento o no de permisos.
155. Cuarto, en concatenación a lo anterior, la norma no otorga los elementos normativos necesarios para que la autoridad pueda cumplir con este requisito. Sólo se refiere a que la Secretaría comprobará que el solicitante ha sido calificado de "incapacidad mental o física" que le impida conducir un vehículo motorizado, sin que se hayan establecido criterios objetivos ni normativos para que la propia autoridad pueda dar por satisfecha esa condición. No se alude si es, por ejemplo, a partir de un examen médico previo a la solicitud o de que manera la autoridad podrá allegarse de la información pertinente para comprobar la existencia de esa "incapacidad mental o física". Además, esta facultad no se

encuentra reglada en ningún otro apartado de la ley o de los reglamentos aplicables.

156. Así, el grado de subjetividad que permite la norma a la autoridad administrativa para comprobar la existencia de esas "incapacidades" para conducir un vehículo va más allá de lo que esta Suprema Corte pudiera aceptar en atención a la dificultad del fenómeno jurídico que se pretende regular.
157. Si bien esta norma podría ser reglamentada para suplir esta deficiencia, los tratados internacionales en derechos humanos y en materia de discapacidad exigen que la restricción de los derechos; en particular, de las libertades de las personas con discapacidad, deben tener fundamento en una norma materialmente legislativa. En el caso concreto, este Tribunal Pleno no advierte que la fracción impugnada cuente con las condiciones normativas suficientes para tener por satisfecho tal condicionamiento, por lo que una disposición reglamentaria no podría saldar tal deficiencia.
158. Y quinto, los ajustes razonables que pretende incorporar la legislación cuestionada para solventar la negativa de reexpedición de licencia o permiso no son idóneos para lograr una verdadera accesibilidad. En términos del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la accesibilidad es la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera ilimitada de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en las mismas condiciones que los demás⁽³⁴⁾, cuya configuración como un nuevo derecho de las personas con discapacidad obliga a los Estados parte, entre otras cosas, a eliminar los obstáculos y barreras de accesos para acceder y disfrutar de las vías públicas, el transporte, a los servicios de información, comunicación y electrónicos.
159. En ese tenor, el que se diga que esta prohibición para la reexpedición de la licencia o permiso se puede solventar si el solicitante comprueba mediante certificado médico haberse rehabilitado, lejos de propiciar una accesibilidad, discrimina a este grupo de personas y hace diferenciaciones injustificadas entre ellos, pues tiene como presupuesto que todas esas "incapacidades mentales o físicas" que impiden la capacidad para conducir pueden ser curadas o rehabilitadas.
160. Adicionalmente, si bien las adaptaciones a los vehículos motorizados pueden servir como una medida de ajuste razonable para permitir que personas con algún grado de discapacidad física obtengan la reexpedición de su licencia o permiso, al establecerse como la única posibilidad de "superar" el problema de movilidad, genera una barrera importante para otras personas con discapacidad puedan aportar otros elementos para acreditar que pueden conducir de forma segura y eficiente un vehículo motorizado. La redacción del párrafo es excluyente de otros mecanismos de ajuste razonable.
161. Situación similar sucede con la permisón de que la "incapacidad mental" únicamente podrá avalarse por autoridad facultada para ello, pues además de que su redacción es por sí misma sospechosa de inconstitucionalidad al referirse a que una "incapacidad mental" se "avala", el sólo permitir que la manifestación de deficiencia mental que impida de alguna manera conducir un vehículo exclusivamente se solventa por el solicitante a través de un dictamen emitido por la autoridad facultada para ello (sin que en ningún lado se preciso cuál es), cancela las distintas posibilidades de los solicitantes para aportar mayores elementos a la Secretaría a fin de acreditar que se encuentra apta para conducir un vehículo, como cualquier otra.
162. En conclusión, por las razones expuestas en los párrafos precedentes, este Tribunal Pleno determina que debe declararse **inválida** en su **totalidad la fracción II del artículo 69** de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, dejando la clarificación de los efectos para el apartado correspondiente.
163. Se pasa ahora al análisis del resto de los preceptos reclamados en torno a la regulación de los derechos a la reunión y libertad de expresión.

IX. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN EN TORNO A LOS DESFILES, CARAVANAS, PEREGRINACIONES, MANIFESTACIONES Y DEMÁS CONCENTRACIONES HUMANAS EN EL DISTRITO FEDERAL

164. Las sociedades democráticas sólo existen donde se protege y salvaguarda el pluralismo. Donde la libre circulación de ideas y el respeto hacia al otro y hacia el actuar del otro, aun cuando pueda parecer irrelevante, incómodo o desdeñable para la mayoría, se le identifica como la piedra angular que rige la convivencia social y que exige al propio Estado mayor tolerancia y máxima protección.
165. En ese tenor, este Tribunal Pleno entiende que el caso que nos ocupa en cuanto al examen de validez de los artículos 212, 213 y 214 impugnados de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es de la mayor trascendencia, porque está relacionado precisamente con esa concepción de pluralismo y tolerancia; en particular, con la forma de compaginar en un Estado democrático el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión con el orden público y la protección de derechos de terceros.
166. Así, ante la impugnación de los referidos artículos, las preguntas que nos ponen a consideración las comisiones defensoras de los derechos humanos son una oportunidad óptima para que este Pleno configure los límites entre el ejercicio de los referidos derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión y la capacidad que tiene el Estado para regularlos y, por ende, restringirlos en aras de buscar una sana convivencia en el uso de los espacios públicos en la Ciudad de México.
167. A partir de lo anterior, esta Suprema Corte llega a la conclusión de que los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal impugnados por esta vía resultan **constitucionales**, con base en las consideraciones que se expondrán en el presente fallo, pero sólo a partir de sus **interpretaciones conformes** que se sustentan en la

presente sentencia(35).

168. Para explicar estas conclusiones, se estudiarán los conceptos de invalidez de las comisiones accionantes a partir de un amplio examen de la normatividad constitucional que rige el tema y tomando en cuenta la vasta literatura que existe sobre el mismo en el derecho comparado y en el derecho internacional.
169. Si bien es la primera vez que este Tribunal Constitucional se pronuncia sobre esta problemática en particular, debe denotarse que tanto organismos internacionales como tribunales extranjeros, regionales e internacionales han abordado normas o regulaciones similares y han llegado a conclusiones divergentes. Este Tribunal Pleno toma todo ese caudal de razonamientos como insumos interpretativos.
170. Por su parte, también es importante hacer notar que aunque nos encontramos ante un estudio de carácter abstracto, se tiene presente que diversos órganos jurisdiccionales de la Federación han emitido sentencias en amparos indirectos resolviendo la constitucionalidad de los preceptos aquí reclamados. De la misma manera, tomando como premisa que en nuestro país la actuación de los diferentes jueces y el diálogo intra-constitucional entre órganos jurisdiccionales es viable y por demás bienvenido, se valora el ejercicio argumentativo de los juzgadores y a su vez se les retoma como insumos interpretativos para nuestra determinación(36).
171. Dicho todo lo anterior, a fin de explicar los razonamientos que nos han llevado a declarar **válidas** las normas cuestionadas a partir de **interpretaciones conformes**, el presente apartado se dividirá en **dos secciones**: en la **primera**, se hará el análisis de la posibilidad de exigir un aviso como requisito previo a un desfile, caravana, peregrinación, manifestación o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, deportivo, religioso o social en espacios públicos de la ciudad y las obligaciones consecuentes (artículo 212) y, en la **segunda**, se estudiará si es posible limitar, en determinadas circunstancias, que los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentraciones humanas se lleven o no a cabo en vías primarias de circulación continua de la Ciudad de México, así como si resulta viable la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación continua (artículos 213 y 214).

A

Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal

172. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, solicitó la inconstitucionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal al estimar que vulnera el contenido de los derechos humanos a la reunión, no discriminación, libertad de expresión y legalidad. El texto del precepto reclamado es el que sigue (se transcribe nuevamente para mayor claridad expositiva):

Artículo 212.- Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (sic) den aviso(37).

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.

173. A juicio de la comisión, este numeral incurre en cinco deficiencias: primero, sujeta el ejercicio de las libertades de expresión y reunión a un aviso previo, lo que no encuentra fundamento en el contenido de esos derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales; segundo, tal obligatoriedad de dar aviso no tiene una finalidad constitucionalmente legítima ni supera un escrutinio de proporcionalidad de carácter estricto; tercero, el aviso puede entonces convertirse en un mecanismo de censura previa a la libertad de expresión; cuarto, la regulación de ese aviso produce una distinción entre los grupos a manifestarse (los que cumplen o no con el aviso) y se ocasiona un acto de discriminación indirecta (impacto desproporcionado de normas que, aunque parecen neutrales, producen efectos negativos para ciertos grupos) y, cinco, no se especifica de manera clara cuáles son aquellas facilidades que la Secretaría de Seguridad Pública deberá brindar a la población para la manifestación pública.
174. Este Tribunal Pleno considera que todos estos razonamientos deben calificarse como **infundados**, de conformidad con las peculiaridades del sistema jurídico que regula las diferentes concentraciones humanas que se pueden dar en el espacio público en la Ciudad de México, pero, se insiste, a partir de la **interpretación conforme** que esta Corte hace del texto del numeral reclamado.
175. En suma, atendiendo a la valoración restrictiva del contenido de este precepto, se estima que el mismo supera un análisis de proporcionalidad estricto (al incidir en el contenido esencial de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión), pues del proceso legislativo de la emisión de la Ley de Movilidad se advierte que la finalidad constitucionalmente imperiosa para restringir los referidos derechos radicó en imponer reglas que aseguraran la seguridad pública en la vialidad en la Ciudad de México, el orden público y la protección de derechos de las personas

que no participaran en la manifestación, como la libertad de tránsito o deambulatoria.

176. Por su parte, los medios a los que recurrió la legislación impugnada son los menos restrictivos y satisfacen los mayores criterios de idoneidad y proporcionalidad, pero únicamente a partir del siguiente entendimiento normativo.
177. El aviso previo al que alude el referido artículo 212 no radica en una solicitud de autorización, sino en una simple notificación a las autoridades de seguridad pública de que se va a llevar a cabo alguna de los concentraciones humanas previstas en ese artículo, a fin de que la autoridad cumpla con sus obligaciones de facilitar justamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica de las personas que participaran en esa manifestación y tomen medidas para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades del resto de la población citadina. Las 48 horas de anticipación son razonables para dar margen de actuación a la autoridad.
178. Lo anterior, bajo el supuesto de que ese aviso previo tampoco sanciona previamente la legalidad del motivo o razones de la caravana, peregrinación, manifestación(38) o concentración humana; por el contrario, cuando en el precepto se dice que el aviso se requiere para cierto tipo de concentraciones humanas "cuya finalidad sea perfectamente lícita", únicamente se refleja el ámbito de protección del derecho a la libertad de reunión. El ordenamiento constitucional sólo protege las reuniones pacíficas, entendidas como todas aquéllas en las que no existen connatos de violencia y en las que no se incita a actos de discriminación o al discurso de odio que conlleven a la materialización real de actos de violencia a través de hechos delictivos (con objeto lícito en el lenguaje del artículo 9o. de la Constitución Federal).
179. Asimismo, se debe interpretar que de la literalidad del precepto reclamado no se estima que el aviso deba de cumplir ciertos requisitos formales que pudieran ser irrazonables; de igual manera, la ausencia de ese aviso previo no legitima o justifica la disolución automática de la reunión. Cuando en el diverso artículo 214 impugnado, el cual se estudia en la sección siguiente de la sentencia, se dice que la Secretaría de Seguridad Pública tomará las medidas para asegurar el tránsito en las vías primarias de circulación continua, no se debe a la falta de aviso, sino al bloqueo injustificado de tales vías de comunicación.
180. Finalmente, se estima que si bien se requiere el aviso previo para efectuar una manifestación pública, de la interpretación conforme y sistemática del precepto cuestionado se considera que la Ley de Movilidad no prohíbe de manera absoluta las reuniones esporádicas; dicho de otra manera, el aviso previo tiene como único objetivo que las autoridades realicen los actos encomendados para proteger a los manifestantes y para salvaguardar los derechos del resto de la población de la Ciudad de México; sin embargo, ello no significa que se encuentre prohibida cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla con tal requisito. La notificación previa es el mejor de los supuestos, pero podrán existir concentraciones humanas que no tengan un organizador determinado, que sean reacción inmediata a un suceso social, político, cultural, económico o religioso o que se integren de manera transitoria en alguna espacio público y sin ningún tipo de organización. El artículo 9 de la Constitución Federal y las demás normas convencionales aplicables están destinadas también a proteger ese tipo de reuniones en el espacio público.
181. En los párrafos subsecuentes, se detallarán exhaustivamente las razones concretas para haber llegado a tal determinación de validez mediante una interpretación conforme (identificando el parámetro de regularidad y aplicándolo al caso concreto).
182. **Parámetro de regularidad.** Siguiendo la metodología de estudio de este Tribunal Pleno, ordenada por las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011 y en el expediente varios 912/2010, previo a efectuar un escrutinio de constitucionalidad, es necesario dejar sentado el parámetro de regularidad del mismo.
183. En ese sentido, tal como fue invocado por la comisión accionante y al tratarse de una acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto, los derechos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional al que debe remitirse esta Suprema Corte para efectuar el análisis de validez del precepto cuestionado es el de los derechos a la libertad de expresión, reunión, circulación, legalidad y no discriminación.
184. En principio, se tiene que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6o. de la Constitución Federal; 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(39).
185. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública(40). A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas(41).
186. Por su parte, esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político(42).
187. La relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades. Tal como lo ha señalado el Relator Especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, "el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más

importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático"(43).

188. Así, la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.
189. Estos derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia. Mediante su ejercicio, las personas *"pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos"*(44).
190. En ese tenor, este Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma(45).
191. El derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9o. de la Constitución Federal; 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(46).
192. A partir de estas normas interrelacionadas, para esta Suprema Corte, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.
193. Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.
194. El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.
195. La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.
196. Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).
197. Se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio(47). Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión(48).
198. Por el contrario, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones. A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.
199. Al respecto, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin

de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción(49), teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.

200. En el caso en particular, las propias normas convencionales (artículo 21 del pacto internacional y 15 de la convención americana) que regulan el derecho a la reunión y asociación establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
201. Normas que guardan congruencia con la forma de aproximación de este Tribunal Pleno para estudiar la regularidad de las restricciones a los derechos humanos, el cual ha sido denominado como escrutinio de proporcionalidad y se compone por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida normativa tomada por el legislador para, por ejemplo, restringir el ejercicio de esa libertad.
202. Tal escrutinio puede ser de carácter ordinario o estricto. El primero se da cuando no se incide directamente en el núcleo esencial de los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo; el segundo es aplicable cuando la medida legislativa utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la religión, el estado civil, entre otras (categorías sospechosas del quinto párrafo del artículo 1o. constitucional) o cuando se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas(50).
203. En ese sentido, al efectuarse el escrutinio de proporcionalidad, en los pasos relativos a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, este Tribunal Pleno debe verificar que la restricción al derecho a la reunión debe cumplir con los citados condicionamientos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (tendrá que estar prevista en ley, ser necesarias en una sociedad democrática y tener como finalidad la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás).
204. Ahora bien, como parte destacable del parámetro de regularidad, en relación con la validez de las restricciones al ejercicio de la libertad de reunión, y en atención a la gran diversidad de resoluciones e interpretaciones de órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales extranjeros, regionales e internacionales, esta Suprema Corte considera que existen ciertas consideraciones que deben ser destacadas en el **ejercicio del derecho** a la libertad de reunión en el **espacio público**.
205. La primera radica en que el Estado debe estar consciente que al ejercerse la libertad de reunión en este tipo de espacios públicos, necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas. No obstante, debe destacarse que aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población. La democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.
206. Así, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general. Ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.
207. En relación con este último aspecto, cabe resaltar que en su primer informe temático en el año 2012, explicitando las mejores prácticas del derecho comparado e internacional y aplicando el estándar del pacto internacional en cuanto al contenido de los derechos, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Ello, sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás(51).
208. Este aviso previo debe someterse a una evaluación de proporcionalidad y no debe ser excesivamente burocrático o irrazonable, como puede ser requerir información no idónea como el nombre de más de un organizador; pertenecer a una organización registrada para poder organizar la reunión; presentar documentos oficiales de identidad como pasaportes; identificar a otras personas que participarán en el acto; exponer los motivos para celebrar la reunión, e indicar el número exacto de los participantes en la aglomeración. Asimismo, se afirma que la ausencia o la falta de notificación oportuna no es un motivo que justifique o que motive la disolución automática de la reunión ni autoriza a la autoridad a imponer a los organizadores sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de la libertad.
209. Para esta Suprema Corte, no obstante, es importante recalcar que aun cuando no sea señalado con todas sus letras por

parte del Relator Especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa tiene como condicionamiento que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de **reuniones espontáneas**, entendidas como aquéllas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.

210. Este último elemento es de la mayor importancia para este Tribunal Pleno, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitara de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre "*derecho y restricción, entre norma y excepción*".
211. Lo que intenta en realidad el aviso previo es que las autoridades competentes cuenten con el tiempo pertinente para ejecutar las medidas necesarias para respetar y proteger el ejercicio de la libertad de reunión y de expresión de las personas que participan en la concentración o concentraciones humanas, así como que informen a la ciudadanía la celebración de una caravana, peregrinación, manifestación o cualquier tipo de concentración de personas y tomen las acciones pertinentes para respetar y proteger en la medida de lo posible los derechos de terceros, como su seguridad, su libre tránsito y su libertad deambulatoria.
212. Finalmente, se tiene que los derechos a la no discriminación, legalidad y libre circulación, también citados por la comisión accionante, se encuentran reconocidos, entre otras, en los artículos 1, 11 y 16 de la Constitución Federal; 1, 2, 7 y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.1, 12 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; II y VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(52).
213. Para efectos del presente asunto, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas. La libre circulación denota la capacidad que tiene cualquier habitante de este país para circular libremente por él, incluyendo el traslado a partir de vías de comunicación como bienes de dominio público.
214. Por su parte, el principio de no discriminación significa que todas las autoridades, incluso las legislativas, no pueden hacer discriminaciones injustificadas entre personas, en particular por los motivos destacados en las citadas normas constitucionales y convencionales como el sexo, edad, raza, religión, idioma, origen nacional o social, posición económica, entre otras, así como que deben de buscar que las normas que se emitan para regular el ejercicio de los derechos no incidan de manera desproporcionada en un determinado grupo de personas. Por otro lado, el principio de legalidad, en la modalidad aludida por la comisión accionante, radica en la seguridad jurídica que debe otorgar una norma jurídica como producto de un procedimiento legislativo en cuanto a lo plasmado en su texto, a fin de evitar vaguedad o ambigüedad en las conductas reguladas.
215. **Escrutinio de constitucionalidad del precepto impugnado.** A partir de todo lo anterior, se concluye que aplicando al caso concreto el parámetro de regularidad recién identificado, este Tribunal Pleno estima que el numeral reclamado supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de la siguiente manera.
216. El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se compone de tres párrafos que regulan aspectos diferenciados: en el primero se impone a la Secretaría de Seguridad Pública la obligación de brindar las facilidades necesarias a las personas que pretendan reunirse o manifestarse en los espacios públicos que den aviso; en el segundo párrafo se prevé el ámbito de aplicación en el que operara el requisito de aviso y sus requisitos, y en el tercer párrafo se señala que los órganos de la administración pública de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán informar a la población sobre el desarrollo de las distintas manifestaciones o demás actos que alteren la vialidad y proponer medidas alternativas de tránsito.
217. Valorados estos tres párrafos en su conjunto, esta Suprema Corte estima que, al menos, se **admiten dos interpretaciones**.
218. **Por un lado, la primera interpretación posible** radica en que la Secretaría de Seguridad Pública sólo brindará las facilidades necesarias a los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que den el correspondiente aviso. Ello, pues de la literalidad del primer párrafo se desprende que el otorgamiento de esas facilidades está condicionado a que se de ese aviso ("*Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso*").
219. Por su parte, resulta viable interpretar que todos los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, que puedan perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad tienen el **deber** de dar esa advertencia a la Secretaría de Seguridad Pública con una anticipación de 48 horas. Por lo que, a contrario sensu, también se podría interpretar que cualquier tipo de aglomeración humana que detente las referidas características (perturbación del tránsito, la paz o tranquilidad) y no proporcione aviso, se encuentra prohibida por la normatividad local. Es decir, en el segundo párrafo del artículo 212 reclamado se dice expresamente que el aviso "es necesario", por lo cual es posible

desprender que se trata de un carácter deóntico obligatorio sin excepciones.

220. Justo esta es la interpretación que varios de los jueces federales de Distrito, citados al inicio del presente estudio de fondo, tomaron para declarar inconstitucional del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.
221. **En cambio**, por otro lado, **como segunda interpretación posible** se puede valorar que lo regulado en los tres párrafos del artículo 212 de la ley de movilidad tiene como objetivo respetar, proteger y garantizar cualquier tipo de manifestación o concentración de personas en los espacios públicos de la ciudad.
222. Para ello, se requiere que todos los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social con objeto lícito que puedan perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población, den un aviso por escrito a la Secretaría de Seguridad Pública con una anticipación de 48 horas a la realización de dichas reuniones.
223. Sin embargo, ese aviso previo radicaría en una simple notificación sin mayores requisitos que las 48 horas de anticipación, el cual tiene como objeto asegurar que se lleven a cabo las medidas necesarias para el adecuado ejercicio del derecho y para la protección de los derechos de los demás. Funciona como un detonante para que la autoridad brinde esas facilidades para la reunión en espacios públicos y da la Secretaría de Seguridad Pública un tiempo razonable para planear y ejecutar los actos que correspondan.
224. Por lo tanto, es posible interpretar que ningún elemento del artículo 212 de la ley de movilidad impide el surgimiento de **reuniones espontáneas** (por la misma lógica en que está construido el precepto, sería poco idóneo regularlas con un aviso previo). Es decir, sólo se establece una obligación consistente en dar una notificación previa a las concentraciones humanas que perturben el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad con los motivos referidos (político, religioso, deportivo, recreativo o social), pero no prohíbe que ante la ausencia de esa notificación sea inviable la celebración de ese tipo de reuniones con tales características. Si ello fuera así, no se trataría de un "aviso" como lo marca el segundo párrafo del precepto reclamado, sino de una "autorización" previa.
225. En ese tenor, si bien en el primer párrafo se afirma que la secretaría deberá brindar las facilidades necesarias para el ejercicio de la libertad de reunión a las personas o grupos que den aviso, es factible interpretar que ello no significa que esté prohibido otorgar esas mismas facilidades a los grupos que no cuenten con un aviso o, en su caso, a las aludidas reuniones espontáneas.
226. Dicha obligación se derivaría entonces de una interpretación sistemática del artículo cuestionado con el resto de las disposiciones de la Ley de Movilidad y con la propia Constitución Federal y otras normatividades secundarias. Es un deber de rango constitucional para las autoridades no interferir en el goce y ejercicio de los derechos humanos como las libertades de circulación, expresión y de reunión, así como llevar a cabo las medidas necesarias para el ejercicio de esos derechos y proteger a las personas que los ejercen brindándoles la seguridad pública para ello. Cualquier habitante de la ciudad debe acceder en condiciones de igualdad, calidad y eficiencia a la movilidad en la ciudad y al disfrute de los distintos espacios públicos, en términos de los artículos 5 y 7 de la propia Ley de Movilidad. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos Policiacos de Seguridad Pública del Distrito Federal(53), tales elementos de seguridad deben planear los operativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación en lugares públicos, así como para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta.
227. En consecuencia, el tercer párrafo del artículo 212 puede ser interpretado bajo la lógica que la administración pública de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, teniendo conocimiento de cualquier concentración humana que pueda alterar de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad, sea espontánea o que se haya dado aviso previamente, deberá informar de ello a la población en general y proponer medidas alternativas para el tránsito.
228. Así las cosas, con fundamento en el principio pro persona y toda vez que la **segunda interpretación del precepto impugnado** es la que restringe de menor manera el ejercicio de los derechos a la libre circulación, expresión y reunión, este Tribunal Pleno considera que **es el sentido normativo que se le debe dar a la misma**, pues además es el único que supera un examen de regularidad constitucional.
229. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que debe respetarse el principio de presunción de constitucionalidad de los actos materialmente legislativos. Por ello, la interpretación conforme es una práctica hermenéutica que busca que previo al juicio de aplicación de validez, se agoten todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento(54).
230. En consecuencia, a la luz de **esa segunda interpretación del contenido y alcances del precepto reclamado**, se concluye que el **requisito de aviso previo y sus consecuencias** (al ser la medida legislativa en concreto que incide en el ejercicio de los derechos) **supera un escrutinio estricto de proporcionalidad**. El examen es de carácter estricto, ya que como ha quedado evidenciado, lo regulado en el artículo cuestionado afecta directamente el núcleo esencial de los derechos humanos en juego.
231. En primer lugar, este Tribunal Pleno considera que la **finalidad constitucionalmente imperiosa** para establecer el aviso y las obligaciones concretas de la autoridad como consecuencia de esa notificación previa radican en armonizar el derecho de reunión con el libre tránsito en la ciudad del resto de sus habitantes, así como garantizar el orden y seguridad públicas del resto de la población y de los propios participantes en la reunión, al otorgarles facilidades para que la

Secretaría de Seguridad Pública guíe sus rutas, proteja su integridad e intereses.

232. Ello se desprende del procedimiento legislativo para la emisión de la Ley de Movilidad, del informe presentado en esta acción de inconstitucionalidad por parte del Poder Legislativo y del dictamen de la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad, en los que se explicitaron que el objetivo de la ley era cambiar el paradigma de la misma hacia un marco de desarrollo sustentable en el que se garantizara la movilidad incluyente de todos sus habitantes. Además, forman parte de ese procedimiento dos iniciativas de reforma que sugerían emitir una normatividad especial que regulara

las manifestaciones y marchas en la vía pública. En su exposición de motivos, la intención primordial fue compaginar el derecho de expresión en su manifestación pública y reunión con los derechos de terceros. Si bien al final no se emitieron leyes separadas, fueron razonamientos tomados en cuenta por la comisión legislativa precisamente para reiterar la regulación sobre las reuniones públicas que preveía la ley abrogada. Además, esta finalidad constitucionalmente imperiosa es de las permitidas por los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

233. En segundo lugar, debe analizarse si la medida legislativa de restricción de derechos es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos (**idoneidad**), lo cual presupone la existencia de una relación empírica entre la intervención del derecho y el fin que persigue dicha afectación; adicionalmente, debe valorarse si tal medida legislativa es **necesaria** en una sociedad democrática o si existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en menor grado el ejercicio de los derechos(55) y si se cumple con un **estándar de proporcionalidad en sentido estricto**, que es lo mismo a realizar un balance entre los beneficios que cabe esperar de la respectiva restricción a la luz de los fines perseguidos con los costos que necesariamente producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.
234. Así, a juicio de este Tribunal Pleno, el aviso previo es una técnica de carácter administrativo que tiende a cumplir la referida finalidad constitucional, pues a partir de tal notificación se activarán las obligaciones de la Secretaría de Seguridad Pública para proporcionar las medidas necesarias a los manifestantes para proteger y respetar el ejercicio de sus derechos, así como brindarles seguridad y, aunado a ello, tanto la secretaría como el resto de las autoridades de la Ciudad de México tendrán margen de acción para ejecutar los actos que correspondan con el objeto de asegurar el orden público y proteger el goce y ejercicio de los derechos del resto de la población, tales como el uso de los espacios públicos y la libertad de circulación o de integridad física.
235. Esta notificación previa es la medida menos restrictiva para la consecución de los fines perseguidos. Primero, porque tal como se detalló de la interpretación conforme del artículo, el aviso no radica en una solicitud de autorización, sino es un simple otorgamiento de información a la autoridad de que se llevará a cabo una concentración de personas que tiene la potencialidad de perturbar el tránsito en las vialidades de la ciudad, la paz y la tranquilidad de la población.
236. Segundo, no se condiciona el aviso previo al cumplimiento de ciertos requisitos formales excesivos, tales como la identificación estricta del número de participantes, los datos de contacto del organizador o la entrega de identificaciones. Se insiste, como su literalidad lo indica, es un mero aviso para la autoridad administrativa con cierta anticipación.
237. Tercero, el propio Relator Especial sobre los Derechos de la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas ha aceptado en sus informes que la notificación previa es una práctica común en el derecho comparado y ha recomendado que la misma se de en un plazo no mayor de 48 horas. Justo ese plazo es el acogido por el precepto reclamado y esta Suprema Corte estima que resulta razonable, ya que es un tiempo prudente tanto para los manifestantes, a fin de darle cumplimiento, como para la autoridad, para poder planear los actos necesarios que tiendan al respeto y protección de los derechos de los manifestantes y del resto de la población.
238. Cuarto, cuando en el precepto reclamado se señala que los "*desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, **cuya finalidad sea perfectamente lícita***", no se está sancionando ni valorando la legalidad del mensaje ni se establece como requisito del aviso que se indique el motivo de la reunión. No es una censura previa.
239. Aunque la redacción del artículo es poco afortunada, esta parte del precepto en realidad refleja el ámbito de protección de la libertad de reunión. Tal como se detalló en párrafos precedentes, la Constitución Federal y los tratados internacionales sólo protegen las reuniones pacíficas con objetos lícitos, sin que ello involucre que la autoridad pueda vetar o sancionar el objetivo de una reunión o su mensaje. El ejercicio de la libertad de expresión mediante una concentración o manifestación pública puede ser ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos. Lo que hace que una reunión ya no sea pacífica ni tenga un objeto lícito es la existencia o la inminente amenaza de violencia por hechos delictivos o actos que inciten a la discriminación o al discurso de odio que tengan una materialización real violenta en el ejercicio de la reunión.
240. Quinto, tal como lo refiere la comisión accionante, si bien parecería que no queda claro el ámbito de aplicación de la necesidad de dar aviso, al sujetarse a una apreciación subjetiva como la posibilidad de perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y la tranquilidad de la población, ello no ocasiona una violación al principio de legalidad ni hace inviable la aplicación del precepto. Este numeral no sólo va dirigido a las manifestaciones públicas de carácter político que puedan usar el espacio público como medio de expresión de ideas, sino a un sin número de reuniones con otro tipo de finalidades como deportivas, recreativas, sociales o religiosas. Por ejemplo, conciertos en las plazas públicas o partidos de fútbol en estadios localizados en la ciudad que tenga la potencialidad de perturbar el tráfico aledaño al mismo.

241. Así, aunque su ámbito es generalizado y depende de la apreciación de las personas que ejercerán el derecho de reunión o de sus organizadores, la peculiaridad del artículo es precisamente que no es una autorización, por lo que su ámbito de aplicación requiere de ese presupuesto de generalidad. En realidad es una norma que busca ejercer actos de prevención y planeación. Consecuentemente, al no ser una previsión de naturaleza penal (donde impera la taxatividad), se estima que la generalidad de sus conceptos no causa un agravio a los sujetos de la norma, pues si no se cumpliera el aviso previo, el artículo no establece ninguna sanción penal o administrativa⁽⁵⁶⁾ ni se prohíbe la celebración de la reunión a pesar de que ésta perturbe el tránsito, la paz y la tranquilidad, tal como se aludió con la interpretación conforme.
242. 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.
243. Sexto, en relación con el punto anterior y de acuerdo a la interpretación conforme de la norma antes detallada, el que se requiera un aviso previo no significa que se encuentran prohibidas las **reuniones espontáneas**. Como se ha venido señalando, desde un punto de vista constitucional y en atención al detallado contenido del derecho a la reunión, es inviable condicionar su ejercicio en el espacio público a una autorización previa. Las reuniones espontáneas son aquellas en las que no es posible identificar un organizador; las que surjan sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos de manera transitoria, y las que se dan como reacción inmediata a cierto suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole que no resulta viable aguardar un plazo de 48 horas por la posibilidad de perder su objeto.
244. Se insiste, a partir de la interpretación conforme, nada de la literalidad o sistematicidad del precepto impugnado nos lleva a concluir que se trata de una autorización previa y que se encuentra estrictamente prohibido cualquier tipo de reunión espontánea que pueda perturbar el tránsito, la paz y la tranquilidad que no haya dado el aviso correspondiente.
245. Y séptimo, la medida legislativa es la menos restrictiva posible, pues, con base en el sentido normativo que se le otorgó al numeral cuestionado, se estima que la ausencia del requisito de aviso previo tampoco justifica la disolución de una concentración humana que no haya cumplido con el mismo y que haya perturbado el tránsito, la paz o la tranquilidad de la ciudad. Si ello fuera así, se recalca, en realidad se trataría de una "autorización" (no de un "aviso"), limitación del ejercicio del derecho que no encontraría cabida en nuestro ordenamiento constitucional.
246. 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.
247. Cabe destacar que en el artículo 213 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se estableció que los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo, o social no podrán utilizar las vías primarias de circulación continua y, en el numeral 214 de ese mismo ordenamiento (también impugnados en este medio de control), se previó la potestad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación.
248. No obstante, tal como se evidenciará en la sección posterior de este fallo, esos requisitos y facultades no radican en una justificación para disolver las concentraciones humanas que no cuenten con un aviso. La primera norma es una restricción válida del ejercicio del derecho a la reunión que es autónoma del requisito de aviso previo (se trata de una restricción del lugar de la celebración de la reunión) y la segunda no implementa una potestad para disolver la concentración por la falta de notificación previa; más bien, las medidas que se tomarán por parte de la autoridad son para evitar un bloqueo de las vías primarias de circulación (con o sin aviso) ante determinadas circunstancias.
249. Por último, en relación con la última grada del escrutinio de proporcionalidad, esta Suprema Corte advierte que el precepto reclamado, bajo las consideraciones antes detalladas, tampoco impone un peso irrazonable al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión. El requisito de previo aviso se trata de una medida preventiva que busca que los habitantes de esta ciudad colaboren con la Secretaría de Seguridad Pública para que ésta pueda cumplir con sus obligaciones de compaginar el ejercicio de los derechos de las personas que vayan a reunirse o manifestarse públicamente y el orden y la seguridad públicas y el respeto y protección de los derechos de terceros. Así, el ejercicio del derecho de reunión no se condiciona a actos de difícil o imposible consecución para los habitantes de la ciudad.
250. En suma, este Tribunal Pleno estima que el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es válido, si se interpreta que sólo contiene un aviso previo sin mayores formalidades y no una autorización previa, lo que significa que no prohíbe la celebración de reuniones espontáneas ni justifica la disolución de las mismas que no cuenten con dicha notificación previa.
251. Finalmente, antes de pasar a la siguiente sección del fallo, esta Suprema Corte advierte que la comisión nacional accionante sostuvo como concepto de invalidez que la norma ocasionaba una distinción entre los grupos a manifestarse y un impacto desproporcionado de la norma con efectos negativos hacia ciertos grupos de personas (discriminación indirecta). El primer argumento ya ha sido contestado por este Tribunal Pleno al afirmarse que dado que el artículo reclamado no prohíbe las reuniones espontáneas, la obligación de las autoridades de facilitar las medidas necesarias para el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión es de rango constitucional y legal y no se limita a las que hayan dado aviso.

252. Ahora, por lo que hace al segundo de sus argumentos, debe resaltarse que este Tribunal Pleno ha enfrentado en pocas ocasiones un razonamiento de discriminación indirecta o, como suele llamársele, impacto desproporcionado(57). Sin embargo, la peculiaridad del caso que nos ocupa es que nos encontramos ante un control abstracto de constitucionalidad en donde esta Corte no cuenta con los elementos para verificar las incidencias de aplicación en ciertos grupos de la norma reclamada aparentemente neutra (como podría ocurrir en un amparo indirecto). Un alegato de impacto desproporcionado requiere de un ejercicio comparativo en el contexto de cada caso específico y en el que debe acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida por la norma aparentemente neutra en contra de un grupo de personas en relación con los demás.
253. Al respecto, previo al presente fallo, el Ministro Instructor ejerció sus medidas para mejor proveer y solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública que informara cuántas concentraciones humanas de las reguladas en el artículo 212 de la Ley de Movilidad se llevaron a cabo en la ciudad desde el quince de julio de dos mil catorce hasta la notificación del acuerdo de requerimiento y cuántos avisos por escrito de esas concentraciones se dieron precisamente con fundamento en la norma citada.
254. La Secretaría de Seguridad Pública dio cumplimiento a la solicitud del Ministro Instructor e informó que no obraba en sus archivos ninguna solicitud de aviso previo en el que se utilizara como fundamento el artículo 212 de la Ley de Movilidad. Asimismo, señaló que del quince de julio al veintiséis de noviembre de dos mil catorce, tenía registro de 1,267 escritos libres en los que requirió la implementación de dispositivos de seguridad y vialidad para el desarrollo de eventos (217 religiosos, 140 culturales, 188 deportivas, 251 artísticos, 384 sociales y 87 movilizaciones, que incluyeron mítines, marchas, motines, caravanas, plantones, bloqueos viales, toma de instalaciones y demás concentraciones).
255. Por su parte, dio a conocer que en ese mismo periodo tenía registro de la celebración de 4,911 eventos que perturbaron la circulación en la vialidad, paz y tranquilidad de la población, de los cuales 3,644 fueron movilizaciones (mítines, marchas, manifestación pública, motines, caravanas, plantones, concentraciones, bloqueos, toma de instalaciones y demás concentraciones) en las que no medió solicitud de ninguna especie. Las cuales se desarrollaron y los elementos policiacos llevaron a cabo la vigilancia y protección de los espacios públicos y personas de acuerdo a los lineamientos que marcan las leyes aplicables y protocolos internos de actuación.
256. Estos son los únicos datos de información que obran en el expediente sobre la vigencia y aplicación del artículo reclamado y distan mucho de acreditar cualquier impacto desproporcionado de la norma. Lógicamente, a través de estos datos no se puede apreciar cuáles personas o grupos se vieron desincentivados por la misma para ejercer su libertad de reunión. A lo sumo, muestran que una gran cantidad de concentraciones humanas se llevaron a cabo sin intermediación de aviso previo y que la autoridad no ha considerado a las mismas como ilegales. Es decir, comprueban la existencia de reuniones espontáneas que no cuentan con el aviso y que la autoridad ha llevado a cabo los actos necesarios para respetarlas y protegerlas. En esa tónica, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto, debe declararse también **infundado** el argumento de invalidez por discriminación indirecta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

B

Análisis de los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal

257. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su primer agravio, planteó la inconstitucionalidad de los numerales referidos al rubro por violación a los derechos de expresión y reunión. Los textos reclamados son los que se transcriben nuevamente:
- Artículo 213.-** 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 conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.
- Artículo 214.-** 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.
258. A decir de la comisión accionante, las normas restringen injustificadamente el ejercicio de los aludidos derechos humanos: en primer lugar, porque el legislador no señaló en ningún momento las razones imperiosas para prohibir el uso de las vías primarias de circulación continua; en segundo lugar, debido a que tal limitación en realidad vulnera el contenido básico del derecho a la reunión, pues todo el espacio público es un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones y la Constitución Federal y demás tratados internacionales jamás restringen los lugares para ejercerla; en tercer lugar, toda vez que existe un vacío legal e incertidumbre jurídica al no definirse con claridad cuáles son esas vías y al permitir a la Comisión de Clasificación de Vialidades la categorización o re-categorización de las mismas y, en cuarto lugar, toda vez que no se especifican con claridad y exhaustividad las razones para dispersar una manifestación ni la forma de llevarlo a cabo, permitiendo un ejercicio arbitrario del uso de la fuerza.
259. Este Tribunal Pleno considera que tales razonamientos deben declararse como **infundados**. En principio, el artículo 213

que ahora se examina guarda inminente relación con el 212 del mismo ordenamiento legal. Ambos regulan a los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social.

260. La diferencia radica en que mientras el 212 condiciona la presentación de un aviso a que tales tipos de concentraciones humanas perturben el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población, el artículo 213 mandata que todas esas aglomeraciones de personas pueden utilizar todas las vías de comunicación de la ciudad, salvo por las primarias de circulación continua en determinados supuestos.
261. Bajo esta tónica, la premisa de la que debe partir la interpretación del precepto impugnado es que la prohibición de utilizar las vías primarias de circulación continua, salvo para cruzar o conectarse entre una vía a otro o si es la única ruta de acceso al punto de reunión, opera para todas las concentraciones humanas que actúen en el espacio público de la Ciudad de México, independientemente de que cuenten o no con un aviso previo. Es decir, lógicamente, engloba a las reuniones de personas que cumplieron con el requisito de otorgar un aviso previo por la potencialidad de perturbar el tránsito, la paz y tranquilidad de la población al utilizar el espacio público, así como todas aquellas que se consideren espontáneas o que no afecten la paz y tranquilidad de la población o al tránsito.
262. Adicionalmente, haciendo una interpretación conforme de los preceptos cuestionados, se tiene que las vías primarias de circulación a las que se refieren ambos artículos, se tratan de las vías primarias de acceso controlado que define expresamente la legislación.
263. A partir de ello, se estima que la medida consistente en restringir el uso de vías primarias de circulación continua supera un examen de proporcionalidad de carácter estricto, ya que parte de la concepción de que no se excluye a ningún tipo de reunión pública (tenga aviso o no o se considere espontánea) y la limitación en el uso de las vías primarias de circulación continua no es absoluta, por lo que es la medida menos restrictiva posible para conseguir el fin buscado (no se prohíbe la celebración de la reunión en algún lugar en concreto de la ciudad y se permite transitar por esas vías primarias de acceso controlado para conectarse con otras o si es la única ruta de acceso).
264. Además, esta medida obedece a la necesidad de la Secretaría de Seguridad Pública de proteger la integridad física de los participantes en la concentración humana y en el respeto y protección de los derechos del resto de la población de la ciudad, como la libertad de circulación y deambulatoria, y trae aparejado importantes beneficios para la colectividad que sobrepasan la incidencia en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y expresión.
265. En los párrafos que siguen, con el objeto de evidenciar las razones de la conclusión alcanzada, se identificará el parámetro de regularidad y después se aplicará el mismo a las normas en concreto.
266. **Parámetro de regularidad.** Aunado a la explicitación del contenido de los derechos a la libre circulación, expresión y reunión que se hizo en la sección anterior, es importante que este Tribunal Pleno abunde sobre ciertos elementos normativos para estar en aptitud de ejercer el control de regularidad de los artículos 213 y 214 de la citada ley de movilidad.
267. Como se mencionó, los referidos derechos humanos; en particular, la libertad de reunión, pueden ser objeto de restricciones. La clave es que esas restricciones no socaven el ejercicio de las libertades y permitan el desenvolvimiento de los derechos en un plano de igualdad y de pluralismo característico de las sociedades democráticas.
268. En ese tenor, por lo que hace a las manifestaciones en el ámbito público, esta Corte enfatiza que los derechos a la libertad de expresión y reunión no pueden ser objeto de una autorización previa, no admiten la censura previa ni permiten que se restrinja el contenido de los mensajes enarbolados por el conjunto de personas en el espacio público. La existencia o inminente amenaza de violencia por hechos delictivos o los mensajes que inciten a la discriminación y al discurso de odio que pueda aparejar violencia en realidad no se encuentran protegidos por esos derechos humanos.
269. Lógicamente, la dificultad se presenta cuando el mensaje está relacionado con actividades ilegales o cuando puede apreciarse que a partir del mismo incita a otras personas a cometer violencia o demás actos ilícitos. En algunas ocasiones, durante una manifestación pública, expresar apoyo por actividades ilegales puede distinguirse del acto propiamente ilícito, lo cual ocasionaría que ese apoyo se encontrara protegido por los derechos a la libertad de expresión y reunión.
270. Entonces, si no es posible sujetar los referidos derechos a una autorización previa o a una censura, la única **posibilidad para establecer restricciones** a su ejercicio en el ámbito público son **en sus modalidades de ejecución, tales como el modo, tiempo y/o lugar(58)**. Si no se aceptara tal consideración, los derechos a la libertad de expresión en la vía pública y reunión pública se volverían absolutos y tendrían prevalencia en contra de cualquier otro derecho de terceros, como la libre circulación.
271. Este Tribunal Pleno no pasa por alto que los espacios públicos funcionan como un trampolín o vía de acceso para la efectiva divulgación de las ideas. Es a partir de esos espacios en que las personas participan con su entorno, dando a conocer de manera rápida y sencilla sus ideas al resto de la población y a las propias autoridades. Es célebre la expresión del Tribunal Constitucional de España en la que declaró que "*en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación*" (STC 301/2006, de 23 de octubre de 2006).
272. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado también que el ejercicio de la libertad de reunión, si bien distorsiona el funcionamiento cotidiano de las grandes urbes e incluso ello puede llegar a generar molestas o afectar

el ejercicio de otros derecho que merecen la protección y garantía estatal, *"este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde viven intereses diversos, muchas veces contradictorias y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse"*(59).

273. Dicho bajo nuestra propia concepción, el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y ejercerse concomitantemente los derechos de todos sus integrantes. Es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje, pues a pesar de la existencia de los medios de comunicación electrónicos que tienen un gran alcance, no todas las personas tienen acceso a los mismos. El estado y los miembros de la sociedad deben ser tolerantes a las alteraciones inevitables que las manifestaciones públicas provocan, sin que ello signifique que todas esas alteraciones o todos los efectos de las concentraciones humanas públicas deban validarse.
274. Consecuentemente, lo relevante consiste, por lo menos en un plano legislativo, que las restricciones que se imponga a las modalidades de ejecución de las libertades de reunión y expresión públicas se encuentran justificadas por una finalidad constitucionalmente imperiosa, sean las estrictamente necesarias para la consecución de ese fin y no desnaturalicen el objeto lícito de la reunión y la divulgación de su mensaje, mismo que se verifica a la luz de los distintos pasos del principio de proporcionalidad.
275. Toda regla generalizada y absoluta de prohibición para celebrar una reunión en cierto tiempo, espacio y lugar público detentará una sospecha de invalidez, pues excluye de antemano el ejercicio de las libertades. Por el contrario, las restricciones deben estar destinadas a un objetivo en particular y se tienen que analizar caso por caso, pues existen lugares y momentos que funcionan tradicionalmente como foros públicos de expresión y reunión (para los grupos o personas menos poderosas en la sociedad o que no pueden acceder fácilmente a los medios de comunicación), que ameritarán un mayor grado de cautela en su restricción, tales como las plazas públicas, parques y ciertas vías de comunicación en determinados momentos, y otros espacios que, aunque son públicos, sirven para otros fines también públicos (interior de edificios de gobierno o de universidades estatales, los recintos legislativos o del poder judicial), donde se deberá sopesar el respeto y protección de ambos objetivos.
276. Por lo demás, esta Suprema Corte considera que el uso de la fuerza deberá ser utilizado como último recurso y con estricto apego a la normatividad aplicable y a los principios de proporcionalidad y necesidad de la amenaza existente. No por el solo hecho de existir un bloqueo de una vía importante de circulación en la ciudad se podrá ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcionada.
277. **Escrutinio de constitucionalidad de los preceptos impugnados.** Con base en las consideraciones recién destacadas, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la restricción en el uso de vías primarias de circulación continua y la permisión de tomar las medidas necesarias para evitar su bloqueo **superan un examen de regularidad de carácter estricto**, siempre que se parta de la **interpretación conforme** que se detallará en seguida.
278. Siguiendo la misma metodología que en la sección anterior, esta Suprema Corte advierte que los preceptos reclamados, en su conjunto, admiten **dos interpretaciones**.
279. La **primera interpretación posible** consiste en una valoración amplia del significado de "vías primarias de circulación continua". Los artículos 178, fracción I, y 179, fracciones I, II y III, de la ley de movilidad(60) prevén que las **vías primarias** son un *"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"*, las cuales pueden tener vías peatonales o ciclistas o superficies de rodadura. Las subcategorías se establecerán en el Reglamento correspondiente y la Comisión de Clasificación de Vialidades definirá su tipo.
280. Por su parte, según el artículo 178, fracción III, de la misma ley, las vías secundarias son las vialidades cuya función es permitir el acceso a los predios y facultar el flujo del tránsito vehicular no continuo, las cuales pueden estar controladas por semáforos.
281. En ese sentido, a contrario sensu, podría entenderse que las **"vías primarias de circulación continua"** a las que aluden los preceptos reclamados y que no podrán utilizar para sus reuniones los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, son todas aquéllas que no sean secundarias y que tampoco se encuentren controladas por semáforos.
282. Por otro lado, una **segunda interpretación posible** es delimitar el significado de las "vías primarias de circulación continua" a lo que la fracción II del artículo 178 de la ley de movilidad define como vías primarias de "acceso controlado".
283. Estas vías de "acceso controlado" son una especie de vías primarias con intersecciones generalmente a desnivel y con carriles centrales y laterales separados por camellones, que tienen como característica que la *"incorporación y desincorporación al cuerpo de flujo continuo deberá realizarse a través de carriles de aceleración y desaceleración en puntos específicos"*.
284. Así, las "vías primarias de circulación continua" no serían sólo las vialidades que permiten el flujo de tránsito vehicular de una zona a otra de la ciudad que no se encuentre controlada por semáforo (continua), sino que también deben detentar ese elemento de carriles de aceleración y desaceleración para la incorporación y desincorporación al flujo continuo vehicular.
285. Este Tribunal Pleno considera que la **segunda interpretación posible** es la única acorde con lo que se pretende regular

en los preceptos reclamados. Primero, no es admisible una interpretación amplia del término "vías primarias de circulación continua", ya que prácticamente cualquier vialidad de la

Ciudad de México que no funcione como acceso a los predios (vía secundaria) y que no está controlada por semáforos permite el traslado de una zona a otra de la urbe. Es decir, la gran mayoría de las vialidades de la ciudad podrían categorizarse como "vías primarias de circulación continua", lo que originaría que las concentraciones humanas reguladas en esos artículos 213 y 214 se pueden llevar únicamente en vías de segundo nivel. Ello equivaldría a marginar a las manifestaciones públicas a vialidades en donde no tendría el impacto deseado y a imponer importantes barreras de acceso para el efectivo ejercicio de la libertad de expresión pública y reunión.

286. Más bien, como se ha venido reiterando, el objetivo de la regulación de las referidas concentraciones humanas radica en respetar y proteger el derecho de los manifestantes, compaginándolo con el respeto y protección del derecho de terceros y con el orden y la seguridad públicas. Así, las normas reclamadas no buscan una regla prohibitiva de la mayor extensión posible en las vialidades de la Ciudad de México.
287. Lo que se intenta es no afectar las principales vialidades que interconectan a la ciudad, que son justamente las que la legislación define como de "acceso controlado"(61). Lo que los preceptos prohíben es la utilización de vías como Circuito Interior, el Anillo Periférico, los viaductos (Miguel Alemán, Río Becerra, Eje Oriente y Tlalpan), y las vías radiales (Insurgentes Norte, Ignacio Zaragoza, San Antonio Abad de Tlalpan, Constituyentes, Ejército Nacional, Río San Joaquín y Aquiles Serdán).
288. Esta interpretación guardaría sentido con un argumento histórico y teleológico de los preceptos reclamados. Como se destacó en el apartado de precisión de la *litis* del presente fallo, el texto utilizado en los artículos cuestionados es el mismo que el de la ley abrogada. En ese tenor, la utilización del concepto "vías primarias de circulación continua" guardaba congruencia con las definiciones que en ese momento de vías primarias y secundarias detentaba la legislación.
289. El artículo 91 de la ley de tránsito abrogada(62) contenía a detalle los tipos y sub-clasificaciones de las vialidades primarias y secundarias. Entre las primeras, se encontraban las "vías de circulación continua" cuya definición coincide plenamente con las que ahora la Ley de Movilidad denomina como "vías de acceso controlado".
290. Aclarado el sentido que se les debe dar a las normas reclamadas en cuanto a la conceptualización de las "vías primarias de circulación continua", este Tribunal Pleno estima que la restricción impuesta a una de las modalidades del ejercicio del derecho (lugar) y la facultad para tomar las medidas necesarias a fin de evitar el bloqueo de las mismas **superan un examen de regularidad constitucional de carácter estricto**.
291. En principio, a partir de la interpretación conforme recién detallada, se concluye que no hay una violación al principio de legalidad, ya que tales preceptos, en conjunción con el resto de la ley, proporcionan los elementos necesarios para que esa restricción al lugar para el ejercicio de las libertades se encuentre suficientemente prevista en una norma materialmente legislativa, como lo exigen los tratados internacionales (reserva de ley).
292. Es decir, la ley de movilidad proporciona a los habitantes de la ciudad las características definitorias de lo que debe considerarse como una "vía primaria de circulación continua"; en este caso, es una vía de acceso controlado al flujo continuo vehicular que no tiene semáforos y que cuenta con carriles centrales y laterales y con carriles de aceleración y desaceleración para la incorporación y desincorporación a ese flujo. Son los anillos periféricos, los viaductos y los ejes radiales.
293. Con ello se otorga plena certeza a las personas sujetas a la norma sobre la restricción a los lugares donde, sin condición alguna, pueden ejercer su libertad de expresión y reunión y evita un criterio de subjetividad de la Comisión de Clasificación de Vialidades de la Ciudad de México para definir o subcategorizar de manera indebida a las mismas.
294. Por su parte, las normas reclamadas obedecen a una finalidad constitucionalmente imperiosa, la cual consiste en administrar el ejercicio de los derechos a la libre expresión pública y reunión con el orden y seguridad pública y con el respeto y protección de los derechos del resto de la población; en particular, la libre circulación.
295. Adicionalmente, esta restricción para usar ese tipo de vías primarias y la facultad para evitar el bloqueo de las mismas se encuentra relacionada directamente con la consecución de estos objetivos. Las vías de acceso controlado son las principales vialidades de la ciudad que comunican una zona con otra u otras, por lo que cualquier afectación a su tránsito vehicular, por temporal que sea, incide en la esfera jurídica del resto de la población de la urbe y, consecuentemente, en la seguridad y orden públicos.
296. Ahora, respecto únicamente a la restricción de las vialidades primarias que podrán ser utilizadas por las referidas concentraciones humanas para la reunión pública prevista en el artículo 213, se tiene que es la medida menos restrictiva posible en atención al objetivo planteado. Primero, no es una prohibición específica (de alguna plaza pública en particular o sede de gobierno(63)) ni es de carácter absoluto. El propio artículo permite que estas vías de circulación continua (de acceso controlado) se utilicen para cruzar de una vía primaria/secundaria a otra primera/secundaria o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración del grupo.
297. Segundo, de acuerdo a la interpretación conforme, la prohibición no abarca la mayoría o una gran parte de las vías de tránsito más importantes de la ciudad, evitando entonces el impacto de la reunión o manifestación pública y marginando la efectividad del mensaje pretendido por el grupo de personas. Por el contrario, sólo se restringe el uso indiscriminado de las principales vías de la red primaria de vialidades que podrían ocasionar una grave distorsión en el espacio público

de la ciudad para el resto de la población.

298. Tercero, si bien las vías primarias de circulación continua son espacios públicos que tradicionalmente se han considerado como ámbitos de libre expresión de ideas y reunión, lo cierto es que esa restricción es la única limitante en la legislación a la modalidad del lugar, lo cual ocasiona que los derechos puedan ser ejercidos en una gran multiplicidad de lugares con la misma exposición, tales como plazas públicas (por ejemplo, la Plaza de la Constitución en el centro de la ciudad) u otras vías primarias de gran trascendencia para el tránsito vehicular.
299. Y cuarto, la prohibición no veda ningún tipo de mensaje ni tiene como destinatarios a cierto grupo de sujetos, siendo neutral en su contenido; es decir, su ámbito de regulación es amplio y engloba a cualquier concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se lleve a cabo en la ciudad (independientemente de que haya dado aviso o no en términos del citado artículo 212), sin que tal restricción de la modalidad de ejercicio se enfoque o aplique a algún conjunto de personas en específico o se relacione con alguna categoría sospechosa del artículo 1o. constitucional.
300. Por último, es una medida legislativa proporcional en sentido estricto, ya que el beneficio de la población de la ciudad supera a la incidencia que tiene la restricción en el ejercicio de las libertades, pues a pesar de que se limitan ciertos lugares para la celebración de reuniones públicas (solamente las vías de acceso controlado), dicha prohibición no es absoluta ni cancela los distintos canales de comunicación del grupo que decidió ejercer sus libertades. Se insiste, la legislación permite que la concentración de personas se de en otros espacios públicos de la ciudad que gozan de la misma importancia que las vías primarias de circulación continua, tomándose como presupuesto que éstas pueden ser utilizadas si son la única vía de acceso a un punto de concentración y de manera transitoria para el cruce entre otras vialidades.
301. Ahora bien, por lo que hace al poder de ejercicio facultativo otorgado en el artículo 214 para tomar las medidas necesarias a fin de evitar el bloqueo de las citadas vías primarias de circulación continua, este Tribunal Pleno también considera que es una medida legislativa necesaria en una sociedad democrática que es la menos restrictiva conforme a los fines perseguidos.
302. Primero, este precepto no establece una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos de la ciudad. Por el contrario, al estar inserto en el sub-sistema normativo que regula los requisitos para cierto tipo de concentraciones humanas (aviso y restricción del lugar), no es el fundamento para disolver una reunión de las llamadas esporádicas (como se ha venido reiterando, éstas son permitidas por parte del artículo 212) ni tampoco para dispersar una reunión no pacífica(64). De la literalidad del artículo se estima que sólo autoriza a la Secretaría de Seguridad Pública para "evitar el bloqueo" en vías primarias de circulación continua.
303. Un bloqueo, según la fracción XIII del artículo 9 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, se refiere al cierre definido de las vialidades. Así, la facultad sujeta a escrutinio se encuentra circunscrita a cierto ámbito de aplicación (al cierre sólo de las vías primarias de circulación continua) y no a un supuesto generalizado del uso de la fuerza.
304. Segundo, al tratarse de "medidas necesarias" para evitar el bloqueo de las vías primarias de circulación continua, se alude a actos preventivos o de realización durante la celebración de la concentración pública de muy diversa índole. Así, lo que regula el precepto no es que forzosamente se tengan que ejecutar actos de uso de la fuerza pública por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Las medidas pueden ser de múltiple naturaleza, tales como negociaciones con el grupo de personas para despejar la vía pública o el otorgamiento de facilidades para tomar vías alternas que sigan permitiendo el libre ejercicio de los derechos de libertad de expresión pública y reunión.
305. Tercero, si bien una de esas formas de medidas necesarias para evitar el bloque de vías primarias de circulación continua puede ser el uso de la fuerza pública, el mismo artículo condiciona la ejecución de esas medidas a lo dispuesto en la normatividad aplicable, la cual señala que debe optarse como último recurso, atendiendo a criterios de proporcionalidad y racionalidad.
306. Por ende, contrario a lo expresado por la comisión accionante, no es acertado que el artículo incurra entonces en una violación al principio de legalidad, pues aunque los requisitos para el uso de la fuerza pública no se encuentren previstos en la legislación de movilidad, sí se regulan en otras disposiciones de rango legal, como la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal (misma que es desarrollada en un reglamento). En específico, en el artículo 8 de esa ley(65) se prevén las reglas que deben de seguirse para el uso de la fuerza, tales como su racionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad.
307. Esta Suprema Corte no puede someter a un escrutinio de constitucionalidad las diferentes normas que regulan el uso de la fuerza pública de los cuerpos de seguridad de la Ciudad de México, al no formar parte de la *litis* del presente caso. Sin embargo, se aclara que la legalidad del uso del precepto reclamado deberá de analizarse caso por caso, a fin de verificar si la autoridad actuó dentro del campo permitido por la ley y por el resto de disposiciones internacionales aplicables al tema. Esta Corte no hace un pronunciamiento sobre la regularidad constitucional de la regulación del uso de la fuerza de la Ciudad de México.
308. Así, en resumen, se estima que la facultad impuesta en el artículo 214 reclamado es la menos restrictiva para lograr el fin constitucionalmente imperioso antes aludido, pues no autoriza el uso de la fuerza de manera general; tampoco justifica la disolución de una reunión que cuente o no con un aviso previo; se circunscribe a tomar las medidas necesarias para evitar el "bloqueo" únicamente de ciertas vías primarias de circulación (las de acceso controlado), y tales facultades se

condicionan a lo previsto en la normatividad aplicable(66). En caso de ejercerse el uso de la fuerza, las acciones que llevarán a cabo los cuerpos de seguridad se encuentran reguladas en otras normas con rango de ley y reglamentarias.

309. Finalmente, el artículo 214 reclamado también supera el paso del estándar de proporcionalidad en sentido estricto, pues los beneficios de la restricción legal superan a la incidencia que se tiene en los derechos involucrados de los manifestantes. Al respecto, se reitera, no se está autorizando la ejecución indiscriminada del uso de la fuerza.
310. El que se tomen las medidas necesarias (no todas coactivas) para evitar el bloqueo de las vías primarias de circulación busca precisamente que no se provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. Esa problemática vial con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas de la ciudad por inexistencia de vías alternativas puede afectar gravemente el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes como los servicios médicos de emergencias, bomberos o policía.
311. El objetivo entonces de que no se bloquen ciertas vías primarias de circulación a partir de las medidas que sean necesarias ejecutadas por parte de la Secretaría de Seguridad Pública compagina en cierto grado los intereses de los grupos manifestantes con los del resto de la población. No hay que olvidar que valorado en conjunto el subsistema de los artículos 212, 213 y 214 de la ley de movilidad, las interpretaciones conformes que se han realizado en el presente fallo buscan la mayor expansión de los derechos de las personas que se reúnen públicamente, al no cancelarse las distintas vías que tienen los grupos manifestantes para dar a conocer su mensaje.
312. En conclusión, los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal resultan constitucionales a partir de la aludida interpretación conforme que implica que las "vías primarias de circulación continua" deban entenderse como las "vías primarias de acceso controlado", bajo el razonamiento que la restricción a llevar a cabo las reuniones en dichas vialidades obedece a una finalidad constitucionalmente imperiosa, no es absoluta, no está dirigida a ningún grupo en específico y no diluye el impacto de la reunión pública ni margina la efectividad de su mensaje al permitirse el uso del resto de los importantes espacios públicos de la ciudad (deja abierto el resto de canales de expresión), así como que la facultad para evitar el bloque de dichas vías primarias de circulación tiene un ámbito de aplicación restringido (sólo para el cierre definido), no radica en una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos ni para disolver las reuniones esporádicas, tampoco implica necesariamente el uso de la fuerza y condiciona su ejecución al cumplimiento del resto de la normatividad aplicable, entre ellos, la legislación que regula el uso de la fuerza en el Distrito Federal.
313. Previo a finalizar esta sección, es importante resaltar que el segundo párrafo del artículo 214 impugnado de la Ley de Movilidad del Distrito Federal permite que se regule en un reglamento los distintos contenidos de los artículos 212, 213 y 214 de la misma ley. Desde nuestra consideración, el simple hecho de permitir la emisión de un reglamento no implica una vulneración al principio de legalidad, pues el estudio que se ha efectuado en la presente sentencia de los preceptos reclamados evidencia que las características definitorias de esas restricciones de los derechos humanos se encuentran previstas en tales numerales (no se violenta el principio de reserva de ley que exigen los tratados internacionales para poder restringir un derecho), por lo que lo único que se autoriza es la emisión de las normas que las hagan operables. En su caso, la constitucionalidad de las mismas podrán ser objeto de otra acción de inconstitucionalidad.

X. EFECTOS DE LA SENTENCIA

314. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia(67), señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
315. Por lo tanto, se declara la **invalidez** de la **fracción II del artículo 69 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal**, la cual tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México, misma que no tiene trascendencia en vía de consecuencia con ninguna otra.
316. Cabe destacar que esta declaratoria de inconstitucionalidad no deja un vacío legal en cuanto a la regulación del acceso de las personas con discapacidad al libre tránsito y circulación en las vialidades de la ciudad mediante vehículos motorizados(68). Este Tribunal Pleno estima que la autoridad administrativa deberá someter su conducta al resto de la normatividad aplicable en la materia (entre otras, a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, a la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal), a fin de llevar a cabo los ajustes necesarios para salvaguardar que las personas con discapacidad accedan en un plano de igualdad a sus derechos.
317. Por lo que si, de manera excepcional, la autoridad advierte que la reexpedición de un permiso o licencia es solicitada por una persona con graves deficiencias físicas o mentales que le impide de manera absoluta conducir un vehículo motorizado sin las adecuaciones necesarias para ello, deberá llevar a cabo todos los actos que considere pertinentes, con fundamento en la normatividad antes citada, para proteger tanto la seguridad del resto de la población como proteger y salvaguardar el derecho de la persona con discapacidad a poder conducir un vehículo en condiciones

igualitarias a los demás.

318. Por su parte, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que este vicio de constitucionalidad por violación a los derechos de igualdad, no discriminación y legalidad, no provoca una invalidez, en vía de consecuencia, de otras normas de la Ley de Movilidad. El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia condiciona dicha declaratoria a que la norma o normas que van a ser consideradas como inconstitucionales, en vía de consecuencia, pendan su ámbito de validez (cualquiera que éste sea) de la diversa norma declarada como inconstitucional que fue impugnada en la acción. Así, en el caso concreto, esta Suprema Corte no advierte que otras disposiciones de la ley en comento dependa su eficacia en el ordenamiento jurídico del referido requisito impuesto a las personas con discapacidad para poder reexpedir un permiso o licencia para conducir.
319. Si bien existen otros preceptos en la ley que regulan a las personas con discapacidad, sean concediéndoles prerrogativas o estableciéndoles obligaciones precisas a las autoridades para atender las necesidades de este grupo, todas ellas tienen un ámbito de validez autónomo de la declarada como inconstitucional en el presente asunto.
320. Por otro lado, reiterando que la ley permite explicitar todos los elementos pertinentes para la plena eficacia de la sentencia, se reitera que la constitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se condicionan a la interpretación conforme apuntadas en el apartado IX del presente fallo.
321. Consecuentemente, dicha declaratoria de validez no prejuzga sobre la debida o indebida aplicación de los preceptos impugnados ni tiene como materia las sanciones que emita la autoridad en su supuesta aplicación o la idoneidad del uso de la fuerza para evitar el bloqueo de las vías primarias de circulación continua. En su caso, la validez o invalidez de todas las consecuencias que se deriven de la declaratoria de inconstitucionalidad que se hace en el presente caso deberán examinarse caso por caso y atendiendo a las consideraciones vinculantes del presente fallo.
322. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 96/2014.

SEGUNDO. Es procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad 97/2014.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 7, fracción II, 9, fracción LXIV, 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, los tres últimos al tenor de las interpretaciones conformes precisadas en el apartado IX de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en los términos precisados en el apartado VIII, sección B, de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que dicha declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los presentes puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los 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, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión metodológica del estudio de fondo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 del apartado VIII, 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, consistente en reconocer la validez de los artículos 7, fracción II, y 9, fracción LXIV, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz sin interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al

análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección B, consistente en reconocer la validez de los artículos 213 y 214, párrafo primero, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección B, consistente en reconocer la validez del artículo 214, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los 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 del apartado VIII, 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 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".

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

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos por parte de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del apartado VIII del proyecto original, 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. 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.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a las sesiones de ocho, nueve y once de agosto de dos mil dieciséis 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 declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de once de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y 97/2014, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el once de agosto de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley de Movilidad del Distrito Federal que, por un lado, establecen la política sobre movilidad limitada y accesibilidad y, por otro, regulan la manera en que deben llevarse a cabo las manifestaciones en la ciudad, estableciendo un requisito de aviso previo y prohibiendo manifestarse en las vías primarias de circulación continua.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros en ambos temas y, por tanto, voté por la invalidez de los preceptos impugnados.

I. Consulta previa a las personas con discapacidad.

Al analizarse la constitucionalidad de los artículos 7, fracción II, 9, fracción LXIV y 69, fracción II de la Ley de Movilidad del Distrito Federal -los cuales establecen las definiciones de "accesibilidad" y "personas con movilidad limitada" y señalan los

requisitos para la reexpedición de licencias a personas con discapacidad intelectual- se sometió al Pleno la propuesta de invalidar dichas normas, en suplencia de la queja, por no haberse realizado una consulta previa acerca de su contenido, en términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, al no alcanzar una mayoría calificada dicha propuesta, el Pleno determinó analizar los preceptos impugnados exclusivamente a la luz de los conceptos de invalidez planteados. Voté en contra de dicha determinación, pues a mi juicio, al no haberse llevado a cabo una consulta con las personas con discapacidad, no sólo era necesario invalidar los preceptos impugnados, sino la totalidad del ordenamiento.

Como sostuve al fallarse la acción de inconstitucionalidad 33/2015 precedente en el cual el Pleno se pronunció por primera vez en torno a este tema el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad(69) constituye una norma de rango constitucional por mandato del artículo 1o. de la Constitución General, es decir, forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano y, por tanto, su incumplimiento puede generar la invalidez de las normas y actos a través de las cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad.

Ahora bien, el citado precepto establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la **elaboración de legislación** como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

Lo anterior implica, como ya lo he sostenido, que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que esta sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Se debe informar de manera amplia, accesible, y por distintos medios acerca de la consulta, así como de la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, podrán participar en ella.

De este modo, la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

Se trata de un requisito procedimental en la elaboración de la ley que tiene rango constitucional lo que implica, naturalmente, que la ausencia de consulta debe considerarse como un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

Pero aún en el caso de que la ausencia de consulta pudiera considerarse como un vicio material que afecta sustantivamente el contenido de los preceptos que abordan la cuestión relativa a las personas con discapacidad, lo procedente era invalidar en su totalidad la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados de: (i) adoptar las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en el referido tratado; (ii) modificar las leyes o reglamentos existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, y (iii) tomar en cuenta, en todas las políticas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad(70).

Buscando dar cumplimiento a dichas obligaciones, la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece toda una política pública acerca de la movilidad en la Ciudad de México y, como tal, **necesariamente incide en la esfera jurídica de las personas con discapacidad**, tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente, como aquellos en los que no hace ninguna mención explícita.

Dicho de otro modo, la legislación que establece la política pública sobre movilidad en la Ciudad de México determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto por lo que dice, como por lo que no dice y en tal sentido, la falta de consulta impacta a la totalidad de la legislación.

En efecto, el objetivo de la consulta estriba en recoger la visión de las personas con discapacidad acerca de la movilidad en la ciudad, a efecto de crear una política pública con un enfoque transversal de sus necesidades.

Al no haberse hecho así, debió invalidarse en su totalidad la Ley de Movilidad del Distrito Federal. No obstante, al haberse desechado la propuesta respectiva, expresaré las razones adicionales que a mi juicio debieron llevar a la invalidez de los restantes preceptos.

II. Aviso previo para la realización de concentraciones públicas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la inconstitucionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al estimar que establece una obligación de dar aviso como requisito previo para cualquier tipo de manifestación, vulnerando el derecho a la libertad de reunión.

El Tribunal Pleno, por mayoría de seis votos, determinó reconocer la validez del precepto impugnado, por considerar que bajo una interpretación conforme el aviso previo a las manifestaciones que dicho precepto contempla no constituye una autorización, ni es un requisito sin el cual no se brindarán las facilidades y seguridad necesarias.

De acuerdo con el fallo de la mayoría, de la interpretación conforme del precepto se desprende lo siguiente: primero, el aviso previo debe entenderse como una simple notificación a las autoridades, a efecto de que estas tomen las medidas de seguridad que estimen necesarias. Asimismo, cuando el precepto dice que el aviso se requiere para aquellas manifestaciones que sean

"perfectamente lícitas", únicamente refleja el ámbito de protección del derecho a la libertad de reunión, es decir, manifiesta el hecho de que la Constitución General sólo protege reuniones pacíficas. Además, continúa la sentencia la ausencia del aviso no legitima la disolución de la reunión y, por último, de la norma impugnada no se desprende una prohibición de las reuniones esporádicas, pues tiene como único objetivo que las autoridades puedan proteger a los manifestantes y al resto de la población.

Voté en contra de esta determinación ya que estimo que la interpretación conforme que propone el fallo de la mayoría y sobre la cual construye la argumentación que culmina con la validez del artículo no encuentra soporte en el texto del artículo 212, sino que por el contrario, se trata de una construcción que **resulta contraria** a la literalidad del precepto y, en esa medida, no es jurídicamente sostenible.

En un ejercicio regular de interpretación conforme, las y los operadores jurídicos debemos analizar si, entre las posibles interpretaciones de un determinado precepto, existe alguna que lo haga compatible con el texto constitucional(71). Se trata de una operación de **carácter previo al juicio de invalidez** y que puede arrojar dos resultados posibles: que existan una o varias interpretaciones del texto legal que resulten compatibles con el texto constitucional, o que no las haya. Así, solo en caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma **en su formulación ordinaria** y la Constitución, procede declarar su inconstitucionalidad(72).

Ahora, el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal señala lo siguiente:

Artículo 212. Seguridad Pública **tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (sic) 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.

De la literalidad de los primeros dos párrafos del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se advierte lo siguiente: (i) la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra obligada a brindar las facilidades necesarias **para la manifestación pública de los grupos que den aviso**; (ii) para la realización de las manifestaciones **cuya finalidad sea perfectamente lícita, es necesario que se dé aviso** por escrito a la Secretaría de Seguridad Pública con por lo menos 48 horas de anticipación.

Para sostener la validez del precepto, el criterio mayoritario propone que la expresión "es necesario que se dé aviso" debe entenderse como una notificación de carácter optativo; que la obligación de brindar facilidades para la manifestación pública "de los grupos que den aviso" debe interpretarse como una obligación respecto de todas las personas, al margen del cumplimiento del aviso y, por último, que el calificativo "cuya finalidad sea perfectamente lícita" no constituye una exigencia *a priori* para la realización de la manifestación.

Desde mi punto de vista, el texto legal del precepto impugnado es abiertamente incompatible con el parámetro de regularidad constitucional que la sentencia sostiene. Aunque existen casos en que es legítimo que el intérprete constitucional reconstruya el contenido de una disposición normativa, en esos casos, es el propio texto del artículo en estudio el que sirve como marco de referencia para llevar a cabo un ejercicio interpretativo amplio, lo que no ocurre tratándose de artículo 212, ya que dicho precepto es tajante en cuanto a la obligatoriedad en la presentación del aviso.

Ahora bien, una vez expuestas las razones por las cuales estimo que en el caso no es jurídicamente posible realizar una interpretación conforme del precepto, resta exponer porqué la regulación del aviso previo resulta, a mi juicio, inconstitucional.

El análisis de constitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, nos presenta con la difícil cuestión de preservar un balance adecuado entre los derechos a la libertad de expresión y de reunión en el contexto de las manifestaciones públicas, y los intereses legítimos de todas las personas que participan en ellas y que pueden verse afectadas por las concentraciones en una ciudad como esta.

Dicho análisis debe hacerse partiendo de la consideración de que las libertades de reunión pacífica y de expresión juegan un papel fundamental para el desarrollo democrático y para la participación pública de la ciudadanía y de que en el desarrollo de las manifestaciones hay muchos otros derechos en juego, como la libertad de asociación, de creencias, así como también la integridad física, la seguridad, la dignidad, entre otros.

Ahora bien, el precepto impugnado supedita expresamente la obligación de prestar las facilidades para las manifestaciones públicas, a dos cuestiones: por un lado, a la presentación del aviso y por el otro, a que la finalidad de la manifestación sea perfectamente lícita.

Al respecto, me parece que es importante señalar que de conformidad con la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos del artículo 1o. constitucional, el Estado no solo tiene la obligación de no interferir con la libertad de reunión de los manifestantes, **sino que tiene el deber de garantizar todos los derechos tanto de quienes participan en una concentración como de quienes se ven afectados por ella**, por lo que tratándose de manifestaciones espontáneas o que no hayan sido notificadas, subsiste la obligación, *en la medida de lo posible*, de

proteger y facilitar su realización, como harían con cualquier otra reunión, lo que debe incluir la protección contra la violencia, la regulación del tráfico, la asistencia médica y los servicios de limpieza(73), nada de lo cual se desprende del precepto impugnado, el cual -como expliqué en los párrafos anteriores- prevé el otorgamiento de facilidades únicamente a "*los grupos o individuos [que] den aviso*".

Por cuanto hace a la regulación del aviso, si bien es cierto que la exigencia de este tipo de notificaciones se ha considerado aceptable en los informes del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación -los cuales tienen un valor interpretativo respecto de los estándares internacionales obligatorios- también se ha señalado que dicha notificación "*no debería funcionar como una solicitud de autorización de facto ni como un medio de regulación basado en el contenido*(74)."

En este sentido, si bien es cierto que el precepto impugnado en su literalidad se refiere a un "aviso" y no a una "autorización", es importante analizar la totalidad de la regulación para determinar si **de hecho** tiene el potencial de funcionar como una autorización previa.

A mi juicio, el segundo párrafo del artículo 212 **no está construido en términos de una mera notificación**, sino que, por el contrario, se caracteriza al aviso como un requisito "*necesario*" para la realización de las concentraciones humanas. Lo que se hace derivar del aviso no es la activación de los mecanismos de preparación de las autoridades de seguridad pública, **sino la posibilidad misma de llevar a cabo las concentraciones**.

Pero sobre todo, al señalarse que el aviso debe proveerse respecto de reuniones "*cuya finalidad sea perfectamente lícita*" se está introduciendo un elemento material cuyo cumplimiento se exige *a priori*. Independientemente de que el precepto no prevea una valoración previa de dicha licitud por parte de la autoridad administrativa, el señalarlo como un requisito del aviso sale del ámbito de lo que es una mera notificación.

En las últimas recomendaciones prácticas acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones de 4 de febrero de 2016, las cuales -insisto- tienen un valor interpretativo respecto de los tratados internacionales pertinentes, los Relatores Especiales sobre libertad de reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales señalan que las legislaciones nacionales deben establecer "*una presunción positiva en favor de las reuniones*"; que "*no debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida*"; y que por consiguiente, "*debe presuponerse el carácter pacífico*"(75) de todas las concentraciones.

Al exigir como un requisito previo, que la finalidad de toda reunión sea perfectamente lícita se está haciendo una distinción entre manifestaciones de manera previa a su realización, **lo que va en contra de la presunción de licitud** con la que se busca evitar cualquier tipo de discriminación en la gestión de las mismas.

Por último, debo señalar que esta regulación tiene, a mi juicio, un alto grado de ambigüedad, al señalar requisitos materiales y establecer condicionamientos sin la suficiente claridad y coherencia que impongan límites estrictos a la discrecionalidad de las autoridades administrativas.

El Informe conjunto al que me referí hace un momento señala que, como parte del respeto al derecho de reunión "*los Estados deberían velar por que todas las leyes relativas a la gestión de las manifestaciones se redacten de forma inequívoca y sean coherentes entre sí y conformes con las normas internacionales*".(76)

El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal no regula de manera clara un sistema de notificación anticipada del cual se desprenda sin lugar a dudas que su finalidad es únicamente facilitar la adopción de las medidas para la protección de la seguridad y el orden público.

Por el contrario, la construcción de la norma caracteriza al aviso como un requisito previo, que incorpora valoraciones materiales *a priori* y en tal sentido deja un ámbito a la autoridad para ser aplicado como una autorización. Por estas razones, voté por la inconstitucionalidad del precepto.

III. Prohibición de llevar a cabo manifestaciones en vías primarias de circulación continua.

El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos, 213 y 214 de la ley de Movilidad del Distrito Federal, los cuales prohíben la realización de concentraciones en las vías primarias de circulación continua.

De acuerdo con el criterio mayoritario la expresión "vías primarias de circulación continua" admite dos interpretaciones. La primera consiste en interpretar en sentido amplio la expresión "vías primarias de circulación continua", lo que implica que para ejercer el derecho a la reunión sólo podrán utilizarse las vías secundarias; mientras que la segunda delimita "vías primarias de circulación continua" a lo que la Ley define como "vías de acceso controlado" y estima que lo que prohíbe el precepto es la utilización de vías como Circuito Interior, Anillo Periférico y los viaductos, entre otros. Bajo esta segunda interpretación, la sentencia estima que la restricción es válida, pues cumple con el principio de legalidad y supera las cuatro gradas del test estricto de proporcionalidad.

Voté en contra del sentido del fallo, pues a mi juicio, la restricción del ejercicio de la libertad de reunión en ciertas vías, prevista en los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, **no supera el requerimiento de reserva de ley** que exige el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(77) y, en consecuencia, resultan inconstitucionales.

Esto es así, pues dicha disposición establece que el ejercicio del derecho a la reunión solo puede estar sujeto a las restricciones que cumplan con las siguientes características: (i) deben estar previstas por la ley; (ii) deben ser necesarias en una sociedad democrática, y (iii) en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, para proteger la salud o la moral, o bien, los derechos o libertades de los demás.

De igual manera, esta Suprema Corte ha sostenido(78) que, para considerar válidas las restricciones a los derechos, estas deben encontrarse en una ley formal y material, dictada en razón del interés general, a fin de garantizar la seguridad jurídica.

En el caso, el artículo 213(79) prevé que las concentraciones humanas "podrán utilizar las vialidades **salvo las vías primarias de circulación continua**, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea" y, en concordancia, el artículo 214(80) establece que, para evitar el bloqueo de esas vías, la Secretaría de Seguridad Pública tomará las medidas necesarias, apegándose a lo dispuesto en las leyes aplicables.

De lo anterior no se desprende de manera clara y previsible qué vialidades pueden utilizarse para el ejercicio del derecho de libertad de reunión, ya que la expresión vías primarias de circulación continua no está expresamente prevista en la ley.

El artículo 178 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal(81) prevé la definición de las vialidades primarias y si bien de su lectura podría inferirse que éstas se subdividen en circulación continua o controlada por semáforo, el artículo 179(82) claramente indica que las subcategorías de las diferentes vialidades se establecerá en el Reglamento; **por lo que no es la ley la que proporciona los elementos para entender el alcance de la prohibición.**

Tan es así que la propia sentencia indica que la norma admite diversas interpretaciones y si bien elige la que estima menos restrictiva, esto se hace mediante una operación por la que se sustituye la expresión "vías primarias de circulación continua" por la de "vías de acceso controlado", de modo que **es el propio fallo el que delimita qué vías pueden utilizarse o no para el ejercicio del derecho**, siendo que ello corresponde al legislador.

Así, estimo que para cumplir con la exigencia de reserva de ley, una restricción a los derechos fundamentales debe ser lo suficientemente clara como para garantizar a los ciudadanos certidumbre acerca de la forma en que pueden ejercer sus derechos(83), sin que al respecto quepan diversas interpretaciones entre las que deba elegir el tribunal constitucional; de modo que si la medida prevista en los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal no establece con seguridad que vías pueden utilizarse para llevar a cabo concentraciones humanas y ello se pretende hacer a través de una interpretación, la restricción resulta inconstitucional.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de once de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

1 Artículo 7.- La Administración Pública al diseñar e implementar las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, observarán los principios siguientes:

[...]

II. Accesibilidad. Garantizar que la movilidad esté al alcance de todos, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición, a costos accesibles y con información clara y oportuna; [...].

Artículo 9.- Para aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por: [...]

LXIV. Personas con movilidad limitada: Personas que de forma temporal o permanentemente, debido a enfermedad, edad, accidente o alguna otra condición, realizan un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado. Incluye a niños, mujeres en periodo de gestación, adultos mayores, adultos que transitan con niños pequeños, personas con discapacidad, personas con equipaje o paquetes; [...].

Artículo 69.- A ninguna persona se le reexpedirá un permiso o licencia para conducir en los siguientes casos:

[...]

II. Cuando la Secretaría compruebe que el solicitante ha sido calificado de incapacidad mental o física que le impida conducir vehículos motorizados y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado.

Entendiendo que en caso de discapacidad física, la movilidad en vehículos motorizados podría superarse con adaptaciones de diversa índole que permitan conducirlos de forma segura y eficiente. La incapacidad mental sólo podrá avalarse por autoridad facultada para ello; [...].

Artículo 212.- Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (sic) 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.

Artículo 213.- 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 conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

Artículo 214.- 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.

2 Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

3 Decreto por el que se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal (transitorios):

Primero.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Tercero.- Se abroga la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26 de diciembre de 2002, así como las demás disposiciones legales que se opongan al presente Decreto. [...].

4 Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

5 Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito

Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...].

6 Artículo 22.- La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Actuar como representante legal de la Comisión; [...].

7 Artículo 20.- La o el Presidente tendrá las atribuciones siguientes:

I. En su carácter de representante legal, podrá otorgar y revocar poderes para pleitos y cobranzas, representación legal y actos de administración. Para otorgar y revocar poderes para actos de dominio, requerirá autorización expresa del Consejo; [...].

8 Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

9 Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

10 Consideraciones que se encuentran reflejadas en la tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 602, de rubro: DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

11 Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

12 Artículo 20.- La Nación Mexicana es única e indivisible [...] B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Artículo 40.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

13 Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política,

jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

14 Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

15 Artículo 2.2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

16 Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

17 Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

18 Criterio que se refleja en la tesis XLIV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 645, de rubro: DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.

19 Ejemplos de las acciones positivas pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos. Ejemplos de las medidas de igualación positiva pueden ser las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de estos casos se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, el cual deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad.

20 Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

21 Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

22 Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

23 Algunas de las principales directrices se encuentran contenidas en la tesis aislada VII/2013 de la Primera Sala, cuyo rubro es DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, de enero de 2013, página 633.

24 Tesis emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, de enero de 2013, página 634.

25 Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general en el Distrito Federal; sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes.

Además, las disposiciones establecidas en esta Ley deberán asegurar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

La Administración Pública, atendiendo a las disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos que emanen de esta Ley, así como las políticas públicas y programas, deben sujetarse a la jerarquía de movilidad y a los principios rectores establecidos en este ordenamiento.

26 La ley general es de observancia general y todas las dependencias de la administración pública, sea federal o locales, se encuentran sujetas a la misma. Las normas en concreto que establecen el ámbito de aplicación son las siguientes:

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

Artículo 3. La observancia de esta Ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Judicial, el Consejo, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios a las personas con discapacidad.

Artículo 4. Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable.

Las medidas contra la discriminación consisten en la prohibición de conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posee.

Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

La Administración Pública, de conformidad con su ámbito de competencia, impulsará el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, a través del establecimiento de medidas contra la discriminación y acciones afirmativas positivas que permitan la integración social de las personas con discapacidad. Será prioridad de la Administración Pública adoptar medidas de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de discriminación, como son las mujeres, las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse a sí mismas.

27 La ley es de observancia general y todas las dependencias de la administración pública local se encuentran sujetas a la misma. Las normas en concreto que establecen el ámbito de aplicación son las siguientes:

Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad en un plano de igualdad al resto de los habitantes del Distrito Federal, por lo que corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal velar en todo momento por el debido cumplimiento de la presente Ley.

Para efectos de esta Ley se entenderá por Integración al Desarrollo, a la participación activa y permanente de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida diaria, principalmente en el social, económico, político, cultural y recreativo.

Artículo 2°.- En el Distrito Federal todas las personas con discapacidad contarán con las condiciones necesarias para el libre ejercicio de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los derechos consagrados en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, sin limitación ni restricción alguna. Además tendrán los derechos y obligaciones que establece esta Ley y demás legislación aplicable.

Artículo 3°.- La creación de las condiciones adecuadas para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad, es una causa de interés público y por consecuencia además de la Administración Pública del Distrito Federal, todos los sectores de la sociedad deberán participar activamente en el cumplimiento de la presente Ley, la cual establecerá las obligaciones y derechos que les corresponden.

Artículo 8°.- Todas las Autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a programar y ejecutar acciones específicas a favor de las personas con discapacidad, previendo en todo momento el costo de tales acciones, el cual deberá ser previsto e integrado en sus respectivos presupuestos de egresos de cada año.

28 Con fundamento en el artículo cuarto transitorio del decreto que expidió la Ley de Movilidad del Distrito Federal, [l]as disposiciones reglamentarias de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002, continuarán en vigor, en lo que no contradigan a las disposiciones de este Decreto, hasta en tanto no se expidan otras nuevas. Entre los que se encuentran el reglamento de licencias.

29 Artículo 44.- Los conductores de vehículos motorizados deben cumplir con los requisitos legales especificados por cada tipo de vehículo del que se trate:

I. Conductores de vehículos motorizados de uso particular, incluyendo a motociclistas, deben:

a) Cuando sean menores de edad, portar permiso de conducir;

b) Cuando sean mayores de edad, portar licencia vigente correspondiente al tipo de vehículo. [...].

30 Artículo 16. Para la conducción de vehículos en el Distrito Federal, se requiere licencia o permiso para conducir vigente, expedidos por la Secretaría en las Delegaciones y Centros Autorizados; o en su caso, expedidos por las Entidades Federativas, Dependencias Federales o por autoridad de otro país, que autorice la conducción específica del vehículo de que se trata, independientemente del lugar en que se haya expedido la placa de matrícula del vehículo y de conformidad con la clasificación a que se refiere el artículo 3° del presente Reglamento.

La conducción de un vehículo que al efecto se realice sin contar con licencia o permiso para conducir o cuya vigencia se encuentre vencida, suspendida o cancelada, dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en el Reglamento de Tránsito y el presente Reglamento, así como a la remisión del vehículo al depósito vehicular correspondiente.

Artículo 17. A la expedición de la licencia para conducir, le es inherente un Sistema de Registro de Puntos, los cuales pueden ser de Penalización o anulación, conforme a los siguientes casos:

I. La acumulación de los puntos de penalización que conjuntamente con las multas, deriva de las sanciones impuestas por el incumplimiento y la gravedad de las violaciones cometidas al Reglamento de Tránsito y el presente Reglamento.

II. La anulación de puntos, deriva de la adhesión al Programa que al efecto implemente la Secretaría.

Artículo 18. Las licencias para conducir expedidas por la Secretaría serán:

I. Tipo A, para la conducción de vehículos particulares, con vigencia de tres años, válida para conducir motocicletas, bicimotos, triciclos automotores, tetramotos, motonetas, automóviles clasificados como transporte particular que no exceda de 12 plazas y de carga cuyo peso máximo autorizado no exceda de 3.5 toneladas;

II. Tipo B, para la conducción de vehículos de transporte público individual de pasajeros, con una vigencia de dos a tres años.

La licencia Tipo B, autoriza también la conducción de los vehículos que requieren licencia Tipo A;

III. Tipo C, para la conducción de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros, con una vigencia de dos a tres años y válida para conducir vagoneta, microbús, minubús y autobús. La licencia Tipo C, autoriza también la conducción de los vehículos que requieren licencia Tipo A;

IV. Tipo D, para la conducción de vehículos de transporte de carga, con una vigencia de dos a tres años y válida para conducir vehículos de carga que excedan de 3.5 toneladas. La licencia Tipo D, autoriza también la conducción de vehículos que requieren licencia Tipo A; y

V. Tipo E, especial para la conducción de patrullas, ambulancias, vehículos de bomberos, en las modalidades de transporte escolar, personal, turístico, de transporte de valores, de custodia y traslado de internos y demás que establezca la Secretaría, con una vigencia de dos a tres años. La licencia Tipo E, autoriza también la conducción de vehículos que requieren licencia Tipo A.

Artículo 19. Para la expedición de la licencia para conducir Tipo A, el interesado presentará la solicitud correspondiente en los formatos que al efecto emita la Secretaría, mediando declaración bajo protesta de decir verdad que los datos manifestados son correctos, que esta capacitado para conducir y que conoce la normatividad en materia de tránsito.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

I. Comprobante de pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal;

II. Identificación oficial en la cual conste su identidad y mayoría de edad; y

III. Comprobante de domicilio; en caso de cambio de domicilio tendrá 15 días hábiles para informar a esta Secretaría.

En el caso de extranjeros, además deberán acreditar su legal estancia en el país, mediante la presentación del documento migratorio expedido por la autoridad competente.

Artículo 20. Para la expedición de la licencia para conducir Tipo B, C, D o E, el interesado presentará la solicitud correspondiente en los formatos que al efecto emita la Secretaría, mediando declaración bajo protesta de decir verdad que los datos manifestados son correctos, que esta capacitado para conducir y que conoce la normatividad en materia de tránsito.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

I. Comprobante de pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal;

II. Identificación Oficial;

III. Comprobante de domicilio; en caso de cambio de domicilio tendrá 15 días para informar a esta Secretaría;

IV. Acreditación de la Evaluación Médica Integral, que incluya exámenes psicométrico; de consumo o ingesta de alcohol o enervantes, estupefacientes, o sustancias psicotrópicas; médico general, visual y auditivo, conforme lo establezca la Secretaría;

V. Acreditación del curso de capacitación que autorice la Secretaría, conforme a la modalidad que corresponda;

VI. Acreditación de la Evaluación de Conocimientos y Desempeño que establezca la Secretaría; y

VII. Comprobante de estudios, conforme lo establezca la Secretaría.

Para la expedición de la licencia Tipo E, se requiere contar además de los requisitos anteriores, con la autorización o registro de la autoridad competente para operar el servicio especializado de que se trate.

Para la expedición de la licencia Tipo E en su modalidad de transporte escolar o de personal se requiere contar, además de los requisitos anteriores, con:

a) Constancia donde acredite como mínimo cinco años de experiencia prestando el servicio transportes escolar o de personal;

b) Constancia de acreditación del curso de Capacitación en Primeros Auxilios; y

c) Autorización y registro de la autoridad competente para operar el servicio de transporte escolar o de personal.

Artículo 21. Procede la reposición de la licencia para conducir vigente, en todas sus modalidades, por el tiempo que falte para la expiración del documento, en los casos de mutilación, deterioro de la imagen o cuando los datos sean ilegibles, o en caso de robo o extravío.

Para tales efectos, el interesado presentará la solicitud correspondiente en los formatos que emita la Secretaría, debiendo hacer la entrega de la licencia a reponer.

En los casos de robo o extravío, el interesado presentará la solicitud correspondiente en los formatos que emita la Secretaría, mediando declaración bajo protesta de decir verdad que los datos manifestados son correctos, que esta capacitado para conducir y que conoce la normatividad en materia de tránsito.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

I. Acta Especial formulada ante el Ministerio Público;

II. Comprobante de pago por concepto de derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal.

La reposición se tramitará conforme a la información registrada en la base de datos de la Secretaría, siempre y cuando no medie solicitud de actualización alguna.

Artículo 22. Procede la renovación de las licencias de conducir Tipo B, C, D o E a partir del mes anterior al término de su vigencia, el interesado presentará la solicitud correspondiente en los formatos que al efecto emita la Secretaría, mediando declaración bajo protesta de decir verdad que los datos manifestados son correctos, que esta capacitado para conducir y que conoce la normatividad en materia de tránsito.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

I. Comprobante de pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal;

II. Identificación oficial vigente;

III. Comprobante de domicilio actual;

IV. Acreditación de Evaluación Médica Integral, que incluya exámenes psicométrico; de consumo o ingesta de alcohol o enervantes, estupefacientes, o sustancias psicotrópicas; médico general, visual y auditivo, conforme lo establezca la Secretaría;

V. Acreditación del curso de capacitación que autorice la Secretaría, conforme a la modalidad que corresponda;

VI. Acreditación de la Evaluación de Conocimientos y Desempeño que establezca la Secretaría;

VII. Comprobante de estudios, conforme lo establezca la Secretaría.

Para la renovación de la licencia Tipo E en su modalidad de transporte escolar o de personal se requiere contar, además de los requisitos anteriores, con:

a) Constancia donde acredite como mínimo cinco años de experiencia prestando el servicio transporte escolar o de personal;

b) Constancia de acreditación del curso de Capacitación en Primeros Auxilios; y

c) Autorización y registro de la autoridad competente para operar el servicio de transporte escolar o de personal.

La renovación se tramitará conforme a la información registrada en la base de datos de la Secretaría, siempre y cuando no medie solicitud de actualización alguna.

Artículo 23. Los conductores a los que se les expidan licencias para conducir están obligados a la actualización permanente en materia de capacitación y cultura vial, que garantice la seguridad de las personas.

Artículo 24. Podrá expedirse licencia para conducir Tipo A, a las personas con discapacidad, cuando cuenten con una prótesis que garantice la conducción segura del vehículo o bien, cuando el vehículo que pretende conducir está provisto de mecanismos u otros medios auxiliares que, previa demostración ante la autoridad competente, le permitan conducir en forma segura, sin perjuicio de que se satisfagan, según corresponda, los requisitos que señalan los artículos 19, y 21 de este Reglamento.

Artículo 25. Los menores de edad, mayores de 15 y menores de 18 años, pueden circular única y exclusivamente vehículos automotores que requieran licencia Tipo A, mediante permisos temporales para conducir, expedidos por la Secretaría, conforme a los siguientes lineamientos:

I. Autorizan la conducción de un vehículo en un horario comprendido entre las 06:00 y las 22:00 horas;

II. Restringen la conducción de un vehículo durante manifestaciones, caravanas, procesiones, exhibiciones deportivas, competencias vehiculares de alta velocidad o arranques y demás tipos de concentraciones humanas; y

III. De igual forma, restringen la conducción de un vehículo de transporte público, mercantil o privado de pasajeros o de carga en cualquiera de sus modalidades.

El trámite para la obtención y reposición de permiso para conducir se realizará en las Delegaciones y Centros Autorizados por la Secretaría. La vigencia de los permisos para conducir concluirá al cumplir el conductor la mayoría de edad.

La vigencia de los permisos para conducir concluirá al cumplir el conductor la mayoría de edad.

Artículo 26. Para la expedición del permiso para conducir, se requiere la presentación de la solicitud correspondiente en los formatos que al efecto emita la Secretaría, mediando declaración bajo protesta de decir verdad que los datos manifestados por el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad, son correctos, mismos que asumirán plenamente la responsabilidad de las infracciones o delitos que en su caso se cometan.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

I. Comprobante de pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal;

II. Identificación oficial del padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad;

III. Acta de nacimiento del menor que acredite la edad prevista en el artículo 25 del presente Reglamento;

IV. Credencial de identificación del menor;

V. Carta Responsiva del padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad, relativa al cumplimiento del pago de los daños que con motivo de la conducción del vehículo se lleguen a ocasionar;

VI. Constancia de curso de manejo impartido por un centro educativo autorizado por la Secretaría, que establezca la aptitud del menor para conducir; y

VII. Comprobante de domicilio; en caso de cambio de domicilio tendrá 15 días para informar a esta Secretaría.

31 Artículo 54. En los casos en que haya sido declarada la cancelación de la licencia para conducir, la Secretaría no podrá expedir nuevamente ni reponer o renovar ésta, sino después de haber transcurrido tres años, la cual ya no podrá ser permanente.

En los casos en que haya sido declarada la suspensión de la licencia para conducir, la Secretaría no podrá expedir nuevamente ni reponer o renovar ésta, sino después de haber transcurrido el tiempo determinado en la Resolución, la cual ya no podrá ser permanente.

La Secretaría deberá informar periódicamente a Seguridad Pública, sobre el resultado de los Procedimientos substanciados, cuya Resolución haya declarado o no la cancelación o suspensión de la licencia para conducir.

32 Se reitera, la Primera Sala de esta Suprema Corte ya reconoció la existencia de dicho modelo social en el amparo en revisión 410/2012 y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

33 Este documento ya se utilizó como un parámetro de estudio del modelo social de las personas con discapacidad en el citado amparo en revisión 410/2012.

34 Véase, la interpretación efectuada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la observación general número 2, sobre el artículo 9: accesibilidad, emitida el veinticinco de noviembre de dos mil trece.

35 Esta interpretación conforme es de suma relevancia para el sistema jurídico, pues deberán aplicarse en torno a esa interpretación y, como se evidenciará más adelante, el propio artículo 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en su segundo párrafo, prevé que será mediante una disposición reglamentaria del Ejecutivo Local en el que se regularán los procedimientos necesarios para dar efectividad a lo dispuesto en los preceptos reclamados. Por lo tanto, sin pronunciarnos sobre la validez de esa potencial regulación reglamentaria y dado que cualquier restricción de los derechos humanos debe tener como fundamento una ley en sentido formal, la reglamentación que se pretenda hacer deberá partir, en su caso, de los alcances que esta Suprema Corte otorgue a la posibilidad de requerir avisos previos a una manifestación y de sus limitaciones en modo, tiempo y lugar.

36 Al emitir sus respectivas sentencias, los Juzgados Primero, Segundo, Tercero y Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (en los juicios 1689/2014, 1693/2014, 1780/2014 y 1751/2014, respectivamente) consideraron que resultaban inválidas los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al no superar un escrutinio estricto de proporcionalidad en torno a los derechos humanos a la reunión pacífica y libertad de expresión (no se acreditaban los requisitos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto al imponer requisitos irrazonables al

derecho de reunión); por su parte, el Juzgado Décimo Primero en Materia Administrativa en el Distrito Federal negó el amparo (en el juicio

1620/2014) al estimar que tales preceptos resultaban acordes a las disposiciones constitucionales y convencionales (los requisitos impuestos como el aviso y las facultades de evitar el bloqueo de vías primarias no incidían de manera arbitraria en el ejercicio del derecho a la reunión), mientras que otros juzgadores como el Quinto, Noveno, Décimo Segundo y Décimo Cuarto de Distrito en la misma materia en el Distrito Federal sobreseyeron sus respectivos juicios por diversas causales, tales como la falta de interés legítimo (1832/2014, 1851/2014, 1667/2014 y 1675/2014, respectivamente).

37 Si bien el texto de este primer párrafo del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal tiene un error en su redacción, se desprende que se refiere a los grupos o individuos que den aviso, al ser la forma congruente en que se puede leer y toda vez que es la manera en que guarda congruencia con el resto de los párrafos. En el dictamen que emitió la Comisión de Movilidad para la emisión de la nueva ley y en el decreto aprobatorio, se encuentra el mismo error.

38 Aunque lógicamente la manifestación pública es una especie del género de concentración humana, cualquier referencia que se haga a este concepto a lo largo de la presente sentencia debe entenderse en los términos en que lo hace la propia Ley de Movilidad. En las fracciones LII, LIII y LXV del artículo 9 de esa legislación, se dice que la manifestación es una concentración humana generalmente al aire libre, incluyéndose en esta la marcha y plantón, entendiéndose la marcha como cualquier desplazamiento organizado, de un conjunto de individuos por la vialidad hacia un lugar determinado y el plantón como un grupo de individuos que se congrega y permanece cierto tiempo en un lugar público determinado.

39 Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...].

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión

Artículo IV: Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

40 Consideración que es sustentada a su vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 19 de la CADH), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

41 Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1434/2013, que se refleja en la tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 233, de rubro y texto: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente,

la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona. Precedente: el citado amparo directo en revisión 1434/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Bárcena Zubieta.

42 Criterio sustentado por la Primera Sala que se refleja en la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 234, de rubro y texto: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público. Mismo precedente que la nota anterior.

43 CIDH, Informe de la Oficina del Relator Especial para la libertad de expresión (2005), párr. 93.

44 Preámbulo de la Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

45 Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2186/2009, que se refleja en la tesis 1a. 1a. LIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 927, de rubro y texto: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos. Precedente: el citado amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

46 Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Artículo 21

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.

Derecho de reunión

Artículo XXI: Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo 15. Derecho de Reunión

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.

47 Tomando como propia la opinión del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Véase, el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 25 y 27.

48 Abordando el contenido del derecho a la reunión en un supuesto similar, en el caso Ziliberberg c. Moldova, solicitud No. 61821/00 (2004), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación.

49 En el mismo sentido se han pronunciado órganos internacionales autorizados para interpretar los tratados internacionales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su observación general no. 27 (1999), aun cuando lo hizo a la luz del derecho a la libre circulación, señaló 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".

50 Cfr., la explicación que se hace de los diferentes niveles de escrutinio en la: acción de Inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince; amparo en revisión 581/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de cino de diciembre de dos mil doce por unanimidad de cuatro votos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintiséis de junio de dos mil trece por mayoría de cuatro votos bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 152/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince por mayoría de cuatro votos bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Asimismo, véanse los siguientes criterios reflejados en las: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, de rubro: PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, de rubro: PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

51 Informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 28 y 29. Opinión que se reiteró en Informe del mismo relator presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/23/39 del 24 de abril de 2013, párrafos 53 a 54.

52 Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 11.- Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...].

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...].

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Derecho de igualdad ante la Ley

Artículo II: Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Derecho de residencia y tránsito

Artículo VIII: Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

53 Artículo 26.- Los cuerpos de seguridad pública inmediatamente a que tengan conocimiento de la realización de una manifestación en lugares públicos planearán con la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal los operativos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho, para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta.

54 Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 159/2013, que se refleja en la tesis 1a. CCCXL/2013 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 530, de rubro y texto: INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las

posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones,

debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma. Precedente: el citado amparo en revisión 159/2013. 16 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular; Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

55 Al resolver el amparo en revisión 237/2014, sobre este paso del escrutinio de proporcionalidad, la Primera Sala señaló que este aspecto del estándar es de gran complejidad, pues presupone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad y afectación material de su objeto. Por lo tanto, se dijo que una manera de efectuar dicho escrutinio consiste en identificar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, se aclaró que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.

56 Este Tribunal Pleno no se pronuncia sobre la constitucionalidad de posibles sanciones administrativas o penales que se puedan aplicar a los participantes de una reunión o manifestación pública. Al respecto, debe resaltarse el artículo 25, fracción, de la Ley de Cultura Cívica, el cual establece como una infracción a la seguridad ciudadana II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica (a esta conducta le correspondería una sanción de 11 a 20 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente o con arresto de 13 a 24 horas, según el tercer párrafo de ese mismo artículo); sin embargo, se puede apreciar que el propio precepto no considera como infracción administrativa si el impedir o estorbar la vía pública se hace en el ejercicio del derecho a la reunión pacífica. Por otro lado, la fracción I del artículo 331 del Código Penal para el Distrito Federal, señala que [s]e impondrán de uno a cuatro años de prisión y de cien a cinco mil días multa, al que: I. Dañe, altere, interrumpa, obstaculice, destruya alguna vía o medio local de comunicación, de transporte público o de transmisión de energía; [...]. Si bien podría argumentarse que este delito se aplica ante cualquier obstaculización de la vía pública de comunicación, no queda claro que se refiera a lo regulado en el artículo 212 de la Ley de Movilidad y, en dado caso, la validez o no de su aplicación dependerá de cada asunto en concreto.

57 La Primera Sala ha emitido consideraciones al respecto en al menos dos casos: en el amparo directo en revisión 1464/2013, fallado el trece de noviembre de dos mil trece (en el que se dijo que los actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello) y en el amparo directo 19/2014, fallado el tres de septiembre de dos mil catorce, que dio lugar a la siguiente tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), de rubro y texto: DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 10. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o

desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario. (publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 603).

58 Esta determinación en cuanto a la posibilidad de restricción de los derechos en sus modalidades de ejecución se encuentra permitida por el derecho de los tratados y el derecho comparado (como lo refiere el citado Relator Especial en su informe temático del 2012), teniendo como uno de los primeros antecedentes resoluciones de la Corte Suprema de los Estados Unidos. En los casos *Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147, 15051 (1969) y *Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791 (1989) (citando a *Clark v. Cmty. For Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 293 (1984)), ese tribunal sostuvo que la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos protege el derecho a la libertad de reunión pacífica, sin que éste sea absoluto. Las autoridades estatales no pueden simplemente prohibir una asamblea, pero pueden imponerle restricciones relacionadas con el tiempo, modo y lugar (time, place, and manner) con ciertas características como que sean estrictamente necesarias para servir a un fin constitucional legítimo y que permita la expresión y divulgación de la comunicación mediante otras vías.

59 Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser. L/V/II), párr. 198.

60 Ley de Movilidad del Distrito Federal

Artículo 178.- Las vialidades se clasifican en:

I. Vialidades primarias: Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos;

II. Acceso controlado: Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; cuentan con carriles centrales y laterales separados por camellones. La incorporación y desincorporación al cuerpo de flujo continuo deberá realizarse a través de carriles de aceleración y desaceleración en puntos específicos; y

III. Vialidades secundarias: Espacio físico cuya función es permitir el acceso a los predios y facultar el flujo del tránsito vehicular no

continuo. Sus intersecciones pueden estar controladas por semáforos.

Artículo 179.- Las vialidades primarias deberán contar con:

I. Vías peatonales: Conjunto de espacios destinados al tránsito exclusivo o prioritario de peatones, accesibles para personas con discapacidad y con diseño universal, y al alojamiento de instalaciones o mobiliario urbano;

II. Vías ciclistas: Conjunto de espacios destinados al tránsito exclusivo o prioritario de vehículos no motorizados. Estos pueden ser parte del espacio de rodadura de las vías o tener un trazo independiente; y

III. Superficie de rodadura: Espacio destinado a la circulación de vehículos, incluyendo la circulación de vehículos no motorizados.

Las vialidades secundarias deberán contar con los mismos componentes mínimos, excepto cuando sean vías exclusivas peatonales o ciclistas.

Las subcategorías de las diferentes vialidades se establecerá en el Reglamento correspondiente y la Comisión de Clasificación de Vialidades definirá su tipo.

Artículo 180.- En las vialidades primarias se procurará la instalación de carriles para la circulación prioritaria o exclusiva de vehículos de transporte público, que podrán ser utilizados en situaciones de caso fortuito, fuerza mayor o alteración del orden público por vehículos de emergencia respetando las condiciones establecidas en el Reglamento de Tránsito.

61 A partir del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado en el número 156 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal de diecisiete de agosto de dos mil quince, se hace una especificación de las vías de acceso controlado de la ciudad. En la fracción LVI del artículo 4 se dice que las vías primarias son espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, las cuales pueden contar con carriles exclusivos para la circulación de bicicletas y/o transporte público, según el listado del anexo de este reglamento. Consecuentemente, en el anexo 2 del reglamento se definieron las vialidades que componían la red primaria, incluyendo las de acceso controlado.

62 Artículo 91.- Las vías públicas en lo referente a la vialidad se clasifican en:

A.- Vías de tránsito vehicular: Espacio físico destinado exclusivamente al tránsito de vehículos; considerado como componente de la vialidad:

I.- Vías 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, destinados a la operación de vehículos de emergencia:

a) Vías de circulación continua: Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; las entradas y salidas están situadas en puntos específicos (accesos controlados), cuentan con carriles de aceleración y desaceleración; en algunos casos, cuentan con calles laterales de servicio a ambos lados de los arroyos centrales separados por camellones, flujo vehicular continuo:

1.- Anular o Periférica: Vías de circulación continua perimetral, dispuestas en anillos concéntricos que intercomunican la estructura vial en general;

2.- Radial: Vías de circulación continua que parten de una zona central hacia la periferia y están unidas entre sí, por anillos concéntricos; y

3.- Viaducto: Vía de circulación continua, de doble circulación, independiente una de otra, y sin cruces a nivel.

b) Arterias principales: Vías primarias cuyas intersecciones son controladas por semáforos en gran parte de su longitud, que conectan a los diferentes núcleos o zonas de la Ciudad, de extensa longitud y con volúmenes de tránsito considerables. Pueden contar con pasos a nivel y desnivel, de uno o dos sentidos de circulación, con o sin faja separadora; puede contar con carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros, en el mismo sentido o contra flujo:

1.- Eje vial: Arteria principal, preferentemente de sentido único de circulación preferencial, sobre la que se articula el sistema de transporte público de superficie, y carril exclusivo en el mismo sentido o contra flujo;

2.- Avenida primaria: Arteria principal de doble circulación, generalmente con camellón al centro y varios carriles en cada sentido;

3.- Paseo: Arteria principal de doble circulación de vehículos con zonas laterales arboladas, longitudinales y paralelas a su eje; y

4.- Calzada: Arteria principal que al salir del perímetro urbano, se transforma en carretera o camino, o que liga la zona central con la periferia urbana, prolongándose en un camino o carretera.

II.- Vías secundarias: Espacio físico cuya función es facultar el flujo del tránsito vehicular no continuo, generalmente controlado por semáforos entre distintas zonas de la Ciudad:

a) Avenida secundaria o Calle colectora: Vía secundaria que liga el subsistema vial primario con las calles locales; tiene características geométricas más reducidas que las arterias, pueden tener un tránsito intenso de corto recorrido, movimientos de vueltas, estacionamiento, ascenso y descenso de pasaje, carga y descarga y acceso a las propiedades colindantes;

b) Calle local: Vía secundaria que se utiliza para el acceso directo a las propiedades y está ligada a las calles colectoras; los recorridos del tránsito son cortos y los volúmenes son bajos; generalmente son de doble sentido:

[...].

63 En ciertos países se han prohibido lugares concretos para la celebración de manifestaciones públicas. Por ejemplo, en Kenia, no se encuentra permitido a los manifestantes reunirse temporalmente alrededor del Tribunal Supremo a la espera de una sentencia. Véase, la relatoria de las diferentes normatividades en derecho comparado que hace el citado Relator Especial de las Naciones Unidas en su informe de abril de 2013 (A/HRC/23/29) y en el Reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas rendido ante el Consejo de Derechos Humanos el veintiuno de enero de dos mil trece: Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protest (A/HRC/22/28, párrafos 25 y ss.).

64 En realidad, son los artículos 24 a 28 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal los que establecen las obligaciones de la Secretaría de Seguridad Pública para garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión pública y reunión y los que prevén las facultades de los cuerpos de seguridad para controlar y dispersar una manifestación pública violenta:.

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS REGLAS PARA MANTENER LA PAZ PÚBLICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 24.- En caso de incendios, inundaciones, sismos, huracanes u otras situaciones de riesgo inminente en el que existan situaciones graves que pongan en peligro la vida o la integridad física de las personas, la Policía preventiva y complementaria, en caso de que sea necesario usará la fuerza para evacuar a alguna persona y se coordinarán con la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones, cumpliendo con las siguientes reglas:

[...].

Artículo 25.- El Policía no podrá usar armas letales en la dispersión de manifestaciones.

En caso de que una manifestación sea violenta, para el control y dispersión de ésta, la Policía preventiva y complementaria, deberá:

- I. Conminar a los manifestantes a que desistan de su actitud violenta;
- II. Advertir claramente que de no cesar la actitud violenta, se usará la fuerza;

III. En caso de que los manifestantes no atiendan al Policía, ésta hará uso de la fuerza conforme a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento;

IV. Ejercitar los distintos niveles de uso de la fuerza, solamente hasta el relativo a la utilización de armas incapacitantes no letales.

Se considera que una manifestación es violenta cuando el grupo de personas de que se trata se encuentra armado o bien en la petición o protesta que se realiza ante la autoridad, se hace uso de amenazas para intimidar u obligar a resolver en el sentido que deseen, se provoca la comisión de un delito o se perturba la paz pública y la seguridad ciudadana.

Artículo 26.- Los cuerpos de seguridad pública inmediatamente a que tengan conocimiento de la realización de una manifestación en lugares públicos planearán con la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal los operativos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho, para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta.

Artículo 27.- Los operativos ante los casos de una manifestación deberán atender las reglas y principios que, en su caso se señalan en el Reglamento, y además deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Determinación del mando responsable del operativo;
- II. La definición de los servidores públicos de la Secretaría de Gobierno y otras áreas de la Administración Pública del Distrito Federal responsables de las comunicaciones y negociaciones con los manifestantes;
- III. El análisis del historial y otros factores de riesgo para el desarrollo pacífico de la manifestación;
- IV. La estrategia para repeler acciones violentas de los manifestantes en caso de que la manifestación se torne violenta;
- V. Las tácticas para aislar a las personas que dentro de una manifestación se comporten de manera violenta; y
- VI. Las demás operaciones policiales necesarias para restablecer la paz pública y la seguridad ciudadana. En este caso, se deberán evitar las tácticas provocadoras y en todo momento, se deberán adoptar estrategias de protección a las libertades y derechos humanos, mismas que deberán ser humanitarias, eficaces y rápidas.

Artículo 28.- Cuando la Policía brinde apoyo a las autoridades administrativas o judiciales para el cumplimiento de sus funciones en relación con desalojos, lanzamientos, embargos o ejecución de resoluciones, planearán con anticipación y conforme a las reglas y principios que se fijan en el Reglamento, los operativos que se requieran, los cuales deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Determinación del mando responsable del operativo;
- II. La estrategia necesaria para controlar una eventual resistencia;
- III. Los procedimientos para que las acciones policiales causen el menor daño posible a las personas;
- IV. Las acciones secundarias para el reforzamiento de la seguridad y las garantías; y
- V. Las demás operaciones policiales necesarias para restablecer la paz pública y la seguridad ciudadana en caso de resistencia violenta. En este caso, se deberán evitar las tácticas provocadoras y en todo momento, se deberán adoptar estrategias de protección a las libertades y derechos humanos, mismas que deberán ser humanitarias, eficaces y rápidas.

65 "Artículo 8.- Cuando estén en riesgo los derechos y garantías de personas e instituciones, la paz pública y la seguridad ciudadana, la Policía podrá utilizar la fuerza, siempre que se rija y observe los siguientes principios:

I. Legal: que su acción se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a la presente Ley y a los demás ordenamientos aplicables;

II. Racional: que el uso de la fuerza esté justificado por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta:

- a. Cuando es producto de una decisión que valora el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar, como de la Policía;
- b. Cuando sea estrictamente necesario en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas de la Policía;
- c. Cuando se haga uso diferenciado de la fuerza;
- d. Cuando se usen en la medida de lo posible los medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de las armas;
- e. Cuando se utilice la fuerza y las armas solamente después de que otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

III. Congruente: que exista relación y equilibrio entre el nivel de uso de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona;

IV. Oportuno: que se aplique el uso de la fuerza de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, las libertades, la seguridad ciudadana o la paz pública; y

V. Proporcional: que el uso de la fuerza sea adecuado y corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler.

Ningún Policía podrá ser sancionado por negarse a ejecutar una orden notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito. Toda orden con estas características deberá ser reportada al superior jerárquico inmediato de quien la emita.

Los motivos por los cuales se da la intervención de la Policía, por lo que se refiere al tipo del delito o de orden a cumplir, no justifican por sí mismo el uso de las armas letales o fuerza letal, inclusive si los delitos de que se trate hayan sido violentos.

66 Cabe resaltar que, aunque no es un tratado internacional, existen ciertas políticas no vinculantes en el derecho internacional para el uso de la fuerza que se ven plasmadas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por las Organización de las Naciones Unidas el veintisiete de agosto al siete de septiembre de mil novecientos noventa, destacan en los principios 12, 13 y 14, que todas las personas pueden participar en reuniones pacíficas y lícitas y que 13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9. [...].

67 Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

68 No es posible recurrir a la reviviscencia de la norma abrogada de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, al tener prácticamente el artículo 68 el mismo contenido normativo en su primer párrafo que el ahora invalidado.

69 Artículo 4 Obligaciones generales

(...)

3. 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.

70 1. 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;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

(...)

71 Así me pronuncié en el voto concurrente que formulé en el Amparo Directo en Revisión 1340/2015.

72 Tesis 1ª. CCCXL/2013 de rubro y texto siguientes: INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 1, Tomo I, Diciembre de 2013, página 530.

73 Véase el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, de 4 de febrero de 2016, párrafo 39.

74 Ibídem, párrafo 21.

75 Ibídem, párrafos 9, 17.a), 18,

76 Ibídem, párrafo 17.b)

77 Artículo 15. Derecho de reunión. 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.

78 DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, Julio de 2013, Tesis 1ª CCXV/2013(10a), página 557.

79 Artículo 213. 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 conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

80 Artículo 214. 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.

81 Artículo 178. Las vialidades se clasifican en:

I. Vialidades primarias: Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos;

II. Acceso controlado: Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; cuentan con carriles centrales y laterales separados por camellones. La incorporación y desincorporación al cuerpo de flujo continuo deberá realizarse a través de carriles de aceleración y desaceleración en puntos específicos; y

III. Vialidades secundarias: Espacio físico cuya función es permitir el acceso a los predios y facultar el flujo del tránsito vehicular no continuo. Sus intersecciones pueden estar controladas por semáforos.

82 Artículo 179. Las vialidades primarias deberán contar con:

I. Vías peatonales: Conjunto de espacios destinados al tránsito exclusivo o prioritario de peatones, accesibles para personas con discapacidad y con diseño universal, y al alojamiento de instalaciones o mobiliario urbano;

II. Vías ciclistas: Conjunto de espacios destinados al tránsito exclusivo o prioritario de vehículos no motorizados. Estos pueden ser parte del espacio de rodadura de las vías o tener un trazo independiente; y

III. Superficie de rodadura: Espacio destinado a la circulación de vehículos, incluyendo la circulación de vehículos no motorizados.

Las vialidades secundarias deberán contar con los mismos componentes mínimos, excepto cuando sean vías exclusivas peatonales o ciclistas.

Las subcategorías de las diferentes vialidades se establecerá en el Reglamento correspondiente y la Comisión de Clasificación de Vialidades definirá su tipo.

83 En este mismo sentido se han pronunciado en múltiples ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos como *Karácsony v. Hungary* o *Rotaru v. Romania*, entre otros; así como la Corte Suprema de Estados Unidos, en casos como *Coates v. Cincinnati* (1971) o *Keyishian v. Board of Regents* (1967).