ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 11 DE AGOSTO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
96/2014 Y SU ACUMULADA 97/2014	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)	3 A57

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
11 DE AGOSTO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
(POR GOZAR DE VACACIONES, DADO
QUE INTEGRÓ LA COMISIÓN DE RECESO
CORRESPONDIENTE AL PRIMER
PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL
DIECISÉIS)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta, por favor, con el orden del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de

la sesión pública ordinaria número 79, celebrada el martes nueve de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿se aprueba en votación económica? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA APROBADA.

Continuamos por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a 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 LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL.

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Para continuar la discusión que habíamos iniciado en la sesión anterior, en relación con el artículo 212 de la ley de movilidad, me ha pedido la palabra el señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. El análisis de constitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal nos presenta 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 libertad física, la seguridad, la dignidad, etcétera.

Ahora bien, en la sesión pasada señalé las razones por las cuales considero que la interpretación conforme que propone el proyecto no está soportada por el texto del artículo 212, y que la lectura que se nos propone –en realidad– constituye una reconstrucción completa de su contenido.

Si no participo de que pudiéramos llegar a una interpretación conforme, mucho menos participo o puedo coincidir –por mayoría de razón– en que pudiéramos llegar a la interpretación del proyecto a través de una interpretación natural o normal del precepto, como se proponía por el Ministro ponente al final de la sesión pasada.

En esta ocasión explicaré por qué la regulación del aviso a que se refiere este precepto –tal como está diseñada, a mi juicio– resulta inconstitucional.

Por principio de cuentas, el primer párrafo del artículo 212 supedita expresamente la obligación de prestar las facilidades para las manifestaciones públicas a la presentación del aviso. A este respecto, es importante señalar que el Estado no sólo tiene la obligación de no interferir con la libertad de reunión de los manifestantes, sino que tiene el deber de garantizar todos los derechos, tanto de quienes participan en una concentración como de quienes se ven afectados por ellas; 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; nada de lo cual se desprende del precepto impugnado, el cual prevé el otorgamiento de facilidades únicamente a los grupos o individuos que den aviso, aunque –como había dicho desde la sesión anterior– este aviso realmente es una autorización disfrazada.

Por lo que 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 el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, los cuales –como ustedes saben– 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”. Así se desprende del Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis

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 autorización previa.

Esta Suprema Corte –desde tiempos añejos– ha sostenido que la denominación que las leyes den a una institución jurídica no determina su naturaleza, sino que tenemos que atender a sus características propias para ver si la definición o concepto que da la ley es acorde a la naturaleza.

Al respecto, advierto que el segundo párrafo del artículo 212 no está construido en términos de una mera notificación, sino que, por el contrario, se caracteriza como un requisito necesario para la realización de las concentraciones humanas, lo que se hace derivar del aviso, que 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 solicitud por parte de la autoridad administrativa, al señalarlo como un requisito del aviso, sale del ámbito de lo que es la mera notificación.

Por lo demás, la denominación o adjetivo de “perfectamente” lícito, me parece que, en sí mismo, es inconstitucional y da lugar a la arbitrariedad.

Para justificar esta determinación, en la sesión pasada se dieron dos razones: una, que por “lícito” deberíamos entender “pacífico”. Estimo que no es factible hacer esta equiparación, tanto en el lenguaje jurídico como en el lenguaje coloquial, “lícito” y “pacífico” son dos cosas distintas. Puede haber algo que sea lícito y, no obstante no sea pacífico, y algo que sea ilícito y, no obstante sea pacífico.

De hecho, el artículo 9º constitucional separa los dos conceptos, cuando dice: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”; son dos cosas distintas.

También se dijo que la licitud es una cosa binaria: o se es lícito o no se es lícito; no se puede ser medio lícito o medio ilícito, y yo podría coincidir con eso, pero eso es —precisamente— lo que me preocupa de poner el adjetivo “perfectamente” lícito. ¿Qué entendemos por perfectamente lícito? ¿Hay diferentes tipos de licitud? Se dice: se busca la excelencia de la licitud; como sea, esto da lugar a una interpretación de la ley, que lo hace el precepto no sólo discrecional, sino arbitrario al no tener ningún referente jurídico de lo que se entiende por perfectamente lícito.

En las últimas recomendaciones prácticas acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones —que ya referí— de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, las cuales —insisto— tienen valor interpretativo respecto de los tratados internacionales pertinentes, los Relatores Especiales sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señalan que las legislaciones nacionales deben establecer: “una presunción positiva en favor de las reuniones pacíficas” y que “No debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida” y que, por consiguiente, debe presuponerse el carácter pacífico 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 busque 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 imponga límites estrictos a la discrecionalidad de las autoridades administrativas.

El informe conjunto –al que me he referido– señala que, como parte del 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”.

No dejo de reconocer que en una ciudad –como la nuestra– buscar el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión de las ideas y el derecho de reunión a través de la manifestación en vías públicas, con el derecho de la ciudadanía y de terceros al libre tránsito y a no recibir afectaciones o recibir las menos afectaciones, es deseable, pero este precepto y esta ley, me parece que no logra ese equilibrio y, por el contrario, resulta violatoria de derechos.

El precepto en estudio 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 el aviso como un requisito previo, es una autorización disfrazada de aviso que incorpora valoraciones materiales *a priori* –esto es muy importante– y, en tal sentido, deja un ámbito a la autoridad para ser aplicado como una autorización y, además, de manera arbitraria. Por estas razones, reitero mi voto por la inconstitucionalidad del precepto. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que el análisis que hace el señor Ministro Zaldívar es muy bueno, es muy profundo; inclusive, lo suscribiría si la norma dijera lo que está proponiendo, es decir, si estuviéramos ante una autorización, creo que le asiste la razón al Ministro. Me parece que no hay en ningún lugar del artículo 212 donde se hable de autorización, en ningún momento el aviso requiere una respuesta de la autoridad, es decir, no hay censura previa en ese sentido, ¿y dónde se establece la sanción en caso de no dar el aviso? No encuentro en el texto una sanción; podremos estar ante una norma imperfecta, quizá, pero eso no lo torna inconstitucional.

También se habla de que, quien no dé aviso, no va a gozar de la seguridad pública en las marchas para proteger a los manifestantes y a la ciudadanía.

Hay una fuente obligacional para las autoridades, independiente del artículo 212, es el artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal: “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”. No hay requisito de autorización ni requisito de aviso, ahí está, en la ley.

Entonces, sostengo: creo que hay dos posibles lecturas a la norma: una lectura que busca encontrar una autorización para que se declare inconstitucional, o una lectura lisa y llana del texto de la ley, es un aviso donde no le recae una respuesta a la autoridad, y

es un aviso donde no se establece una sanción por no darla. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Expreso mi conformidad con el contenido del proyecto en este análisis del artículo 212, en tanto no lo considero inválido.

En palabras concretas: aquí todos hemos encontrado la concurrencia de dos importantes libertades en un mismo espacio, tanto la de reunión y expresión como la de tránsito; esto es, una y otra confluyen en un mismo espacio, y creo que lo debido en un estado de derecho es encontrar el balance necesario que pueda permitir armonizar uno y otro, así como hay quien quiere ejercer esta libertad de reunión y de expresión en un determinado territorio, hay también quien quiere utilizar éste como medio de tránsito para llegar de un lugar a otro.

Y es que, entonces, un ejercicio irrestricto de ambos o la prevalencia de uno sobre el otro, incluiría también la posibilidad de, indebidamente, lesionar uno de los valores jurídicos tutelados que aquí se persigue. De suerte que creo que esta norma lo que busca, precisamente, es encontrar esta oportunidad para que tanto uno como otro puedan desarrollarse en lo que el orden jurídico normativo exige “su armonía y libre desarrollo”.

Por tanto, la redacción de este artículo, que no comienza felizmente en la medida en que su primer párrafo, por alguna cuestión de redacción, incluye una expresión “den aviso”, que no tiene conexión con la primera parte de ese mismo párrafo, nos es, a veces, difícil de llevar a una interpretación lo más clara posible.

No obstante lo anterior, el análisis completo de esta disposición, me permite advertir que no implica una autorización; el aviso simplemente me parece una medida razonable y civilizada, y no pugna –en medida alguna– con disposición alguna de la Constitución o alguno de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales que ha signado nuestro país; por el contrario, permite prevenir al resto de la ciudadanía a través de los medios de comunicación y electrónicos con que pueda disponer la autoridad, a efecto de que tomen alternativas y las prevenciones necesarias respecto de una manifestación, como la que se trata aquí.

Desde luego, como toda norma jurídica, la prevención principal, que es dar el aviso, debe tener un consecuente, y el consecuente no se traduce –en mi entender- en no permitir esta expresión de voluntad y de libertad, simplemente se traduciría, como lo establece la propia redacción del artículo en que, en determinados casos y ante la premura de las circunstancias pudieran, quienes participen en esta expresión de libertad, no recibir las facilidades para su desarrollo, como tendrían que recibirlas si cumplen con el requisito que establece el primer párrafo de este artículo, dando el aviso dentro de las 48 horas siguientes, tiempo suficiente para que el resto de la población tome las medidas adecuadas y pertinentes para ni siquiera impedir y evitar cualquier perjuicio que le pudiera causar la misma. Tan es así que, –como aquí ya se leyó– el propio artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal establece la reacción inmediata de los cuerpos de seguridad para prevenir cualquier conflicto que este tipo de manifestaciones pudiera generar.

En este entendido, no advierto posibilidad alguna de condicionar el aviso previo a ningún tipo de autorización que, por lo demás,

tampoco tendría una regulación concreta, pues tampoco se establece un procedimiento específico para que esto se realizara.

Finalmente, en cuanto a la expresión “perfectamente” lícita, coincido con quien aquí ha dicho “perfectamente” podría sobrar, lo cierto es que la expresión lícita me parece que cobra un importante sentido normativo en el conjunto que integra este artículo 212; y es que no podríamos pensar de otra manera, no creo que pudiera el orden jurídico proveer lo necesario para proteger este tipo de libertades cuando su finalidad sea contraria al derecho, estaríamos frente al uso del derecho para proteger la ilicitud; la expresión me parece valiosa, me parece completa, el que sobre la palabra “perfectamente” pudiera llevar a que este Tribunal en un ejercicio oficioso la eliminara, o incluso, la dejara pues –para mí– no altera el contenido ni la finalidad de esta disposición.

En esencia, y para finalizar, estoy completamente de acuerdo con lo que se expresa en el proyecto y, por ello, expreso estar por la validez de esta disposición normativa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También manifiesto mi conformidad con el sentido del proyecto en esta parte.

He leído en repetidas ocasiones el precepto y no alcanzo a advertir cómo este requisito de dar un aviso puede convertirse en una autorización previa para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de

concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social.

Me parece que el requisito expreso es, precisamente, dar un aviso pero, además, es un requisito que no tiene ninguna sanción. En la norma no se prevé cuál sería la consecuencia en el caso de que, si un grupo pretende manifestarse públicamente en alguna vía pública y no lo avisa con 48 horas de anticipación, no hay ninguna consecuencia prevista en la ley; de hecho, la autoridad no tiene ni tampoco la facultad establecida en esta normatividad de aprobar, desaprobar, autorizar o no, ningún tipo de manifestación; lo único que se señala es que tiene que darse un aviso con 48 horas de anticipación, pero queda a criterio de las personas que se van a manifestar porque es una norma totalmente imperfecta.

El primer párrafo, donde señala que: “Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso”, creo que esta norma no es excluyente, no es que sólo a los que den el aviso tendrán que darle las facilidades para el desarrollo de esa manifestación; no, a las personas que den un aviso, por obvia razón, la autoridad tendrá que prever todo lo necesario para poder atenderlas en el ejercicio de ese derecho.

Pero, incluso, en el proyecto se hace un buen estudio en relación con que puede haber manifestaciones, peregrinaciones, marchas, que se generen espontáneamente, que no haya una planeación previa, que no esté prevista con tiempo de anticipación y que se genere en el momento y, en ese momento se organicen varias personas y se manifiesten en alguna vía pública, en ese sentido, por la naturaleza misma de la manifestación —según se trate— no habría ni siquiera la lógica de exigir que se diera un aviso previo de 48 horas.

Creo que el artículo 212, en su primer párrafo, lo que señala es: si ya te dieron aviso —autoridad— de que en 48 horas va haber una manifestación, desde luego que tienes la obligación de atender ese aviso que se te dio y preparar, también con anticipación, las facilidades necesarias para que esa expresión, por parte de ese grupo, se realice en las condiciones adecuadas y, por otro lado, también que se genere la menor afectación posible al resto de las personas que, por algún motivo, pudieran verse afectadas en su libertad de circular por las vías públicas.

Ahora, estos requisitos de que “cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad”, pues son elementos que quedan a valoración de quien va a dar el aviso, no de la autoridad, porque si voy a organizar o voy a participar en una manifestación de este tipo, ¿cuándo tendría la necesidad de dar el aviso?, cuando —según mi criterio— esa manifestación cumpla con estos requisitos.

Si según mi criterio, la manifestación que vaya a organizar o en la que vaya a participar, además de ser lícita, y coincido con lo de “perfectamente” lícita, creo que es un exceso que no debió haberse incluido, y lo de la licitud, pues lo diga o no el artículo está previsto en nuestra propia Constitución como un requisito para una manifestación válida y de las ideas, pero si —según yo— no va a perturbar el tránsito en las vialidades y no va a afectar la paz y tranquilidad de la población, pues considero que no tengo la obligación de dar el aviso; que al momento de realizarse —a lo mejor— generó todas estas molestias o estas consecuencias, bueno, es algo que nadie podrá reprocharme y que, en su caso, la autoridad tendrá que atender esa manifestación en las condiciones en que se dé; creo que la obligación de las autoridades de

garantizar el derecho de expresarse a cualquier persona y –desde luego– de garantizar el derecho al resto de las personas de una afectación lo menos grave posible en su circulación por la ciudad, –para mí– se logra un equilibrio adecuado con este requisito del aviso previo.

Insisto, quien no lo quiera dar no lo va a dar y eso no le va a traer ninguna consecuencia negativa y mucho menos le va a impedir hacer su expresión de ideas como lo decida o como se organice, no hay sanción a esta norma; esto está –desde mi perspectiva– diseñado para que las personas que organicen una manifestación en una vía pública, si dan el aviso respectivo van a tener, con certeza de la autoridad, una respuesta adecuada al tipo de manifestación y –digamos– a la afectación que pudiera ocasionarse al tránsito en las vialidades, a la paz o a la tranquilidad de la población, pero –de ninguna manera– no lo interpreto así, desde luego, respeto mucho las interpretaciones que se han manifestado en contrario. Para mí, –de ninguna manera– el hecho de no dar el aviso le va a impedir a una persona expresar sus ideas de la manera como lo considere conveniente.

Por estas razones, estimo que, sin dejar de reconocer que el aviso previo debe considerarse como una restricción al ejercicio del derecho de la libre expresión de ideas y a la manifestación pública, creo que –como se hace el análisis en el mismo proyecto– supera las gradas de proporcionalidad de una restricción al ejercicio de un derecho humano; en esta ocasión, con la finalidad –desde mi punto de vista, también se logra– de tener un debido equilibrio entre los derechos de las personas que pretenden manifestarse y los derechos del resto de las personas que pudieran resultar –de alguna manera– afectadas con esa manifestación. En esas condiciones, me pronuncio a favor del proyecto en este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. El martes pasado externé mi posición, y simplemente para efectos de la votación y no interrumpirla quiero señalar lo siguiente.

En este momento estoy en la página 52 del proyecto primigenio, estamos tratando en exclusiva el artículo 212. En el primer párrafo, realmente no encuentro una violación a ningún precepto: “Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso”.

Entonces, aquí me parece que hay una diferencia interesante y muy importante lo que nos hizo favor de leer el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en el sentido de que también se contemplan en la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, las condiciones donde se entera a la autoridad de lo que está sucediendo. Aquí se avisa, y ese aviso genera una condición obligatoria de protección; una cosa distinta es que la policía se entere, y la policía preste un servicio; y otra cosa es que, habiéndose avisado, la policía esté en la obligación, y esto me parece que tendrá, en su caso, responsabilidades administrativas –al menos– para los mandos o las fuerzas que no protegieran esa manifestación porque están obligadas para ello, me parece que entraría en el régimen general de responsabilidades. Entonces, creo que este supuesto es adecuado, los derechos no simplemente se es titular de ellos, sino los derechos se ejercen y el Estado tiene que proteger también el libre ejercicio de los derechos.

El tercer párrafo es en el cual la Administración Pública nos tiene que informar, a toda la población, de las condiciones en las cuales se van a realizar ciertas marchas para efectos de que se puedan evitar contratiempos.

Entonces, a los párrafos primero y tercero del 212, –de verdad– no les veo problema; donde sigo creyendo que existe un problema es en la estructura normativa, lo voy a referir así para no ir a las contingencias que se pueden dar en las manifestaciones, ¿por qué? Porque de la lectura estructural de la norma nos lleva a decir esto: “Para la realización de”, luego viene una serie de modalidades que –me parece– son bastante irrelevantes, se pueden haber puesto esas u otras expresiones más, “cuya finalidad sea”, ahí ya me parece que esto también tiene una condición contingente, pero leo lo que me parece estructuralmente normativo: “Para la realización de –un conjunto de actividades en ciertas condiciones– 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.” Esas 48 horas no pueden ser las mismas del párrafo primero, esta es para la realización, el otro es para efectos simple y sencillamente de la protección.

Entonces, si quito los elementos —insisto— que me parecen contingentes de esta norma, la leo: Para la realización de una serie de actividades bajo ciertas condiciones, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública.

Esto es a lo que me lleva a estar en contra de la validez del párrafo segundo en exclusiva, —insisto— los otros dos me parece que son mecanismos —como lo decía desde el martes— que llevan a la protección de la población, e inclusive, a la protección

de los propios manifestantes, como debe ser en un Estado democrático.

Pero, me parece que la estructura que se eligió, o lo leo de otra forma: 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, para la realización de ciertas cosas; entonces, este me parece que tiene un carácter condicional.

Ahora, me resultaría muy difícil saber ahorita, cuál sería el efecto porque tendría que tener en la cabeza la totalidad del sistema normativo, tiene efectos esto de prohibición, tendría que tener una representación general de todo el sistema, y francamente no la tengo; me basta para considerar la invalidez o la inconstitucionalidad, en este caso concreto, el hecho de que se esté estableciendo esto en términos condicionales tan fuertes como lo hace el precepto.

Por estas razones, y entendiendo claramente lo que ya decía el Ministro Gutiérrez –que son dos aproximaciones distintas a la lectura del precepto–, estaría en contra y por la invalidez completa del párrafo segundo de este artículo 212. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señores Ministros. Nada más, también reiteraría brevemente mi idea: estoy de acuerdo en la constitucionalidad de esta norma, –e insistiría– pero podría no ser condicionante de mi voto en favor del proyecto que se quitara el calificativo de “perfectamente” lícito, que creo que no es ni siquiera necesario para las finalidades que se buscan con esta disposición.

El propio artículo 212 —ya lo mencionaba el señor Ministro Cossío ahora— en su primer y tercer párrafos, lo único que hacen es señalar el propósito de la disposición como protectora, como facilitadora de las marchas y manifestaciones, y entiendo el segundo párrafo simplemente como una condición de anticipación para que estas propias finalidades de seguridad y de protección que se buscan en la norma, se puedan dar de manera mucho más completa y previsible, no una manifestación que se genera inmediatamente, pues a lo mejor no tiene preparada la autoridad para poder cumplir estas finalidades del propio artículo 212.

De tal modo que, leyendo en su integridad el artículo 212, no encuentro tampoco una condición de inconstitucionalidad, ni tampoco veo cuál pudiera ser la sanción que se pudiera imponer por no haber dado el aviso, lo veo como —simplemente— una anticipación necesaria para que la autoridad cumpla con sus fines de protección de regular la circulación de las vías que se van a ver afectadas, en fin, de toda una toma de medidas que debe hacer la autoridad para, incluso, favorecer las manifestaciones.

De tal modo que, en ese sentido, sólo insistiría y probablemente lo podría hacer en un voto concurrente, en relación con el calificativo de “perfectamente” lícitas. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente, para justificar mi voto. En principio, no coincido con el proyecto ni con las argumentaciones que se dan, respetuosamente. Como lo señalé en la sesión pasada, estoy convencida —y comparto lo que ha establecido este Alto Tribunal— que los derechos humanos no son absolutos, sino que estos admiten limitaciones o restricciones, siempre que se establezca 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, superar 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.

Aquí lo que se está planteando es que, en esta norma, se tiene que hacer una ponderación entre una restricción —no todos los Ministros, pero eso es lo que yo respetuosamente advierto— que se tiene que hacer una ponderación entre el derecho de reunión y de manifestación y, por otra parte, el derecho de libertad de tránsito de las personas.

Algunas posiciones son en el sentido de que esta restricción es válida y por eso el aviso no es inconstitucional. Del proyecto no desprendo esos razonamientos. Lo que dice el proyecto, —para mí— es un deber, porque dice: “Para la realización de [...] es necesario que se dé aviso por escrito”, es un deber, al margen de que se establezca o no una sanción, es un deber.

Lo que está diciendo el proyecto, que una interpretación conforme de este deber es: si das el aviso, bien; si no das el aviso, no pasa nada. Lo que puede pasar cuando no das el aviso y Seguridad Pública no brinda la adecuada protección a esa manifestación o reunión, es que no sea una cuestión reprochable a la autoridad; posteriormente nos dicen que es reprochable en términos de otra ley, o sea, en principio, el proyecto, en sí mismo, es una autorización para que se realicen estas reuniones y estas manifestaciones sin dar el aviso, y —para mí— es un deber y, por lo tanto, se tendría que ponderar.

Es cierto que, como nos lo dice el proyecto, cuando el Ministro instructor pidió informes, se ha realizado un número importante de manifestaciones sin dar el aviso y no ha tenido ninguna

consecuencia, se han dado las facilidades y todo, pero aquí estamos –en el desarrollo del proyecto– diciendo que ese deber, si lo incumplen los manifestantes o los que se reúnen no importa, y –para mí– es un deber que se tendría que estudiar bajo esos términos.

Pero, por otra parte, considero que el segundo párrafo, en específico, –como estableció el Ministro Cossío– implica cuestiones normativas que pueden dar lugar —si reconocemos tal y como está la constitucionalidad— a cuestiones trascendentes porque establece que tiene que ser una finalidad perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y la tranquilidad de la población de la ciudad, porque dice “es necesario”, o sea, es necesario que des ese aviso, sujetándolo a estas condicionantes.

No comparto —respetuosamente— la posición del Ministro Pardo, que si considero que no voy a afectar la paz y tranquilidad de la población no tengo que dar el aviso; también podría decir que si tengo —bajo ese mismo razonamiento— una finalidad que no es perfectamente lícita, pues tampoco doy el aviso.

Si es nada más a favor lo podría interpretar en contra; como voy a hacer una manifestación que no va a ser perfectamente lícita, entonces no doy aviso y no va a pasar nada porque, al fin y al cabo, no es necesario el aviso y Seguridad Pública tiene la obligación de prestarlo en términos del artículo que mencionaron.

En el proyecto no se está haciendo la ponderación, –para mí– es un deber. Como se está manejando en el proyecto, está en función de que no tiene ninguna sanción y que no tiene ninguna consecuencia presentar o no el aviso, y estas condicionantes que están manejadas *a priori* van a dar lugar porque todavía no se ha

expedido el reglamento correspondiente, pero está previsto en el mismo artículo 214: “Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente”. Si el artículo queda, tal cual, “perfectamente” lícito y que “pueda perturbar el tránsito en las vialidades”; esto va a ser la norma de la que se va a autorizar en un reglamento en el que se dé –precisamente– la arbitrariedad y las restricciones que se pretenden decir que no van a suceder. Cuando la norma, en sí misma, que se le está reconociendo validez, está diciendo que debe ser perfectamente lícita y que no puedan perturbar el tránsito y las vialidades.

Esta norma –si queda tal cual– es la que va a autorizar en el reglamento la posibilidad de que se establezcan los lineamientos conforme a esta norma, y esta norma dice: perfectamente lícito; entonces, estaría en contra del proyecto y por la invalidez de la norma.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente, seré muy breve. Sólo insistir en que –a mi manera de entender– la norma tiene un consecuente, esto es, impone una obligación y, como consecuencia, tiene un referente normativo en caso de que esto no se cumpla, y es que si analizamos la posibilidad de expresión que se da en este artículo, como lo puede ser: un desfile, una caravana, una manifestación, una peregrinación o cualquier otro tipo de concentración, como organizador de una de estas expresiones, pensemos en una peregrinación; desde luego que estaría interesado, no sólo en dar este aviso, sino –a propósito de él– obligar a que nos brinden las facilidades necesarias, y es que estas –de verdad– son útiles: abanderamiento del contingente, cierre de vialidades –en

ocasiones—, avituallamiento, asistencia médica. Hay ocasiones en que el contingente se compone no sólo de personas adultas, sino menores, es necesario prevenir: tema de hidratación, tema de asistencia médica, tema de traslados, en caso de urgencias.

Por como lo expresa el propio proyecto, si doy el aviso, estoy cumpliendo con esa finalidad social, en la cual, una expresión que se desarrolla en calles de una ciudad es perfectamente compatible con el uso que ésta tiene para otros que se trasladan en el mismo territorio y que, a su vez, permite la planeación necesaria para que esto se dé en la mejor forma y se alcance el objetivo de armonizar ambos derechos.

Por tanto, entendido el artículo en su totalidad, me queda muy claro que la obligación de brindar las facilidades necesarias se surte frente a la expresión del aviso con la anticipación necesaria, no podría entonces exigir las facilidades necesarias, siempre y en toda circunstancia, si no di el aviso.

No descuento que, aun sin el aviso, sería obligación de la autoridad —en la mayor de la posibilidad— asistir a la expresión pública de una manifestación, mas tampoco creo que pudiera constreñírsele a que esta se diera con la regularidad que la misma requiere, si no existió el aviso.

Por tanto, me parece que estamos frente a una norma que tiene un supuesto hipotético y un consecuente, no una norma imperfecta; esto se traduce en la obligación cívica de informar que voy a marchar, a efecto de no perturbar a otros ciudadanos iguales que yo, que se verán necesariamente implicados con el ejercicio de la misma, y que con la anticipación del aviso pueden evitar la misma, o incluso, los propios servicios de seguridad con pleno conocimiento de que esto sucederá; prevenir todo lo necesario

para evitar casos lamentables, como puede suceder en situaciones de emergencia, de ambulancias, bomberos o cualquier otro servicio que se pudiera ver interrumpido por no conocerse con anticipación una expresión de esta naturaleza.

No entiendo cómo pudiera armonizarse uno y otro derecho, si es que no se hace civilizadamente. No pienso que, quien encabece una expresión como éstas, tenga como finalidad perjudicar a sus propios iguales, a otros ciudadanos, y si esto auxilia a que las cosas siempre se hagan en el orden constitucional, legal y reglamentario que todos pedimos, la norma cumple su finalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias. Voy a ser muy breve, señor Ministro Presidente, no sólo porque ya intervine el día de ayer para expresar la intención de mi voto, pero sí para algunas precisiones.

Estoy de acuerdo en que la denominación que el legislador utiliza muchas veces para estas figuras regulatorias no siempre corresponde con la naturaleza propia de la figura, y que, a veces, podemos encontrar avisos que –en realidad– pueden ser autorizaciones o viceversa, o concesión cuando no está una concesión, en fin; y que, por eso, se debe de analizar detalladamente para encontrar el contenido de la figura.

De lo que no me queda duda es que la figura de la autorización –y lo dijo, me parece, de manera muy clara el Ministro ponente– requiere de tres requisitos para que pueda ser considerada en una interpretación normativa como una autorización: primero, una

solicitud, trámite o gestión por parte del ciudadano, en donde, además, se indica qué es lo que tiene que acompañar a esa solicitud; segundo, una respuesta de la autoridad –y ese es el elemento fundamental– con plazo o sin plazo, cuando no hay plazo –incluso– hemos entrado a discusiones sobre la constitucionalidad de que no exista plazo, con figuras como la afirmativa o la negativa ficta ante el silencio de la autoridad –que también está regulada en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México– y, finalmente, una consecuencia: multa, arresto, revocación, sanción, prevista por la propia legislación. Cuando no hay esos elementos, no se puede hablar de autorización, y en este caso, solamente –en mi punto de vista– se cumple el primero. Hay un trámite que realiza el envío de un aviso, y no veo absolutamente ninguna de las demás precisiones.

A mayor abundamiento, en esta ley –vista en su conjunto– están las demás figuras y que cumplen cada uno de estos requisitos. Aquí está, –si la viéramos, solamente voy a dar algunos ejemplos– vienen los permisos de transporte con los requisitos que se tienen que hacer: “Los interesados en prestar el servicio de transporte de pasajeros en ciclotaxi, deberán contar con un permiso expedido por la Secretaría, previo cumplimiento de los requisitos y el pago de derechos correspondientes”. Están reguladas las concesiones en el capítulo IV; están regulados las licencias y permisos para conducir, con los requisitos que tiene que presentar el particular, y la respuesta que tiene que dar la autoridad, y esta autorización también, y entonces entra “Las compañías publicitarias podrán solicitar una autorización global por todos los anuncios que distribuyan en las unidades del servicio de transporte público, siempre y cuando cumpla con las disposiciones del reglamento de la presente Ley”. Me parece que, de la lectura del artículo 212, –como lo dije ayer– no hay una posibilidad mínima de interpretación de que aquí hay una autorización disfrazada.

En segundo lugar, la porción normativa que dice: “que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad”, creo que no sería correcto suprimirla porque ésta –precisamente– es la condicionante que activa el aviso. Entiendo que es discrecional, y claro que está abierto; pero la discrecionalidad aquí –como bien lo dijo el Ministro Pardo– es en favor del ciudadano, será él el que va a tener que evaluar si la manifestación o el evento deportivo, religioso o político que está organizando y va a desarrollar en una plaza, va a invadir o no una o varias calles, o va a circular a través de la ciudad, y de considerar que eso no es así, lógicamente, no enviará ningún aviso.

Pero es un factor, es un elemento que va a ayudar a todos los ciudadanos a saber cuándo activamos el aviso y cuándo no; por eso, más que verlo como un elemento de valoración, porque aquí no se desprende que esto lo vaya a valorar la autoridad, es el elemento que nos va a permitir ver cuándo el ciudadano lo activa o no; si suprimimos esta porción normativa, pues entonces el precepto va a decirnos que hay que enviar aviso de cualquier evento al suprimir esto.

Y, finalmente, me parece muy importante, creo que no nos debemos olvidar tampoco de los terceros, es decir, de los demás ciudadanos que no están participando en esa manifestación, y que es la consecuencia –precisamente– del aviso, y poco hemos leído el tercer párrafo de este artículo, que dice que, una vez que se activa el aviso: “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.” Esta es la consecuencia —señora Ministra, señores Ministros— del aviso, es la única consecuencia: que se avise y se prevenga a los terceros.

Entonces, me parece que esta norma tiene ese equilibrio entre el derecho que tenemos todos a la manifestación y a la asociación, con —también— el derecho que tienen los terceros, o que tenemos también como ciudadanos, de ser prevenidos y de que podamos contar con oportunidad de alternativas para que la mujer trabajadora, para que el hombre trabajador llegue a su trabajo, pueda usar vías alternas o esté —al menos— enterado de dónde va a haber esa perturbación. Visto en su conjunto, tanto la ley como el artículo 212, me parece que es totalmente constitucional. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Me pide la palabra el señor Ministro Gutiérrez, pero también el señor Ministro Zaldívar, señor Ministro ponente. Por favor señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Me han parecido muy interesantes las exposiciones que se han dado en favor del proyecto; respeto —por supuesto— los distintos enfoques, sin duda, estamos leyendo el precepto de manera diversa pero, especialmente sugerente es la última intervención del Ministro Laynez y, por eso, quiero referirme sólo a un punto porque creo que lo demás ya lo hemos expresado todos cómo vemos el esquema.

Nos dice el Ministro Laynez que esto es un aviso porque, para ser autorización, se requieren tres requisitos, y con su gran conocimiento práctico y teórico del derecho administrativo nos dice: para que haya una autorización se requiere esto y esto, y si

no, no la hay. Es decir, aunque acepta que puede haber figuras que se denominan de una manera y tiene otra naturaleza, dice: para que haya autorización se requieren estos requisitos y, en la especie, no se dan.

Si hiciera un análisis del precepto en estos términos, no podría sino suscribir lo que dice el Ministro Laynez, pero lo que me preocupa de este precepto y lo que preocupa, en muchas ocasiones, en otro tipo de artículos es que, precisamente, la autoridad o el legislador, sabiendo que una autorización llevaría a una inconstitucionalidad del precepto, prevé figuras que denomina de una manera, pero que en la práctica tal como están construidas puede, efectivamente, dar lugar a que estemos en una autorización y no en un aviso, porque si solamente autorización tiene que establecerse los tres requisitos, incluyendo negativa ficta, afirmativa ficta, quizás hasta recurso contra ellos, etcétera, bueno, quizás habría muchas autorizaciones que no reúnen los requisitos estrictos de lo que es una autorización. Pero ¿por qué esto es un aviso? Porque esto de “perfectamente lícito”, —que, además, la mayoría, incluso, quienes han estado con el proyecto sostienen que no es una feliz fórmula— es un requisito previo, y al ser un requisito previo, aquí es donde se abre la posibilidad, no de la discrecionalidad de la autoridad, sino la arbitrariedad de la autoridad, porque al ser un requisito previo y al no tener un referente jurídico de este concepto de “perfectamente lícito”, creo que aquí es donde —en mi opinión, respetando mucho la lectura que se ha hecho del artículo— este aviso, realmente en el fondo es una autorización porque, además, es “el aviso” el que echa andar las obligaciones de la autoridad en relación con los manifestantes y las obligaciones de la autoridad en relación con la ciudadanía en general.

Consecuentemente, si el precepto estuviera redactado de otra manera —supongamos— simplemente hubiera repetido el artículo 9º constitucional, pues no tendría ningún inconveniente, lo que me preocupa es, precisamente, este tipo de normas carentes de técnica legislativa y que, en el fondo, pueden englobar o esconder una intención de generar —sin decirlo expresamente— una figura distinta.

Algunos de los integrantes de este Pleno hemos entendido que este aviso es una autorización; entonces, me parece que —por lo menos— nos podrían dar el beneficio de la duda de que el precepto no es suficientemente claro, y si no es suficientemente claro cuando se trata de una limitación a derechos humanos, y a un derecho humano tan importante y, sobre todo, en un momento como el que estamos viviendo, me parece que podríamos reflexionar si no sería mejor que el legislador dé una fórmula clara, adecuada a la Constitución y a los tratados internacionales.

Y, por ello, sigo sosteniendo la inconstitucionalidad de la totalidad del precepto, pero —reitero— sin desconocer que los argumentos que se han dado, son argumentos de peso y que parten de lecturas distintas y opinables, como lo es casi todo en el derecho. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Después de escuchar todas las intervenciones proponer algunas modificaciones al proyecto. Creo que es muy razonable, la verdad no sé si se logren los votos, proponer la inconstitucionalidad, expulsar del texto normativo el calificativo de “perfectamente”; me costaría un poco de trabajo lo

de “lícito” porque lo dice el artículo 9º constitucional, no encontraría parámetro para expulsarlo del orden jurídico.

Sin embargo, como lo sugirió el señor Ministro Presidente y lo sugirió ahora el señor Ministro Zaldívar, quizá lo motivaría esto a reflexionar el sentido de su voto; también incorporar los argumentos que ha mencionado el Ministro Pardo sobre quién es quien califica para presentar el aviso, que no es la autoridad quien está bajo una obligación de hacer un escrutinio sobre qué tipo de marcha, sino es el ciudadano al momento de decidir si tiene que presentar o no este aviso.

Y, por último, abundar un poco más en la diferencia entre una autorización y un aviso, esas serían las modificaciones que propondría al proyecto derivado de la discusión que he escuchado el día de hoy. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más para ratificar lo que dije en la sesión pasada, no he participado en esta discusión, me pronuncié por la invalidez total de la ley; en esta ocasión, si bien no obtuvo el número de votos suficientes para que fuera invalidada, –nada más fueron seis— tampoco hubo una declaración de validez, puesto que la contraparte no obtuvo los votos necesarios para ello.

Consecuentemente, mi posición la reitero, fue en el sentido de que me mantendré congruente con mi posición, en contra –también– en estos preceptos de la propuesta que se formuló. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tomemos la votación, entonces, señor secretario, con la modificación que acepta el señor Ministro ponente en cuanto al calificativo “perfectamente”, solamente. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Respecto a ese punto, simplemente una consulta, la propuesta, entonces, ¿sería declarar la invalidez de esa porción normativa en cuanto al concepto de “perfectamente”?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Nada más.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante, por favor. Tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra, y por la invalidez de todo el párrafo segundo del artículo 212.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la invalidez de todo el artículo 212; primero, porque me parece que es una unidad; en segundo lugar, porque el primer párrafo expresamente remite al aviso, y no veo cómo puede ser inconstitucional el aviso en el segundo párrafo y constitucional en el primero y, además, porque el párrafo tercero también se detona a partir de este supuesto aviso.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Votaría con el proyecto original, no compartiría la invalidez que se propone, porque –para mí– sería asumir que es un elemento que debiera valorar la autoridad, y –como ya lo mencionamos– son aspectos que quedan a la valoración de quien debe dar el aviso. Mantendría mi voto con el proyecto original. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra del proyecto, pero por la invalidez de todo el artículo 212, aun con las modificaciones que propone. No estoy de acuerdo, básicamente por las mismas razones que expresé, –para mí– es un deber que se presente y que el ciudadano califique si lo tiene que presentar o no. Llegaríamos al absurdo de que, si va a perturbar el tránsito ¿él va a calificar cuándo va a dar el aviso, siendo un deber? No comparto ni las razones que sustentan el proyecto ni las modificaciones, si lo que se pretende es garantizar derechos de terceros, proteger a los propios manifestantes y garantizar derechos de la sociedad, y va a quedar en función –el que decidan si dan el aviso o no– de los propios manifestantes, yo estaría por la invalidez total.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy por la validez del precepto en sus términos, conforme la propuesta original. Me parece que, –ciertamente– hay esta circunstancia de un balance entre el ejercicio de derechos tan importantes como la libertad de reunión y expresión con la libertad de tránsito, libre circulación y libertad de comercio pero, también que, más allá de eso, hay una obligación indeclinable del Estado por tutelar el espacio común de convivencia como un valor colectivo de gran relevancia para la comunidad, y garantizar –en ese sentido– la seguridad y el orden, que se convierten en una precondition para el ejercicio de todos estos derechos. Si no hay seguridad y orden en el espacio público, no se puede ejercer ninguno de los derechos que pretendemos aquí tutelar. Por esa razón, me parece que el precepto –en sus términos– es perfectamente constitucional.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, con la propuesta de modificación del ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy con el proyecto original.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto como lo sugiere el señor Ministro, eliminando la palabra “perfectamente” porque, de cualquier manera, es un término bastante subjetivo y que se presta a incertidumbre.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere a los párrafos primero y tercero del artículo 212, existe una mayoría de siete votos en el sentido de reconocer su validez; por lo que se refiere al párrafo segundo, una mayoría de seis votos a favor de la propuesta modificada del proyecto que reconoce su validez, salvo de este párrafo segundo, por lo que se refiere a la porción normativa que indica “perfectamente”, hay una mayoría de siete votos por declarar su invalidez; mayoría integrada –si me permite precisarla– por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales; en la inteligencia de que algunos de los que mencioné votan por la invalidez completa del artículo, pero los estamos sumando a la invalidez de esa porción, salvo que ellos no estén de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón señor Ministro Presidente. Por lo que hace a mi voto, no estoy integrando esa mayoría, si se quita nada más “perfectamente”, y se cuenta mi voto, ahí se está desvirtuando completamente mi voto. Que no se cuente, en su caso, se verá si hay una mayoría para quitar sólo esa frase porque, de lo contrario –al menos en mi

caso, no sé qué sostengan mis compañeros— se estaría desvirtuando mi voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estaría en el mismo supuesto del Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, quisiera que se modificara esta votación que está dando el secretario porque creo que todos entramos —por lo menos yo— en una confusión de cómo se están computando los votos. Si es usted tan amable de pedirle al secretario general que pudiera repetir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, con las aclaraciones que hicieron la Ministra Piña y el señor Ministro Zaldívar, desde luego, la votación —que si acaso se alcanzara— fuera de cinco votos; si hubieran sido siete —como se había leído por el señor secretario, probablemente hubiéramos tenido —inclusive— que esperar a la señora Ministra Luna para haber si había un voto en ese sentido; no habiéndolo, queda claro que no hay necesidad porque la posibilidad de la invalidez ya no es.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Perdón señor Ministro Presidente, mi duda es ¿cómo se contabilizó mi voto?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Del señor Ministro Franco González Salas contabilicé su voto en el sentido de estar por la invalidez de todo el precepto

212, y por eso me permití sumarlo también a la invalidez de la porción normativa; pero lo podemos suprimir, si usted gusta.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Creo que sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que es mucho más simple: es a favor o en contra del proyecto, si lo tiene un proyecto modificado donde está sosteniendo la eliminación exclusiva de una expresión; entonces ¿cuántos votos a favor, cuántos votos en contra? Se hace una cuenta, y ya.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Podríamos dividir la votación: votar si se declara la inconstitucionalidad de “perfectamente”, en caso de no expulsarse la norma, votaré el texto de la ley —esa sería otra—.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero con la propuesta que usted nos señaló, modificada.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Sí, pero en caso de que no resulta la expulsión de la norma, pues la validez del texto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues sí, también, pero si no se alcanza la invalidez de la norma, —desde luego— tiene usted razón y ya la validez total de la norma en ese aspecto se sostiene.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con las aclaraciones que se han hecho hasta ahora no habría —si acaso— cuatro votos en ese sentido; de tal modo que, la declaración de invalidez no se puede dar. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Coincidiendo con lo que usted acaba de expresar en cuanto al número que no resultaría suficiente para una invalidez, quisiera expresar la complejidad de esto, y que la propuesta de votar a favor o en contra resultaría —por lo menos para mí— no satisfactoria.

El señor Ministro ponente decide incluir —en perfeccionamiento de su redacción— dos aspectos: en la invalidez de la expresión “perfectamente”, pero por el otro, la condición de las expresiones que ahí se tienen, que se afecte severamente la vialidad. Esta última no la comparto; de suerte que, cuando él hizo la propuesta de modificar el proyecto me genera una dificultad, no obstante estar de acuerdo con una de ellas, no lo estaría con la otra. Finalmente, esto me llevó a utilizar la expresión más sencilla con la votación, no estar de acuerdo con la modificación.

Y es que entiendo que la segunda parte, que él agregaría, entendiéndolo que estas expresiones quedan al alcance específico del particular, quien las valora y decide, no pienso tengan esa finalidad normativa, son sólo los orientadores que le obligarán a dar el aviso o no; y él los pondera, pero no es que estén sólo a su determinación; si los valora mal, pues no hará el aviso y, si no hace el aviso, —de acuerdo con mi manera de pensar— no estará en condiciones de exigir las facilidades necesarias.

Esta forma de votar me complicaría; entonces, no sé si procediéramos a esta circunstancia de votar a favor o en contra porque no estaría ni siquiera a favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Por supuesto, señor Ministro Gutiérrez, como hemos visto —hasta ahora— en estas intenciones de voto en relación con la eliminación de la palabra “perfectamente” no tendría ningún resultado; entonces, sugiero, señor Ministro —con todo respeto—, si en los términos en que está planteado el proyecto se vota a favor o en contra. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Si me permiten, para evitar toda confusión y quizá la modificación, votemos el proyecto original liso y llanamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Retome entonces la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto original.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra y en un voto particular aclararé por qué.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor, por la validez total del precepto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: A favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Reitero mi voto, a favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: A favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta original del proyecto, y con voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, con anuncio de voto particular de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, con esta votación. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Perdón, lo interrumpí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, para hacer la declaratoria, pero quería usted decir algo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No, nada más simplemente decir que, en este caso, si hay seis votos a favor del proyecto; consecuentemente, hay una mayoría por la validez del precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego y, por lo tanto, para un reconocimiento de validez. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sin embargo, señor Ministro Presidente, esto no deja de ser peculiar, porque

hubo una mayoría por la inconstitucionalidad de toda la ley; no se alcanzó la mayoría calificada, se desestimó, pero hay una mayoría de este Tribunal Pleno que considera que la ley es inconstitucional, aunque no se anula por no haber mayoría calificada. ¿Puede haber una declaratoria de validez de un precepto sobre una ley que la mayoría del Tribunal Pleno considera inconstitucional?, no recuerdo que se nos hubiera presentado este caso, simplemente, sin que cambie usted la declaratoria, pero creo que es algo que tendríamos que reflexionar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con todo respeto, y lo decía en la sesión anterior, esa declaratoria de invalidez no prosperó, no se alcanzó, no obtuvo los votos suficientes, es una cuestión que se planteó y no se determinó por este Tribunal Pleno conforme a la votación necesaria.

De tal modo que, no existiendo esa invalidez, porque no se pudo obtener, se puede hacer perfectamente la declaratoria o reconocimiento de validez de esta norma. Creo que, si hubiéramos —desde luego— establecido la invalidez de la norma en su totalidad o de la ley, no podríamos hacer ningún pronunciamiento de validez posterior —desde luego—; pero como no se dio ese supuesto, con todo respeto, considero que no hay ningún impedimento para reconocer la validez de la norma. ¿Algún comentario quería hacer señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESE SENTIDO, CON LA VOTACIÓN QUE NOS HAN DADO CUENTA QUEDA APROBADO EL PROYECTO Y RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 212.

Vamos a un receso, regresamos en unos minutos.

(SE DECRETO UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Continuamos con el análisis del asunto, señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. En el segundo subapartado del considerando IV, que va de las páginas 73 a 91 del estudio alterno, se efectúa el estudio de la regularidad de los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

La propuesta del proyecto consiste en declarar que tales preceptos no transgreden los principios de legalidad, libre circulación, no discriminación, libertad de expresión y de reunión, siempre y cuando se valoren de acuerdo a una interpretación conforme.

De manera similar que en el subapartado anterior, se aclara que las normas cuestionadas admiten, al menos, dos interpretaciones. Así, el proyecto opta por aquella que radica en estimar que, cuando las disposiciones reclamadas prohíben el uso y bloqueo de las vías primarias de circulación continua, en realidad se está refiriendo a las vías de acceso controlado, que define el artículo 178, fracción II, de la propia Ley de Movilidad del Distrito Federal. Estas vías son los ejes radiales de la ciudad y se caracterizan por no tener semáforos, y detentar carriles de aceleración y desaceleración para la incorporación y desincorporación al flujo continuo vehicular.

Con base en la interpretación conforme anterior, el proyecto sostiene que los referidos preceptos superan un análisis estricto, de proporcionalidad; ambas normas cuenta con un fin constitucionalmente imperioso, que es adminicular el ejercicio de los derechos a la libre expresión pública y reunión con el orden y seguridad pública, y con el respeto y protección a los derechos del resto de la población de la Ciudad de México. Adicionalmente, la restricción impuesta para usar las vías primarias de circulación continua y la facultad para evitar el bloqueo de las mismas se encuentra directamente relacionada con la consecución de tales objetivos.

Por su parte, respecto a la limitación que prevé el artículo 213, se estima que la medida es la menos restrictiva en atención al objetivo planteado y cumple con el principio de proporcionalidad, en sentido estricto. Primero, porque no es una prohibición específica a usar una determinada plaza pública o sede de gobierno, ni es de carácter absoluta, el propio artículo permite que esas vías se utilicen para cruzar de una vía primaria o secundaria a otra, o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración; segundo, en atención a la interpretación conforme, la prohibición no abarca la mayoría o gran parte de las vías de tránsito más importantes de la ciudad, sino sólo restringe el uso indiscriminado de redes primarias; tercero, la prohibición es una limitación razonable a la modalidad de un determinado lugar, permitiendo, entonces, que el ejercicio de los derechos se haga en una gran multiplicidad de lugares que detentan la misma exposición pública que las vías primarias de circulación continua, como plazas públicas u otras vías primarias controladas por semáforos y, cuarto, la prohibición no veda ningún tipo de mensaje, ni tiene como destinatarios a cierto grupo de sujetos, siendo neutral en su contenido.

Lo mismo ocurre con el artículo 214, el proyecto considera que la facultad para tomar las medidas necesarias a fin de evitar el bloqueo de las vías primarias de circulación continua, cumple con los criterios de idoneidad y proporcionalidad; primero, porque no autoriza el uso o la fuerza de manera generalizada, ni tampoco justifica la disolución de una reunión que cuente o no con un aviso previo. En realidad, esta facultad se circunscribe a tomar todas las medidas necesarias para evitar el bloqueo de este tipo de vías de circulación; en la inteligencia de que no todas son coactivas, y tales facultades se condicionan a lo previsto en la normatividad aplicable, en caso de que se trate de uso de la fuerza, su ejercicio está delimitado por la ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, normativa que no puede ser analizada en la presente acción de inconstitucionalidad. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Está a su consideración. Señor Ministro Cossío por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Primero, creo que no hace falta hacer una interpretación conforme, me parece que una parte importante de los artículos 213 y 214 son constitucionales; lo que me parece que habría que introducir son consideraciones de refuerzo para entender que lo único a lo que se está estableciendo una restricción –y es una restricción parcial– es al uso de las vías primarias.

Como bien lo decía ahora el señor Ministro Gutiérrez, en el artículo 178 viene una clasificación de las vialidades, y las primarias que están en la fracción I de ese precepto dice: “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”, el artículo 179 nos da una serie de determinaciones sobre lo que las vías primarias deben contener, y el artículo 180, me parece que da una materialización a lo que las vías primarias deben tener, dice: “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”, etcétera.

Entonces, creo que, al haberse referido en exclusiva a este artículo 213 a las vialidades, en general, y restringir —y no siempre, bajo ciertas condiciones— los desfiles, caravanas, o lo que significa una inmovilización de la ciudad, en el lenguaje de la propia ley, sólo a las primarias, me parece —como lo dice el proyecto— que es una determinación razonable, —insisto— me separo de la interpretación conforme, creo que aquí es una interpretación sistemática, y como el mismo proyecto lo plantea, hay una ponderación entre los derechos de quienes válidamente se están expresando —y eso lo realizan a través de una marcha, manifestación, etcétera, concentración, cualquiera de las modalidades fácticas, —que hemos estado viendo— respecto a quienes también tiene el derecho razonable de circular; entonces, estaría también de acuerdo, separándome de algunas razones del artículo 213 en su totalidad.

Ahora, respecto del artículo 214, este tiene —como sabemos— dos párrafos, estoy en la página 82 del proyecto primigenio. El primero dice que: “Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por las normatividad aplicable.”

Creo que este es un enunciado lo suficientemente extenso como para que las condiciones en las que se pudiera afectar derecho de manifestación o de tránsito o de reunión, o de asociación, en fin, cualquiera de estas condiciones, pues serían de condiciones aplicables.

En lo que no coincido es en la validez del siguiente párrafo porque dice: “Los lineamientos referentes a este capítulo, —no a este precepto— se establecerán en el Reglamento correspondiente.”

Si subsistió el párrafo segundo del artículo 212 en cuanto a las condiciones de finalidad perfectamente lícita, perturbación del tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, como elementos materiales, constitutivos de este precepto, —como lo señalaba el martes pasado— no estoy de acuerdo en que sea viable o remisible estas condiciones al reglamento; en esto me parece que hay un principio de reserva de ley porque hay una afectación directa a estas condiciones, y me parece que no es disponible por la autoridad administrativa o ejecutiva de esta ciudad, el introducir este conjunto de modalidades.

Estaría a favor del artículo 213, con argumentos que difieren en alguna parte del proyecto, estaría a favor también de la validez del primer párrafo del 214, y del segundo párrafo del 214, estaría por la invalidez, porque —insisto— me parece que ahí tenemos reserva de ley.

Me parece que algo semejante mencionó la señora Ministra Piña, —en su intervención hace un rato— diciendo que tenía esta consideración, creo que escuché que dijo algo semejante a esto y creo que, en ese sentido, también ella lleva razón, cuanto que esto

tiene esta condición reservada, como lo prevé la propia Constitución. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy en contra del proyecto, y estoy por la invalidez de dos preceptos.

El artículo 213, específicamente habla de vías primarias de circulación continua. Este concepto de vías primarias, de interpretación continua, me parece que todo este apartado está vulnerando el principio de reserva de ley que exige el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, consecuentemente, es inconstitucional.

Este precepto de la Convención, dice que el derecho de reunión puede estar sujeto –obviamente– a limitaciones, pero cuando se cumplan las siguientes características: primero, deben estar previstas en ley; segundo, deben ser necesarias para una sociedad democrática y, tercero, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral o bien los derechos y libertades de los demás.

También esta Suprema Corte ha sostenido, de manera reiterada, desde hace mucho tiempo, que este tipo de limitaciones a los derechos humanos solamente pueden estar en una ley en sentido formal y material; y lo cierto es que el artículo 213 establece un concepto de vías primarias de circulación continua, y este concepto no está en la ley.

El artículo 178, fracción I, habla de vialidades primarias, pero no habla de vías primarias de circulación continua; entonces, podríamos entender que hay vías primarias de circulación continua y vías primarias que no son de circulación continua. Entonces, cuál es el concepto que vamos a entender para que se aplique el supuesto de este precepto si la expresión “vías primarias de circulación continua” no está expresamente prevista en la ley, como era la obligación.

Y el artículo 179 confirma esto al establecer claramente en las subcategorías de vialidades, y dice que “Las subcategorías de las diferentes vialidades –supongo que la vía primaria de circulación continua es una subcategoría de la vía primaria– se establecerá en el Reglamento correspondiente”, esto viola el principio de reserva de ley y creo que es inconstitucional, tan es así que el propio proyecto tiene que entrar en una serie de argumentaciones para tratar de determinar cuál de las interpretaciones posibles de estas vías primarias es la que hace el texto constitucional, pero me parece que, por un lado, hay una violación del principio de reserva de ley, que ya con independencia de otras argumentaciones hace inconstitucional estos preceptos, y digo los preceptos porque se dice: todas las subcategorías del capítulo pero, además, me parece que no es una expresión, al no estar en ley, que sea suficientemente clara, y me parece que por lo delicado del tema es importante exigir al legislador que haya expresiones, conceptos en la ley, que le permitan a la ciudadanía saber de manera clara, y sin lugar a dudas, de qué forma pueden ejercer sus derechos, en dónde los pueden ejercer y en dónde no.

Me parece que este concepto no está en la ley, consecuentemente, su conceptualización es inconstitucional por violación al principio de reserva de ley pero, por el otro lado, tampoco –ni siquiera suponiendo sin conceder que pudiera estar

en otra norma— hay un referente para saber qué se va a entender por esta categoría de vías primarias de circulación continua; por ello, estaré por la invalidez de los preceptos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración. ¿No hay más participaciones? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También estaría en contra de estos preceptos por dos razones: nos remitimos al 178, que es el que clasifica las vialidades, y decimos que para que exista una interpretación conforme debe ser entendida como de acceso controlado. Es lo que nosotros decimos que se debe entender para una interpretación conforme. La realidad es que coincido con lo expresado por el Ministro Zaldívar, en el sentido de que, expresamente, vías primarias de circulación continua —como tal— no está definido en la propia ley, ¿y esto por qué? Porque en la fracción I habla de vialidades primarias, y ahí habla de flujo del tránsito vehicular continuo o controlado, y después en la fracción II habla de acceso controlado, que es lo que nos da el propio proyecto la ejemplificación; sin embargo, no hay establecido en la ley vías primarias de circulación continua, no está establecida esa categoría y, además, —como lo mencionó el Ministro Zaldívar— el 179, último párrafo, habla: “Las subcategorías de las diferentes vialidades se establecerá en el Reglamento correspondiente y la Comisión de Clasificación de Vialidades definirá su tipo”.

Si esta es una clasificación general, porque no está incluido expresamente “vías primarias de circulación continua”, porque tanto la fracción I —insisto— habla: “Vialidades primarias” y habla de flujo de tránsito vehicular continuo y la fracción II, habla de

“Acceso controlado”, que es básicamente como ejemplifica el proyecto: periférico, viaducto; pero lo cierto es que la ley no lo define; si la ley no lo define como tal, se puede entender que sería en el reglamento donde se va a hacer la subcategoría de una vía primaria de clasificación continua.

También puedo entender que esto fue un error legislativo, porque así venía desde la vez pasada en la anterior ley, pero en esto no estaría de acuerdo ante esta falta de seguridad jurídica y más tratando de la limitación de un derecho, que llegáramos a una interpretación donde no está definido por el propio legislador ¿qué se entiende por vías primarias de circulación continua?, independientemente que fuese un error legislativo.

Y, finalmente, el último párrafo de los lineamientos referentes, por las razones que expresé con anterioridad, también estaría en contra de los lineamientos referentes, como lo manifestó el señor Ministro Cossío, y entonces estaría en contra del 214. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más señores Ministros? También había pensado en la inconstitucionalidad de la norma por falta de certeza jurídica porque, difícilmente se definen estas vías, lo hacía la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal —ahora abrogada— donde se señalaban cuáles eran las vías primarias y sus condiciones para tenerlas como tales; ahora, la única referencia que encontré fue la que se refiere al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en su artículo 4, que tiene alguna relación con la definición de este tipo de vías.

Pero, independientemente de eso, creo —como lo plantea el proyecto— que la restricción es perfectamente razonable, que son

menos las vialidades que pueden considerarse de tal forma, y que la posibilidad de la manifestación de las ideas en cualquiera de las otras partes de la ciudad no hace un impedimento absoluto para el ejercicio de este derecho de la gente para manifestarse.

De tal modo que, desde un punto de vista como lo interpreta el proyecto del señor Ministro Gutiérrez, votaré a favor de la resolución que propone. ¿Alguien más señores Ministros? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Una acotación, señor Presidente, muchas gracias. Desde luego que la expresión formulada por el señor Ministro Zaldívar genera importante reflexión sobre la fuente normativa que en último momento determinará ¿cuál es esta vía a la que la ley se quiere referir?, y cuando se hace el contraste directo con un instrumento internacional que exige que ésta se desprenda de una ley, la explicación pudiera encontrar dificultades grandes para poderle encontrar un asidero a un reglamento equivalente a ley.

Esto me llevó a pensar si constitucionalmente habría alguna respuesta, y sólo me permito invocar —como mera expresión de una idea— que los reglamentos de tránsito a los que en su intervención se refirió el señor Presidente, surgen de la voluntad del Constituyente, se entregan a la autoridad administrativa, y son un equivalente de una ley, tan lo es así, que esa es la interpretación que han recibido por parte de esta Suprema Corte, en la medida en que estos no regulan ni detallan ley alguna.

Bajo esta perspectiva, cubren una formalidad lo suficientemente fuerte como para entender que esta normatividad, distinta de la que se regularía —por citar un ejemplo— del artículo 89, fracción I, que siempre subordina el texto reglamentario a la propia ley, estos

reglamentos gubernativos y de buen gobierno en donde se incluyen los de tránsito, no requieren de una ley previa.

Por tanto, a pesar de lo sugestiva que resultaría esta forma de predicar una violación hacia un tratado, —desde luego lo hago a título enteramente personal— me sentiría absolutamente cubierto, entendiendo que nuestro orden constitucional, tratándose de determinados reglamentos, —como al que aquí ya se refirieron— que definen el contenido específico de estas vialidades, devienen no de una expresión regulatoria que desarrolla una voluntad legislativa, sino del contexto en el que el propio Constituyente quiso ubicarlos, entregados al Ejecutivo, por razón de la materia, considerando esto una excepción constitucional que, en cierto modo, también pudiera considerarse una restricción.

Y bajo el considerando de que aquí también hemos expresado, que los tratados e instrumentos internacionales se subordinan a las restricciones constitucionales, encontraría —a mi manera de explicar— cómo podríamos entender o tender un puente entre un reglamento que nos da una definición de reglamento y de vías de circulación equivalente a una ley, pues ésta, como voluntad del Constituyente, se entregó a una autoridad administrativa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Es muy interesante lo que plantea el señor Ministro Pérez Dayán, pero creo que hay una diferencia esencial: una cuestión es un reglamento de tránsito que se da para regular —como su nombre lo indica— la transportación,

tránsito de vehículos, etcétera, incluso, ahora de los peatones, y otra cosa es una norma que limite derechos humanos.

Los reglamentos de tránsito no son limitaciones a derechos humanos, son reglas de convivencia armónica para el tránsito de la gente; me parece que el supuesto es diferente pero, incluso, más allá de convenciones y tratados internacionales, –que hoy son Constitución– desde siempre, esta Suprema Corte ha sostenido que las limitaciones a los derechos tienen que constar en ley, en sentido formal y material; consecuentemente, creo que al no hacerse así en este supuesto, es inconstitucional. Si estuviéramos hablando de un reglamento de tránsito, obviamente nunca he planteado que un reglamento de tránsito sólo por ser reglamento sea inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. A diferencia de algunos de mis compañeros, encuentro en la ley una definición que distingue claramente la vía primaria de flujo vehicular continuo de la vía primaria de flujo controlado por semáforo.

Aquí hay, precisamente, el contraste entre una y otra, me parece que aquí está la base. Quiero decir que estoy con el proyecto, me parece que, además, está perfectamente distinguido en la ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más, también para aclarar mi voto. Por lo que me manifiesto en contra de reconocer validez a este precepto es porque no es claro en

establecer cuáles son las vías primarias de circulación continua, y al tratarse de una restricción al derecho de manifestación o de reunión, creo que estos puntos tenían que estar muy claros en la ley. Aquí nos dicen que son vías primarias de circulación continua, y que no lo pueden usar excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración.

El proyecto nos dice que esto se entiende –en realidad– como lo fija el 178, fracción I, de acceso controlado. Las vialidades primarias, dice: “Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado [...]. II. Acceso controlado: Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; cuentan con carriles centrales y laterales”, etcétera, que es prácticamente la descripción periférico, viaducto y algunos otros que nos dice el proyecto.

Si esto fuera tan claro –como nos dice el proyecto que, además, no lo dice la ley y estaríamos legislando– no entiendo si se permite cruzar el periférico, porque lo que permite la ley es usar 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 contradicción; entonces, si digo: es de acceso controlado, estas son las que no se permite; entonces, puedo usar periférico o viaducto para cruzarlo, porque puedo usarlo –cuando sea excepcionalmente–, pero lo puedo usar para cruzarlo o cuando sea la única ruta de acceso a punto de concentración. Por eso creo que, –en este caso– no es factible hacer una interpretación conforme, sino que le corresponde al legislador establecerlo expresamente y, por lo tanto, estoy por la invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más? Vamos a tomar la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy por la validez, sin interpretación conforme del artículo 213, y por la validez del primer párrafo del artículo 214, por la invalidez del segundo párrafo del artículo 214, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la invalidez de los preceptos, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, por la invalidez, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor, por la validez de ambos preceptos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere al artículo 213 existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto, con precisiones del señor Ministro Cossío Díaz, quien señala que no está a favor de la interpretación conforme respectiva; por lo que se refiere al artículo 214, se dio una votación diversa en cuanto a los párrafos primero y segundo; en cuanto al párrafo primero, hay una mayoría de siete votos a favor

del reconocimiento de su validez en términos del proyecto y, por lo que se refiere a su párrafo segundo, hay un voto en contra específico respecto de este párrafo segundo, que podría sumarse, en su caso, a los votos en contra y por la invalidez de todos los artículos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Me parece muy correcto lo que está diciendo el señor secretario, que se puede sumar el voto respecto de ese párrafo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.

EN ESTE SENTIDO Y CON LA VOTACIÓN SEÑALADA, ENTONCES, QUEDA APROBADO EL PROYECTO EN ESTA PARTE, EN ESOS TÉRMINOS.

Podemos continuar unos minutos más para poder determinar los efectos y los resolutivos del proyecto. Los efectos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se propone, en el apartado X declarar que la invalidez de la fracción II del artículo 69 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, tendrá efectos generales, y surtirá sus efectos a partir de notificación de los puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Señor Ministro Presidente, en relación con los efectos votaré en contra, y me adelanto en relación con los resolutivos, votaré a favor en cuanto reflejarán lo que se votó por la mayoría. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. ¿Están de acuerdo con los efectos? Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Mi única duda es si se deben declarar válidos, por las votaciones obtenidas, los artículos 212 y 213.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues así lo estuvimos haciendo durante las votaciones, señor Ministro. Los resolutivos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

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; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, votaré a favor tanto de los efectos como de los resolutivos porque responden a lo efectivamente votado por el Pleno; consecuentemente, por esa razón, votaré con ellos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esa aclaración, tome nota la Secretaría. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí señor Ministro Presidente. Simplemente, reiterar lo que dije, y pedirle al secretario que en el acta haga constar mi voto en contra en los efectos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministros. Que así se haga, señor secretario. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más una precisión porque no me quedó muy claro un resolutivo. ¿Se reconoce de la validez de cuáles artículos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: 7, fracción II, 9, fracción LXIV, 212, 213 y 214.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Estamos de acuerdo con los resolutivos? ¿En votación económica se aprueban?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

ENTONCES QUEDAN, EN ESTAS CONDICIONES Y CON LO QUE SE NOS HA DADO CUENTA, APROBADAS LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2014 Y SU ACUMULADA 97/2014.

Los convoco, señores Ministros, a la sesión ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)