

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, México, D.F.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que se acredita con copia del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, con cédula profesional número 2070028, que la acredita como licenciada en Derecho; conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para

oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a los licenciados Jorge Luis Martínez Díaz, Margarita Elian Zambrano Ramírez, Jorge Max Roldán Tena y Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Isrrael López Arroyo y Diana González Gómez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional citado y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:

El artículo 212, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por el cual:

“Se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal.”

Decreto que, como se anunció, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día catorce de julio de dos mil catorce, número 1899 Bis, Décima Séptima Época (anexo dos) que, en lo conducente, dispone:

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

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.
(...)”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1°, 6°, 7°, 9° y 11.
- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Artículos 1, 13, 15, 16 y 22.
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículos 2, 12, 19, 21, 22 y 26.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la no discriminación
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho a la libertad de manifestación
- Derecho a la libertad de tránsito
- Derecho de asociación
- Principio de legalidad
- Principio *pro persona*
- Principio de no restricción de garantías salvo por condiciones constitucionales

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 212, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez del artículo 212, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, expedida mediante decreto de fecha catorce de julio de dos mil catorce, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por lo que el plazo para presentar la acción es del quince de julio al trece de agosto del dos mil catorce.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene atribuciones para plantear la inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados, no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte y, en las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

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

(...)

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República,*

que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(...).”

A la luz del citado precepto Constitucional, se acude a ese Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales no requieren acuerdo o formalidad especial para que pueda llevar a cabo tal representación; preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. *El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. *(Órgano ejecutivo)*

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

Por su exacta aplicación, se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 31/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Novena Época, agosto de dos mil once, página ochocientos setenta, del rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional

sobre derechos humanos.”

Marco legal y jurisprudencial que sustenta la legitimación con la que se promueve la demanda de acción de inconstitucionalidad.

IX. Introducción.

El pasado catorce de julio, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, decreto por el que se expide la “Ley de Movilidad del Distrito Federal”, la cual según el artículo 1º, de ese ordenamiento, tiene por objeto:

- I. Establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes.
- II. Asegurar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

De dicho ordenamiento resalta el artículo 212, por su inadecuación con el texto constitucional y tratados internacionales en materia de derechos humanos, mismo que establece:

“Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso. . (sic)
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.”**

Numeral que de su lectura, se advierte distante de los principios de legalidad, principio *pro persona* y de no restricción de garantías salvo por condiciones constitucionales, pues trasgrede los derechos a la libertad de expresión, de manifestación, de tránsito, de no discriminación y de asociación; derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Se desprende el fundamento de los derechos de libertad de asociación, de tránsito, a la libertad de expresión y de no discriminación, así como de los principios de legalidad, *pro persona* y de no restricción de garantías salvo por condiciones constitucionales, de los artículos 1°, 6°, 7°, 9° y 11, del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que bajo el amparo internacional, también se encuentran reconocidos, de manera que éstos no deben limitarse o condicionarse injustificadamente, a través de leyes de carácter local emitidas por los Poderes Estatales, pues el Pacto Federal suscrito de ninguna manera otorga dichas facultades a los gobiernos de las entidades federativas.

En otras palabras, el legislador capitalino incurrió en un acto que atenta contra derechos humanos, al restringirlos sin cumplir con los requisitos constitucionales, desacatando la obligación que impone el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de velar porque en todo momento se respeten las exigencias constitucionales establecidas en los citados artículos 6°, 7°, 9° y 11; así, por extensión, omitió proteger la convencionalidad al soslayar los artículos de los tratados internacionales mencionados.

Aunado a lo anterior, es pertinente mencionar que para realizar desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana decreta como **“necesario” dar aviso con 48 horas de antelación**, imposición que a simple vista demuestra su innecesaridad y el obstáculo que en sí misma representa para el libre ejercicio de los derechos de los particulares, contradiciendo de esta manera el objeto mismo que la ley en cuestión intenta cumplir con el resto de su articulado.

X. Marco Legal

A fin de respaldar esta postura, procede reproducir el marco legal Constitucional que dará sustento a lo aquí argumentado.

A. Nacional

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías*

para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.”

“Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para

periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

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

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

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

general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

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

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por

escrito o en forma impresa o artística, o **por cualquier otro procedimiento de su elección.**

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

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

“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.”

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos,

económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. *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 y libertades de los demás.”*

“Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia

1. **Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.**

2. *Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.*

3. **El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.**

4. *El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.*

5. *Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.*

6. *El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.*

7. *Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.*

8. *En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.*

9. *Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 2

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

“Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

“Artículo 19.

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

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

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

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

“Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”

“Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.”

“Artículo 26

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

cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”

El análisis vinculado e integral de tales preceptos, pone en relieve que el artículo 212, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, ataca directamente a los derechos de no discriminación, libertad de asociación y de expresión, así como a los principios *pro persona*, de legalidad y de no restricción de garantías salvo por condiciones constitucionales, consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

XI. Conceptos de invalidez.

ÚNICO: El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, vulnera los artículos 1°, 6°, 7°, 9° y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 1, 13, 15, 16 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 12, 19, 21, 22 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consideración de esta Comisión Nacional, el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, transgrede directamente los derechos

a la no discriminación, de asociación, a la libertad de expresión, a la manifestación, así como a los principios de legalidad, *pro persona* y de no restricción de garantías, salvo por condiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Para brindar mayor claridad al análisis, por el cual se pretende hacer notar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, se transcribe a continuación:

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

*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.***
(...)”

El texto, relativo a que “Seguridad Pública *tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de*

los grupos den aviso”, conlleva a que **la obligación de otorgar facilidades estará sujeta al aviso por escrito, 48 horas antes del ejercicio del derecho**, siguiendo un criterio de exclusión, porque los grupos que no realicen el mismo, no tendrán la posibilidad de exigir dichas facilidades.

Cabe hacer mención que no se especifica en el ordenamiento, el contenido o la implicación de las facilidades, lo que genera falta de certeza, así como el grado de intervención que podrán realizar las autoridades en el desarrollo de la movilización. Así, ante la vaguedad e imprecisión de la norma, queda su aplicación al mero criterio y discrecionalidad de la autoridad.

Refiriendo incluso, que podría considerarse como “facilidad” el simple hecho de no obstaculizar, directa o indirectamente, algún tipo de manifestación lícita. A este respecto, debe agregarse que, por tratarse de derechos que versan sobre objetos lícitos, no debería privilegiarse una causa sobre otras, menos por razón de un requisito administrativo. Es decir, debe darse el mismo trato para el ejercicio de los derechos de las personas, con independencia de la notificación a las autoridades.

Este informe además de ser discrecional, al quedar bajo el criterio de la autoridad administrativa, el determinar cuáles causas son “merecedoras” de algún tipo de “facilidad”, podría ser factor para que el derecho se dificulte en su ejercicio por no ser compatible con los puntos de vista de la autoridad notificada.

Así, el uso del vocablo “aviso”, que se considera como una exigencia dotada materialmente de interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de los ciudadanos, remite a la necesidad de que sea realizado de forma previa, acotando el libre y espontáneo desarrollo del ejercicio del derecho de asociación, pues constriñe su objeto exclusivamente al establecido en el mencionado escrito. De la misma forma la Corte Interamericana lo reconoce en el caso *Escher y Otros vs. Brasil* (Sentencia de 6 de julio de 2009), que por su similitud se cita:

“169. El artículo 15 de la Convención Americana consagra el derecho de reunión pacífica y sin armas. A su vez, la libertad de asociación, prevista en el artículo 16 del mismo tratado presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos. A diferencia de la libertad de asociación, el

*derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, **sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención.** Ante lo anterior, y considerando que los argumentos de las partes en este caso versan principalmente sobre posibles restricciones injustificadas del Estado a la libertad de asociación de los miembros de COANA y ADECON, la Corte procederá a analizar exclusivamente si el Estado violó en perjuicio de las víctimas el derecho consagrado en el artículo 16 de la Convención.”*

Con esto se deja ver que la composición de la norma establece una temporalidad para la realización de movimientos de personas, es decir, “*dar aviso*” se impone como medida condicionante de la protección de las garantías de los ciudadanos. En el dicho “*es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación*” se obliga o conmina a la ciudadanía a adecuar su conducta a un común denominador, pasando por alto que las agrupaciones o asociaciones pueden surgir de forma esporádica.

De lo anterior, se desprende que la imposición de este aviso se erige como una forma de distinción entre los grupos a manifestarse,

creada por la autoridad, sobre lo cual pudiera crear un efecto social de aceptación o rechazo hacia los manifestantes.

De esta manera se incurre en un acto de discriminación indirecta, tal como lo asentó la Corte Interamericana de los Derechos Humanos al pronunciarse en el “*Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*”, que por su idoneidad se transcribe a continuación:

*“La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación **se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación,** o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos.”¹*

En otras palabras, nos encontramos ante un acto discriminatorio de derecho, por encontrarse previsto en ley y otorgar un trato distinto a un sector específico, es decir, a aquellos que dan aviso, afectando por exclusión a quienes no cumplan con la obligación.

¹ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, Párrafo 235.

Ahora, este trato discriminatorio (otorgar facilidades a los manifestantes que dieron aviso) en contra de aquellos que no den aviso, resulta infundado a la luz del texto constitucional, en concreto del artículo 1°, y de los tratados internacionales suscritos, que subrayan el derecho a la no discriminación como fundamental y propio de los Estado democráticos.

Mismo tenor en el que la Corte interamericana se ha pronunciado, por ejemplo, en la sentencia del Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, que en lo conducente se cita:

*“178. En relación con esa situación de desigualdad, es pertinente recordar que existe un vínculo indisoluble entre las obligaciones erga omnes de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación, el cual posee carácter de jus cogens y es fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno e impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones. En cumplimiento de dichas obligaciones, **los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, así como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades,** en perjuicio de determinado grupo de*

personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.²

De esta forma, el libre y pleno ejercicio de los derechos se ve trastocado por la solicitud infundada de las autoridades, yendo más allá de su competencia jurídica en nombre del “bien público” –que en ningún momento justifica-, lo que se opone tajantemente a los paradigmas de conformación de sociedades democráticas, donde resulta **impensable condicionar a un aviso, el ejercicio de un derecho fundamental.**

Bajo ese supuesto, en la articulación de un movimiento social, queda incorporada como parte, la autoridad, sin que ésta sea necesaria para la función del derecho de asociación, en una sociedad políticamente participativa, donde este derecho de asociarse y manifestarse es cardinal para hacer expreso el descontento social con las autoridades mismas. Por consecuencia, al hacer parte a las autoridades, podría verse mermado el incentivo

² Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Párrafo 178

social de hacerse escuchar y procurar la salvaguarda de sus derechos.

En relación con lo anterior, debemos asentar que el “aviso”, queda visto como un elemento sin razón legítima de ser, complementario o accesorio de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, transgrediendo el principio de legalidad, el cual fue incorporado a la Constitución con vista a establecer límites a la acción de las autoridades.

Asociado a ello, se genera una distinción inmediata entre los grupos que den aviso a la Seguridad Pública y los que no, lo que implica un trato diferencial en relación al aviso previo, condición que acota la obligación de las autoridades para otorgar las “facilidades” necesarias para la realización de asociaciones de grupos o individuos. Supuesto que en el ámbito internacional se encuentra tajantemente prohibido, para ilustrarlo se hará oportuna mención al caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, resuelto por la Corte Interamericana, en lo conducente:

“268. La Corte ha establecido que el artículo 1.1 de la Convención, es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, **dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos "sin discriminación alguna"**. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma[294]. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional[295]. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación.”³

Queda claro que los derechos a la igualdad y a la no discriminación, son trastocados al decretar en ley, acciones que creen situaciones favorecedoras a grupos en específico, de *iure* o de *facto*, tal como se pronunció la Corte Interamericana en el caso de la "*Masacre de Mapiripán vs. Colombia*", que en lo conducente se cita:

³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, Párrafo 268
Paraguay | 2010

*"Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, así como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas."*⁴

De esta manera, queda en claro que tanto a nivel nacional como en el plano global se encuentran fehacientemente prohibidas las prácticas discriminatorias, motivo por el cual el artículo 212, del ordenamiento impugnado, debe ser declarado inconstitucional en vísperas de ser concorde a ese principio.

Dicho lo anterior, corresponde ahora enfocarnos en el derecho a la libertad de tránsito, que en pocas palabras consiste en la facultad de todo individuo para desplazarse por el territorio del país sin autorización o permiso previo de la autoridad.

Cabe aquí la precisión hecha por la normativa fundante que aduce a que este derecho se encuentra subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a la de la autoridad administrativa; tratándose de limitaciones que impongan

⁴ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Párrafo 178.

las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Siendo este listado *numerus clausus*, únicamente puede ser aplicado en los supuestos previstos, donde no se contempla que sea factible tratándose de actos administrativos como lo es el aviso, por lo cual, resulta evidente la manera en que la legislación local sobrepasa lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debemos dejar en claro que si bien el derecho de tránsito, al igual que otros derechos, admite restricciones para su ejercicio en casos determinados previamente establecidos en la Carta Fundamental. En este mismo sentido se pronuncian los convenios internacionales en materia de derechos humanos, pues al igual reconocen que el derecho a libertad de tránsito debe tener límites, lo que se encuentra plasmado en los artículos 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos en su numeral 3, que respectivamente establecen:

Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.”

Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.”

A este respecto debemos precisar que si bien es cierto, ambos instrumentos internacionales hablan de que el derecho de libre circulación puede ser restringido por una “ley”, este término es ligado a una ley fundante, es decir, una norma con rango constitucional, quedando así excluidas aquellas de carácter ordinario, como la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, para que sea viable la restricción, se debe cumplir, con obedecer a una causa de seguridad nacional, orden público, salud pública, moral o derechos y libertades de terceros lo que a todas luces no acontece con el artículo conculcado. Motivo por el cual, el numeral controvertido resulta excesivo al sobrepasar las limitaciones previstas en ordenamientos de mayor jerarquía y ni siquiera manifestar causa alguna que acaso lo justifique.

De esta manera, al interpretar el artículo controvertido a *contrario sensu*, se obtiene que al no otorgar facilidades, puede aducirse como válido interponer obstáculos, directos o indirectos, que dificulten o impidan el ejercicio de este derecho. Por consiguiente, bajo la redacción del artículo 212 puede concluirse que a aquellas personas que no den aviso previo, no les serán otorgadas facilidades para el ejercicio de su derecho, lo que podría conllevar la represión de un movimiento, o un grupo de personas que libre, lícita y espontáneamente quieran hacer uso de su libertad de tránsito.

Por otro lado, debe hacerse hincapié en que el artículo 212 establece 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, como “necesario” dar aviso por escrito a Seguridad Pública, de esto sin mayor problema se decanta que, para hacer uso de la libertad de tránsito, visto desde una óptica colectiva, se requiere cumplir con dicho requisito, pues de lo contrario y, a pesar de ser lícita, ésta no podría realizarse.

No hace falta decir más, para esclarecer la inconstitucionalidad que representa la restricción del derecho de tránsito, que como ya se dijo, para su realización pide la emisión de un aviso, además de que resulta imprecisa, pues no refiere quien es la persona o personas legitimadas para otorgarlo, ni ampara a asociaciones esporádicas ni legalmente constituidas.

De igual forma se debe hacer referencia expresa al derecho de libertad de expresión, consagrado tanto en el artículo 6° relacionado con el segundo párrafo del 7°, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el artículo 13, de la Convención Americana de Derechos Humanos; que en coordinación manifiestan que este derecho fundamental, además de ser piedra angular de un Estado de Derecho, no puede estar sujeto a previa censura.

Si bien, la solicitud de un aviso, en sí misma no se erige como un acto de censura, sí lo hace como **medida preventiva**, en razón de ello la Corte Interamericana dispone que: *“la Convención establece una excepción a la censura previa, la permite únicamente en caso de los espectáculos públicos, con el fin exclusivo de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia”*. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión. Esto se ilustra mejor en el caso resuelto por la Corte Interamericana "La Última Tentación de Cristo", *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, que en lo conducente se cita⁵:

*“70. Es importante mencionar que el artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la **permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.**”*

⁵ Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Párrafo 70.

⁴ Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 43.

En este sentido, la necesidad de dar aviso, se estima como media preventiva del ejercicio del derecho, ya que su fundamento se basa en la medida inversamente proporcional del aviso al otorgamiento de facilidades para la manifestación pública, sin que éste sea un motivo suficiente que justifique el pedimento y, que en todo caso, desde la obligatoriedad de garantizar la libertad de expresión, estas facilidades deben brindarse indistintamente.

Por otra parte, el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece como un requisito, el “*dar un aviso previo*” para ejercer los derechos a la libertad de expresión, a la manifestación, de asociación o incluso de tránsito, por lo que la disposición impugnada sobrepasa el texto y los límites constitucionales.

Esta obligatoriedad, de dar aviso a la autoridad, se establece en la norma como una obligación: “*es necesario se dé aviso por escrito...*”, las consecuencias de esta disposición tiene alcances de convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa, lo que perfectamente puede ejemplificarse con el caso *Fontevicchia*

y *D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, que en lo conducente se cita⁶:

“43. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.”

Dicho lo anterior, el precepto impugnado no supera un análisis de proporcionalidad, debido a que las restricciones de la libertad de manifestación, no cumplen con una finalidad constitucional legítima, antes bien, son prácticas que se oponen al desarrollo de una sociedad democrática.

⁶ Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 43. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

Además, las autoridades emisoras de la norma cuestionada soslayaron el mandato que establece que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Prescripción contenida en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que vincula a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias.

En el caso que nos interesa, las autoridades que promulgaron la norma combatida, obviaron los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el diez de junio de dos mil once, están integrados como directrices vinculantes a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Por lo ya dicho podemos concluir que la medida cuestionada **no encuentra sustento en el orden jurídico constitucional mexicano**, por lo tanto resulta inválida, pues no puede encontrarse dentro del conjunto normativo que la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos concentra disposición alguna que permita una prevención como la impugnada.

Por su evidente aplicación se cita el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Décima Época, Materia Constitucional, bajo el número de Tesis 1a. CCXV/2013 (10a.), página 557, del rubro y texto siguientes:

“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).”

Se reitera la afirmación de que los derechos humanos admiten restricciones, únicamente dentro del inexorable marco constitucional y convencional, dentro de los límites que señala el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo, y del numeral 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo que la ley controvertida, sobrepasa los límites impuestos por normas de mayor jerarquía.

Ahora bien, para que puedan restringirse legítimamente derechos fundamentales de carácter individual supeditándolos al interés general y público de una colectividad, la regulación normativa que establezca estos supuestos no puede ser arbitraria, como indican el numeral 212,

que deja al criterio de una autoridad la no obstaculización de un derecho, de donde 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).

Conviene traer a colación la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número de Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, de febrero de dos mil doce, Tomo Uno, Décima Época,

Materia Constitucional, página quinientos treinta y tres, del rubro y texto siguientes:

”RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

Con fines ejemplificativos se manifiesta tal como sostiene el Máximo Tribunal, para que las medidas emitidas por el legislador, con el propósito de restringir los derechos fundamentales, sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos:

- a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional; el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna;

- b) Ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional; no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales;

- c) Ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Así, por la interdependencia e indivisibilidad, se reconoce que los derechos humanos están relacionados entre sí, de modo que no puede hacerse ninguna separación entre ellos; es decir, son considerados de manera armónica; deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos incomunicados. En otras palabras, debe darse igual

atención, respeto y consideración, sobre todo en su regulación normativa, en aquellos ordenamientos donde es prevista su aplicación, promoción y protección. Por lo que llama la atención, que una ley ordinaria como lo es la Ley de Movilidad, vaya en contra de estos principios.

Por tales consideraciones, es que la norma en cuestión no supera el análisis de constitucionalidad, proporcionalidad, idoneidad y necesidad como requisitos materiales, dado que son una interpretación restrictiva, marco elemental de los derechos humanos; resulta no admisible dentro del ámbito constitucional, pues esa previsión restrictiva no puede enmarcarse dentro de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por eso se afirma que tal disposición es una interpretación restrictiva del texto de derechos humanos y, en consecuencia, violatoria del mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el principio *pro persona*; favorecer en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

A manera de conclusión, se hace una breve recapitulación de lo argumentado como a continuación se expone:

- I. El precepto que se cuestiona, contraviene el contenido de los artículos **1°, 6°, 7°, 9° y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 13, 15, 16 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 12, 19, 21, 22 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, por trasgredir los derechos a la no discriminación, a la libre asociación y a la expresión; además, de los principios de legalidad; *pro persona* y de no restricción de garantías, salvo por condiciones constitucionales.
- II. La medida cuestionada no encuentra sustento en el orden jurídico constitucional, por lo tanto resulta inválida, al sobrepasar los límites impuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para restringir derechos fundamentales.
- III. La disposición combatida es una interpretación restrictiva de derechos humanos y, en consecuencia, violatoria del mandato constitucional contenido en el párrafo segundo del artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

consagra el principio *pro persona*, que no es otra cosa que favorecer en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

Por todo lo expuesto, se pide declarar que la norma impugnada es inconstitucional y de esta forma reforzar el respeto y salvaguarda de los derechos humanos, como debe acontecer en un régimen democrático como lo es el Estado Mexicano.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

En esa virtud, se solicita atentamente, que de ser tildado de inconstitucional el artículo impugnado, también se invalide su segundo párrafo, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

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

(...)”

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

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

Razones por las cuales, se pide declarar que la norma impugnada, es inconstitucional.

P R U E B A S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del dieciséis de noviembre de dos mil nueve, al quince de noviembre de dos mil catorce (Anexo uno).

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha catorce de julio de dos mil catorce, número 1899 Bis edición ordinaria, Décima Séptima Época, (anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegada, autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y, documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada.

México, D.F., a 13 de agosto de 2014.

**DOCTOR RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE**