

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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 Discapacidad¹ constituye una norma de rango constitucional por mandato del artículo 1° 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.

¹ **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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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 discapacidad².

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,

² 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;

(...)

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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 constitucional³. 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 inconstitucionalidad⁴.

³ Así me pronuncié en el voto concurrente que formulé en el Amparo Directo en Revisión 1340/2015.

⁴ 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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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

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 prologan, 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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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**

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014

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 limpieza⁵, 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*”⁶.

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

⁵ 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.

⁶ *Ibidem*, párrafo 21.

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014

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*”⁷ 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.

⁷ *Ibidem*, párrafos 9, 17.a), 18,

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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.”*⁸

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.

⁸ *Ibidem*, párrafo 17.b)

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014

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 Humanos⁹ 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.

⁹ **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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

De igual manera, esta Suprema Corte ha sostenido¹⁰ 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 213¹¹ 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 214¹² 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.

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

¹¹ **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.

¹² **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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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 Federal¹³ 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 179¹⁴ 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**

¹³ **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.

¹⁴ **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.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU
ACUMULADA 97/2014**

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 derechos¹⁵, 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.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

¹⁵ 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).