



FRENTE POR LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL

Memorial amicus curiae

Presentado por el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social

Acciones de Inconstitucionalidad
96/2014 y 97/2014

“Ley de Movilidad para el Distrito Federal”

INDICE

1. Presentación

2. Objetivo

3. Análisis Normativo

- a) La importancia de la protesta social como un mecanismo de ejercicio y exigencia de derechos y como elemento necesario de una democracia efectiva y el papel de las autoridades jurisdiccionales en la vigencia de dichos derechos.
 - El núcleo esencial de los derechos de libertad de expresión y reunión.
 - Libertad de expresión
 - Derecho de reunión
 - El rol de los órganos jurisdiccionales en la garantía de los derechos a la libertad de expresión y reunión.
- b) Requisitos o limitaciones desproporcionales frente a la protesta social
 - Calificación previa de las manifestaciones como “perfectamente lícita” (artículo 212)
 - La exigencia de dar aviso para la realización de manifestaciones.
 - Límites desproporcionales e ilegítimos respecto del espacio público: la restricción absoluta en la utilización de vías primarias de circulación continua (artículo 213)
- c) Uso de la Fuerza Pública.
 - El uso de la fuerza pública como *ultima ratio*. Enfoque restrictivo de derechos y no de garantía en la Ley de Movilidad.
 - Restricciones a los derechos y uso de la fuerza:
 - La vaguedad y ambigüedad del artículo 214 respecto a las fuerzas de seguridad, es una violación a los derechos de libertad de expresión y reunión así como al principio de certeza jurídica y genera un efecto inhibitorio en las personas que ejercen sus derechos a través de la protesta social.
 - Principio de distinción e individualización de actos violentos ocurridos en protestas sociales.

4. Conclusión

1. Presentación

En abril de 2014 surge el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos¹, que hemos documentado y denunciado la forma en la que leyes, reglamentaciones así como el abuso en el uso de la fuerza por parte de elementos de seguridad buscan de manera reiterada, limitar, inhibir y castigar el libre ejercicio de derechos fundamentales tales como la libertad de expresión, la protesta, la reunión y la asociación pacífica. Tal es el caso de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, materia del presente amicus.

2. Objetivo

La finalidad del presente *amicus curiae* es fortalecer los argumentos a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal (artículos 212, 213 y 214), la cual ha sido cuestionada por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de la interposición de dos acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014 en contra de dicho ordenamiento.

Ello responde al interés del Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social por lograr que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma su papel de garante de los derechos humanos puestos en entredicho por dicha ley en la evaluación de constitucionalidad que realizará. El acercamiento de la ciudadanía a procesos judiciales trascendentes es una inquietud constante verificada por el Poder Judicial de la Federación que ha señalado como esta “institución es especialmente útil cuando los temas que se litigan pueden tener importantes consecuencias sociales. Lo anterior es particularmente relevante cuando un tribunal constitucional se encuentra decidiendo asuntos que pueden repercutir sobre la manera en la que se definen los derechos en la sociedad”.²

¹ ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP”, A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo CEPAD, A.C., Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios CAUSA, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., Propuesta Cívica, A.C., Servicios y Asesoría para la Paz, A.C., Red de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todas y Todos”, A.C. con la colaboración de Amnistía Internacional

² *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 156. Si bien el Poder Judicial ha precisado que este documento no representa la opinión institucional ni del Comité que tuvo a cargo su redacción ni de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el resultado de la “Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano” por lo que refleja las expresiones plurales de múltiples

De tal forma, el presente escrito posee una dimensión argumentativa general y otra concreta. La primera hace referencia a la importancia de la protesta social –y del respeto a los derechos que se ejercitan en el marco de ésta– en la construcción de un auténtico Estado constitucional y democrático de Derecho y del papel fundamental que juegan las autoridades jurisdiccionales en la consecución de los mismos. La segunda, concentra los argumentos por los que como Frente, consideramos que diversas disposiciones de dicha ley resultan contrarias a los estándares constitucionales –de fuente nacional e internacional– de los derechos humanos por lo que esta Corte debería declarar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones.

3. Análisis normativo

A) LA IMPORTANCIA DE LA PROTESTA SOCIAL COMO UN MECANISMO DE EJERCICIO Y EXIGENCIA DE DERECHOS Y COMO ELEMENTO NECESARIO DE UNA DEMOCRACIA EFECTIVA Y EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN LA VIGENCIA DE DICHOS DERECHOS.

- Protesta y derechos humanos

El conflicto es una realidad sumamente frecuente en las sociedades y su existencia, no debería ser asumida como algo extraño y mucho menos indeseable en ellas. El reto que debe afrontarse es la construcción permanente de pluralidad social que –lejos de buscar evitar los conflictos a toda costa- busque gestionar de forma eficiente la conflictividad social; máxime cuando la democracia ha sido concebida –en esencia- como un orden conflictivo.³ Por ello, la protesta social debe respetarse pues es una manifestación clara de este conflicto constructivo que fortalece a todas las sociedades.⁴

En las expresiones de protesta social confluye el ejercicio de diversos derechos humanos que, de múltiples formas, son ejercidos con la finalidad de manifestar diversas exigencias o muestras de

actores sociales, convocados por el Poder Judicial Federal que ha impulsado un proceso crítico y participativo para analizar su reforma integral.

³ Calderón Gutiérrez, Fernando coord., *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, 2012, S-XXI-PNUD, p. 15.

⁴ Calderón Gutiérrez, Fernando coord., *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, 2012, S-XXI-PNUD, p. 46.

confrontación, rechazo o resistencia frente a distintas conductas de las autoridades estatales o frente a situaciones o hechos que no se consideran aceptables y motivan una reacción como alternativa para atenderlos adecuadamente o resolverlos.

Asimismo, la protesta social constituye un mecanismo de vinculación social que a su vez, puede generar o potencializar la movilización social de las personas ~~que protestan~~ en un contexto determinado en contra de un conflicto concreto o general o como ejercicio de posicionamiento social ante un determinado hecho o pretensión.

Diversas voces han concebido a la protesta social como un motor de cambio generador de diversas reformas de carácter transitorio o estructural a lo largo de la historia. “De la Revolución Francesa a la abolición de la esclavitud, de movimientos de independencia nacional a combates por el reconocimiento de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la protesta social es un instrumento que le permite a la sociedad civil renovar, reformar o inclusive derribar las viejas estructuras opresivas y avanzar hacia un mejor equilibrio de los derechos individuales y colectivos.”⁵

En otras palabras, la protesta social es un mecanismo de reproducción y fortalecimiento social ya que a través de ella se presenta interacción social y construcción de acuerdos o posturas respecto de una cuestión particular o general que, usualmente, permite manifestar un rechazo o crítica ante alguna cuestión de interés social sobre cuestiones públicas.

Dentro de los derechos humanos que se ejercen en el marco de la protesta social pueden destacarse la libertad de expresión y los derechos de reunión, manifestación de ideas, asociación, petición, entre otros; por ello, en el marco de ésta, las autoridades están obligadas a asegurar la expresión y libre manifestación de las personas que protestan.

En función del objetivo de este *amicus curiae*, es relevante destacar la importancia del respeto al derecho a la reunión y la libertad de expresión por su papel en la vigencia de otros derechos. Así, en seguimiento del principio de interdependencia que existe en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “la vigencia de este derecho [de reunión] resulta esencial

⁵ Federación Internacional de los Derechos Humanos, “La protesta social pacífica: ¿Un derecho en las Américas?” (Informe No 460/3), octubre de 2006, p. 5

para el pleno goce tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales. Constituye por ello una parte inseparable e inherente de la dignidad humana, conllevando su ejercicio el reconocimiento del pluralismo inherente a toda sociedad democrática, lo mismo que el derecho de toda persona y grupo de personas a expresar con libertad sus propias opiniones, su derecho de transmitir las a otras personas, escuchar las ajenas y obrar en consecuencia.”⁶

Es importante indicar que el derecho a la manifestación está protegido en el marco del derecho constitucional y convencional a la reunión el cual se haya íntimamente vinculado con la libre expresión e incluso con la participación política. Fundamentalmente porque en una sociedad democrática el espacio público –donde comunmente se ejerce el derecho a la manifestación– no sólo es un espacio para la circulación, sino también para la participación social como se señalará más adelante. Esta íntima relación ya fue reconocida por el Tribunal Constitucional español que indicó que el derecho de reunión “opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo”.⁷

La importancia antes resaltada, ha tenido eco en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya que ha contemplado al derecho de reunión como un derecho que permite la exigencia y vigencia de otros derechos “en la medida en que apoya el ejercicio de todos los demás derechos fundamentales, permitiendo a los grupos alcanzar los fines que no estén expresamente prohibidos por la ley”.⁸

De igual forma, dicha Corte ha señalado que la libertad de expresión “es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática [y e]s indispensable para la formación de la opinión pública [...]. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no

⁶ Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 361.

⁷ Tribunal Constitucional de España, Sentencia No 85/1988 del 28 de abril de 1988; citada en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 361.

⁸ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 144.

esté bien informada, no es plenamente libre.”⁹De esa forma, si esta libertad se pierde, se pondría en riesgo la vigencia misma de principios esenciales para la existencia y fortalecimiento de una sociedad democrática.¹⁰

Los elementos antes sostenidos buscan resaltar la importancia que tiene la protesta social en la construcción y el fortalecimiento de las sociedades y el papel esencial que reviste el respeto de los derechos humanos que se ejercen cuando ésta ocurre. Ante dicha importancia, resulta fundamental que todas las autoridades mexicanas en el ámbito de sus competencias, aseguren la efectiva materialización de esos derechos pues de no hacerlo, se ponen en juego los pilares sobre los que se encuentra construido el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Así, la evaluación que se hará sobre la constitucionalidad de la Ley de Movilidad del Distrito Federal debería considerar dicha importancia y dimensión en la vigencia de los derechos humanos en México.

Antes de dar paso al análisis concreto de las disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal que a juicio de este Frente son inconstitucionales, resulta importante presentar contenidos relevantes sobre los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para señalar las coordenadas mínimas que deberían considerarse en la evaluación de constitucionalidad que realizará esta honorable Corte.

- El núcleo esencial de los derechos de libertad de expresión y reunión.

Respecto de este derecho es importante resaltar una serie de elementos que han sido destacados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) respecto del mismo. En ese sentido, dicho Tribunal ha desarrollado dos estándares sobre este derecho: el estándar democrático y el estándar de la naturaleza dual (individual/colectiva) de la misma.

- Libertad de expresión

⁹ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)* Opinión Cultiva OC5/85 del 13 de noviembre de 1985 sobre, párr. 70.

¹⁰ Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad–Adenauer Stiftung, p. 324.

El estándar democrático sobre la libertad de expresión se refiere a la **importancia que el tribunal interamericano ha reconocido a ese derecho en relación con el sistema democrático**. De esa forma, se ha concluido que dicho estándar desarrollado por aquella corte implica que “sin libertad de expresión no hay una democracia plena, y sin democracia, la triste historia hemisférica ha demostrado que desde el derecho a la vida hasta la propiedad son puestos en un serio peligro.”¹¹

Por otra parte, el estándar de la naturaleza dual de la libertad de expresión implica que **dicho derecho debe entenderse no sólo en una dimensión individual** (donde el sujeto de derecho es cada persona) **sino también, en una dimensión colectiva donde el sujeto de derecho es la sociedad**). En palabras de la Corte Interamericana:

“30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...” Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.”¹²

De esa forma ambos estándares resultan sumamente relevantes para analizar el derecho a la libertad de expresión y, si en un determinado caso se ha respetado o no su contenido. Por ende, dicha producción de la Corte IDH debería contemplarse en la evaluación de la constitucionalidad de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

¹¹ Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 324.

¹² Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)* Opinión Cultiva OC5/85 del 13 de noviembre de 1985 sobre, párr. 30.

Por último, cabe resaltar ciertos estándares concretos sobre este derecho y sus posibles limitaciones, sin perjuicio del desarrollo que se hará de ellos en la evaluación concreta de la ley que generó las acciones de inconstitucionalidad que motivan este escrito.

De conformidad con los estándares interamericanos toda censura previa está prohibida –salvo el caso de medidas tendientes a la protección de las y los niños y después de un análisis concreto– y dicha censura puede provenir de cualquier autoridad estatal.¹³La protección que implica la libertad de expresión abarca incluso discursos chocantes, ofensivos o conflictivos.¹⁴Esta libertad también puede afectarse por medios indirectos que abarcan restricciones no extremas derivadas de cualquier acto de poder público que afecte “al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas en mayor medida o por medios distintos a los autorizados por la CADH. Todo ello con independencia de si eso aprovecha o no al gobierno.”¹⁵Ciertas conductas estatales pueden tener un efecto amedrentador que afecta al ejercicio de este derecho e inhiben su ejercicio futuro.¹⁶

Asimismo, la Corte IDH ha señalado que una restricción a este derecho será legítima solo si están orientadas a satisfacer un interés público imperativo y que la medida sea la que menos restrinja el derecho protegido.¹⁷Deben considerarse con especial énfasis aquellos casos en que las expresiones se refieran a cuestiones de interés público.¹⁸Que frente al ejercicio de este derecho –

¹³ 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, párrs. 70 y 72.

¹⁴ 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, párr. 69.

¹⁵ Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 327; que refiere a la Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)* Opinión Cultiva OC5/85 del 13 de noviembre de 1985 sobre, párr. 55.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 194, párr. 341 y Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 369. Asimismo pero en caso de sanciones civiles véase Corte IDH, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párr. 129.

¹⁷ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)* Opinión Cultiva OC5/85 del 13 de noviembre de 1985 sobre, párr. 42.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 106.

en los casos en que se aplique— deberá utilizarse un derecho penal mínimo “reservado precisamente para aquellos casos en que es imposible o francamente inadecuado optar por soluciones menos abrumadoras.”¹⁹Y que para evaluar la proporcionalidad de dichas medidas, debe considerarse “si la medida [...] cumplió con los requisitos de estar prevista en la ley, perseguir un fin legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional.”²⁰

- Derecho de reunión

Según el estándar previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

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

Derivado de dicha disposición normativa convencional, se ha hecho un desarrollo jurisprudencial y doctrinario sobre este derecho; y se ha señalado que junto con el derecho de asociación, ha adquirido “una importancia sustancial, tanto en el ámbito nacional como internacional, para el desarrollo y fortalecimiento de sociedades inclusivas y democráticas. [Pues e]n toda sociedad democrática es usual que los ciudadanos se organicen y coordinen su acción para influir colectivamente en su gobierno, exigir reformas o impugnar una política o una acción del Estado, y para aumentar el impacto de sus peticiones. Las manifestaciones o reuniones pacíficas son, en este contexto, formas habituales de protesta social.”²²

Frente a ello, las autoridades estatales deben de cumplir con un amplio abanico de obligaciones las cuales pueden comportar “no sólo la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, sino requerir, en ciertas circunstancias, medidas positivas de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de la libertad, por ejemplo,

¹⁹ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez, párrs. 14 y 15.

²⁰ Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, párr. 51.

²¹ CADH, artículo 15.

²² Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 356.

protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas”²³

En función de lo anterior, el derecho de reunión ha sido considerado como un derecho civil y político que implica “la facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes. Constituye [una] manifestación de la vocación asociativa del ser humano y, [...] un reflejo directo de los procesos de interacción humana. La intención y el propósito que convoca a quienes se reúnen constituyen, además, los elementos primordiales que distinguen a la reunión de una coincidencia accidental de personas.”²⁴

Incluso, a nivel internacional se ha hecho referencia explícita a la relación del derecho de reunión –y las manifestaciones que se presentan bajo el amparo de éste– con la defensa de derechos humanos. Así, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* en su artículo 5 prescribe que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional a reunirse o manifestarse pacíficamente a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁵

Por otra parte resulta importante enfatizar que este derecho conlleva una titularidad de carácter individual no obstante, sólo es susceptible de ejercerse de forma colectiva. En palabras

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., Washington, 22 octubre 2002, párr. 359.

²⁴ Opinión Disidente presentada por el Sr. Kurt Herndl, en relación con las observaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto a la Comunicación Nº 412/1990, Auli Kivenmaa c. Finlandia, párr. 27. En “Naciones Unidas, Informe del Comité de Derechos Humanos, Volumen II. Asamblea General. Documentos Oficiales, 49º periodo de sesiones, Suplemento Nº 40 (A/49/40), p. 98, Citado en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 360.

²⁵ ONU, *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, adoptada mediante la Resolución 53/144, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de marzo de 1998, artículo 5.

del Tribunal Constitucional Español es “un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio.”²⁶El mismo resolvió en otro caso que:

“si existieran dudas sobre si tal ejercicio en un caso determinado puede producir los efectos negativos contra el orden público con peligro para personas y bienes u otros derechos y valores dignos de protección constitucional, aquellas tendrían que resolverse con la aplicación del principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (favor libertatis), sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados.”²⁷

Por otra parte, lejos de lo que usualmente sucede con las autoridades legislativas en México, la Corte Constitucional Colombiana ha sido enfática en señalar que las medidas restrictivas de este derecho sólo deben responder a amenazas graves e inminentes y no a peligros eventuales y genéricos y mucho menos a un simple temor o sospecha. Pues la “naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*.”²⁸

De igual forma, es importante resaltar que en caso de que se sostenga que el ejercicio del derecho de reunión genera “daños o afectaciones a terceros” las autoridades deben centrar sus esfuerzos en la protección de los derechos de dichas personas y no en la imposición de limitaciones a este derecho que podrían ser arbitrarias o desproporcionales. En otras palabras, las autoridades deberían buscar primero la garantía de los derechos implicados –tanto de terceros como de quien ejerce el derecho de reunión– y no la limitación de los mismos.²⁹

²⁶ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 85/1988 de 28 de Abril de 1988, recaída en el Recurso de Amparo No 942/1987. Citado en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad–Adenauer Stiftung, p. 360.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional español. No 195/2003, del 27 de Octubre de 2003, Fundamento 7. Citado en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad–Adenauer Stiftung, p. 366.

²⁸ CCC, Sentencia T–456 del 14 de julio de 1992, Citada en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad–Adenauer Stiftung, p. 367.

²⁹ Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad–Adenauer Stiftung, p. 368.

En esa tónica, si bien el derecho de reunión permite la existencia de restricciones legítimas –que se mencionarán más adelante en los argumentos concretos sobre la Ley de Movilidad del Distrito Federal– es importante indicar que en otras latitudes se ha indicado que la sola restricción al derecho a la libre circulación (que podría equipararse en este caso al entendimiento de las autoridades sobre el derecho a la movilidad) no es suficiente para restringir el derecho a la reunión pacífica. Por ende, “dicha restricción no puede dar lugar por sí sola a una prohibición si se cumple el requisito del carácter pacífico[...].³⁰ No cabe, por lo demás, someter las ideas o reivindicaciones de los manifestantes a ningún tipo de controles de oportunidad política basados en los principios y valores, tanto jurídicos como metajurídicos, dominantes en la sociedad o que se identifiquen con cualquier género de ideología o pensamiento”.³¹

Una vez señaladas estas coordenadas mínimas sobre los derechos a la libertad de expresión y al derecho de reunión que son ejercidos con particular relevancia en el marco de protestas sociales, se abordará brevemente la importancia del papel de las autoridades jurisdiccionales como garantes de los derechos humanos que pueden permitir la materialización de los mismos y el fortalecimiento de una sociedad democrática a través del respeto y protección a la protesta social.

- El rol de los órganos jurisdiccionales en la garantía de los derechos a la libertad de expresión y reunión.

En este punto es de suma importancia considerar la figura del control de convencionalidad que se ha generado en el seno de la jurisprudencia interamericana. En función del cual, se ha sostenido que todas las autoridades públicas y todos los órganos del Estado, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los

³⁰ Tribunal Constitucional Español, STC 59/1990, de 29 de marzo, Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo sexto, citado en julio de 1991, F.J. 8, pág. 781. Citado en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 371.

³¹ Tribunal Constitucional Español, STC 66/1995, de 8 de mayo, suplemento BOE núm. 140, 13 de junio de 1995, F.J. 3, pág. 10. Citado en Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 371.

niveles –en el ámbito de sus competencias– están obligadas a asegurar la vigencia de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana.³²

En particular, resulta ilustrativo el fraseo de la Corte IDH en el primer caso contencioso en el que hizo referencia a esta figura. En palabras de dicho tribunal:

“cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.”³³

En consecuencia, esta Suprema Corte tiene en sus manos la posibilidad de asegurar el respeto efectivo de los estándares en materia de derechos humanos al momento de evaluar la Ley de Movilidad del Distrito Federal la cual, por las razones y argumentos que se exponen más adelante, constituyen una falla de la Asamblea Legislativa de dicha entidad que aún puede resarcirse en caso de que esta Corte asuma su papel de garante de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En consonancia con lo anterior y de conformidad con el artículo primero Constitucional y el artículo 29 de la Convención Americana, esta Corte habrá de realizar la interpretación apegada al principio Pro Persona en virtud de la cual las normas deberán dotarse de contenido por vía interpretativa, al derecho de reunión [y la libertad de expresión] protegido[s] por la Convención, apelando siempre a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer el alcance de dicho[s] derecho[s]. En sentido inverso, deberá apelarse a la norma o

³² Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C. No. 221, párr. 239. Y Corte IDH, *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 226.

³³ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 123.

interpretación más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos. Por ello, al interpretar y aplicar las disposiciones de los instrumentos interamericanos relativos al derecho de reunión será preciso tener en consideración, simultáneamente, las obligaciones que los Estados americanos han asumido en virtud de otros tratados de derechos humanos[...].”³⁴

Lo anterior, demanda que, como esta Corte ya lo reconoció en la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, las autoridades deben ejercitar un *control de regularidad constitucional* que exige que las autoridades vinculadas con la administración de justicia sean garantes de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional con independencia de si su origen es nacional o internacional.³⁵

Finalmente, se debe resaltar que el “orden público” o “el bien común” no deben utilizarse como “cartas abiertas” para la limitación inmediata de los derechos que se ejercen en el marco de protestas sociales³⁶ en ese sentido, el tribunal interamericano fue enfático en indicar que:

“[...] de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias “ de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”. ”³⁷

Una vez indicado el papel fundamental que tendrá la decisión de esta Suprema Corte en la evaluación de la constitucionalidad de la Ley de Movilidad del Distrito Federal se dará paso al análisis concreto de las disposiciones de dicho ordenamiento normativo que se consideran

³⁴ Mujica, Javier, “Artículo 15, Artículo 16” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia coords. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, Bolivia, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 363 y artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

³⁵ SCJN, Contradicción de Tesis 293/2011, pp. 53 y 54.

³⁶ Como se refirió previamente, el conflicto es característico de muchas sociedades y la democracia es una forma de gobierno esencialmente conflictiva véase Calderón Gutiérrez, Fernando coord., *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, 2012, S-XXI-PNUD, p. 15.

³⁷ Corte IDH. *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva Humanos OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.

inconstitucionales y las razones por las cuales el mismo implica diversas violaciones a los derechos humanos que se ejercen en el marco de la protesta social.

B) REQUISITOS O LIMITACIONES DESPROPORCIONALES FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

- **Calificación previa de las manifestaciones como “perfectamente lícitas” (artículo 212)**

Las manifestaciones, como fenómeno en el que confluye el ejercicio de diversos derechos, principalmente libertad de expresión y reunión, no puede considerarse o juzgarse *a priori*, ni adjudicarles una carga previa a su ejercicio, en este sentido, éstas cuentan con una presunción de legitimidad en tanto se constituyen como un medio para el ejercicio de derechos fundamentales y de vital importancia para la construcción de sociedades democráticas.

Por ello, **cuando a través de una disposición normativa se pretenden limitar ciertas manifestaciones por considerarlas no legítimas o menos legítimas *a priori*, se estaría generando un mecanismo de censura previa**, que impediría el ejercicio de la manifestación antes de su realización, imponiéndoles una carga descalificadora a su ejercicio.

En ese sentido, el artículo 212 de la Ley de Movilidad establece lo siguiente:

*Artículo 212.– Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso. . Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, **cuya finalidad sea perfectamente lícita** y que pueda **perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población** de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma. La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos.*

Énfasis añadido.

Es decir, el citado artículo establece que la realización de las manifestaciones únicamente puede ejercerse en aquellos casos en que éstas sean “perfectamente lícitas”. Al respecto, la expresión “**perfectamente lícitas**” hace suponer *contrario sensu*, que existen manifestaciones que no cumplen con el requisito de ser “perfectamente lícitas”, como si existiera una manera de medir el

grado de licitud que pudiera tener una manifestación que aún no se ha llevado a cabo y peor aún como si dicho parámetro pudiera aplicarse de manera previa a la celebración de la manifestación. Dicha situación resulta preocupante cuando del texto del artículo 212 se infiere que únicamente pueden llevarse a cabo manifestaciones que sean perfectamente lícitas, de lo contrario no podrá ejercerse este derecho.

Lo anterior, toma mayor relevancia cuando se desconoce cuáles son los criterios que se utilizarán para calificar la licitud o ilicitud de una manifestación de manera previa como sucede en el caso del artículo 212, ya que condiciona el ejercicio de derechos a que la manifestación tenga una “finalidad perfectamente lícita”, constituyendo una cláusula amplia y confiriendo facultades de interpretación y aplicación discrecional que abren la puerta a la arbitrariedad. En otras palabras, al establecer una categoría inexacta, se desconoce hasta qué grado pudiera considerarse una manifestación como perfectamente lícita y los supuestos en que dejaría de serlo. Lo mismo acontece con la calificación de la posible afectación de la “ paz y tranquilidad de la población”, como condición para la autorización y finalmente, que estos conceptos también se traducen en cláusulas vagas e imprecisas.

Resulta imposible establecer la licitud de una manifestación de manera previa a la celebración de la misma. Es por ello que dicha disposición normativa constituye un mecanismo de censura previa, ya que limita la expresión y manifestación bajo un criterio no adecuado, entiendo que toda manifestación debe tener una presunción de legitimidad como ya fue señalado.

Al respecto cabe recordar que la libertad de expresión, es un derecho vinculado al ejercicio de manifestaciones y que únicamente admite responsabilidades ulteriores (y solamente frente a determinados supuestos), de lo contrario, dichas restricciones supondrían censura previa. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece lo siguiente:

Las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta [...]. A este respecto se debe tener en cuenta que, salvo por la excepción establecida en el artículo 13.4 de la Convención Americana, las medidas previas de limitación de la libertad de expresión significan inevitablemente el menoscabo de esta libertad. En otras palabras, este derecho no puede ser objeto de medidas de control

preventivo o previo, sino de la imposición de responsabilidades posteriores para quien haya abusado de su ejercicio.”³⁸

En este sentido, al establecer *a priori* que las manifestaciones deben ser “perfectamente lícitas”, se instaura un requisito que limita de manera previa a las manifestaciones –como canal de ejercicio de la libertad de expresión– lo cual se traduce en la inobservancia de estándares interamericanos. En ese orden de ideas, el artículo 212 presupone la realización de reuniones públicas que tengan un fin lícito; esto no puede ser calificado de manera previa porque las manifestaciones –al configurarse para el ejercicio de derechos– son en sí mismas lícitas. Solo posteriormente, se podría determinar si quien ejerció las manifestaciones tuvo una conducta lícita o no.

Por ello, en el caso de que el legislador pretendiera prevenir la comisión de delitos en la manifestación, dicha posibilidad se encuentra restringida por el texto convencional, en su artículo 13.³⁹ En ese sentido, una vez realizada una manifestación, las autoridades correspondientes

³⁸ Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC–5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 7.

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos

[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

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

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

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

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

cuentan con una normatividad penal que en caso de ser estrictamente necesario y de manera proporcional, podrá utilizarse (siguiendo las reglas de debido proceso legal). Por ello, si la finalidad del legislador fue prevenir la comisión de delitos en manifestaciones, **no era necesario ni permitido incluir en el texto del artículo 212 de la Ley de Movilidad una calificación de las manifestaciones futuras, puesto que frente al ejercicio de tales derechos se debe partir de la presunción de legitimidad, ligado al derecho a la presunción de inocencia de quienes participen en la manifestación**, y únicamente actuar de manera ulterior en casos excepcionales que así lo ameriten.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la disposición que nos ocupa, genera una carga desproporcional en la persona gobernada, ya que ésta debe acreditar la finalidad perfectamente lícita de la manifestación para poder ejercerla. Es decir, condiciona el ejercicio de derechos fundamentales a probar la perfecta licitud de los mismos, siendo que los derechos humanos por el simple hecho de serlo, gozan de licitud en primera instancia. Asimismo, no se explica qué se entiende por “finalidad perfectamente lícita” o ante quién debería probarse la licitud de una manifestación que aún no se ha realizado.

En el mismo sentido, también queda al arbitrio de la autoridad administrativa definir qué se entiende por “**paz y tranquilidad de la población**”. Dichos elementos contienen una dimensión subjetiva y discrecional que pudieran decantar en cargas de contenido excesivo que se traduzcan en restricciones a las manifestaciones, al interpretarse en perjuicio de las personas que desean manifestarse y considerar que en esos supuestos es necesario que se dé aviso. Dicho de otro modo, la obligación del aviso se encuentra relacionada con la existencia de manifestaciones que puedan “perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población” características que aún sin estar determinadas y teniendo un importante contenido subjetivo, imponen una condicionante al ejercicio de manifestaciones que, si a juicio de las autoridades –no especificadas– no se cumple, no podrá ejercerse este derecho con todas las protecciones que requiere.

Además, dichos conceptos parten de asociar a la protesta social como algo negativo *per se* y que generará “lesiones” a ciertas categorías amplias que pueden ser usadas para justificar restricciones. Así, lejos de entender a las manifestaciones como ejercicios legítimos del derecho a la libertad de expresión y reunión, se observan como algo que afecta a la sociedad y a la paz y tranquilidad como conceptos con contenido incluso moral, lo que abre un panorama mucho más factible para generar restricciones desproporcionales en el ejercicio de manifestaciones.

Así, estas expresiones (“perfectamente lícita”, “paz”, “tranquilidad”) generan para cualquier persona que se manifiesta (que pueden concebirse como personas defensoras y/o en ocasiones son periodistas) un **efecto inhibitorio o amedrentador**⁴⁰, toda vez que se establece una carga desproporcional para el gobernado que se encuentra en incertidumbre para saber el grado de licitud que reviste una manifestación en la que pudiera participar. Es decir, ante un escenario en el que se califica a las manifestaciones como “perfectamente lícitas”, dejando entender que existen las no perfectamente lícitas (o menos perfectamente lícitas) las cuáles no serán permitidas y no pueden bajo ningún supuesto realizarse.

Por otro lado, cabe resaltar que el artículo en cuestión establece mayores limitaciones que las que contiene el artículo 9 constitucional relacionado con la libertad de reunión, mismo que señala:

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

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

Por lo que el establecer que las manifestaciones, deben tener previamente una “finalidad perfectamente lícita” para poder ejercerse constituye una regulación mayor a la contenida en

⁴⁰ La Corte IDH ha reconocido la existencia de estos efectos generados por normas o actuaciones de la autoridad frente al derecho de libertad de expresión, algunos casos son los siguientes: CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

nuestra Carta Magna (que en todo caso establece limitaciones que aplicarán en casos concretos posteriores a la realización de la manifestación) para un derecho fundamental, lo cual resulta inadmisibles, ya que los derechos humanos deben potencializarse y no restringirse, mucho menos más allá de lo que permite la Constitución. Así, aun considerando que los derechos humanos no son absolutos, únicamente pueden restringirse o limitarse en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece.⁴¹

Por lo tanto, las leyes no pueden contener mayores restricciones de las que los artículos constitucionales establecen, de lo contrario estarían sobre regulando los derechos y limitándolos de manera excesiva, generando su poca efectividad y una restricción inconstitucional en su ejercicio.

Por lo anterior, que la calificación contenida en el artículo 212 de la Ley de Movilidad respecto a las manifestaciones “perfectamente lícitas” así como la censura previa por el efecto inhibitorio que dicha regulación normativa genera, resulta inconstitucional e inconvencional, generando una restricción al ejercicio de los derechos de libertad de expresión y reunión en contextos de manifestaciones.

- **La exigencia de dar aviso para la realización de manifestaciones.**

El ejercicio de los derechos humanos no puede estar sujeto en ningún momento ni supuesto a una autorización previa por parte de la autoridad. Para el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en ningún caso puede requerirse o estar condicionado a un permiso para la realización de una manifestación.

En este sentido, puede llegar a existir la figura de aviso, siempre y cuando su finalidad sea que la autoridad pueda llevar a cabo acciones para garantizar y facilitar el adecuado ejercicio de derechos y su adecuada armonización. Así, la autoridad puede exhortar a que se dé aviso, sin embargo, la falta de aviso no puede tener consecuencias que limiten o entorpezcan al ejercicio de la manifestación.⁴² Además, siempre debe contemplarse la existencia de manifestaciones

⁴¹ SCJN, Tesis Aislada. Época: Décima Época, Registro: 2003975, Primera Sala, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.)

⁴² CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 133 y 137.

espontáneas⁴³, en las cuales, por su naturaleza (generalmente surgiendo como respuesta inmediata ante una situación que se busca denunciar o un derecho que se reclama), no es posible que se cumpla con la exigencia de dar un aviso, lo que en ningún momento puede suponer que se restrinja o limiten dichas manifestaciones.

No obstante, el artículo 212, señala lo siguiente:

*Artículo 212.– Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso. . Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, **es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma.** La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos.*

Énfasis añadido.

Así, contrario a los estándares internacionales de derechos humanos, el mencionado artículo, establece la necesidad de dar aviso para poder ejercer derechos fundamentales como la libertad de expresión y reunión en contextos de manifestaciones. El término “necesidad” utilizado por el legislador, sugiere que se trata de una condición forzosa y no optativa como prescriben los estándares internacionales.

Además, no puede usarse el aviso como una restricción cuya supuesta finalidad es el cumplimiento de obligaciones. Lo anterior entorpecería el ejercicio de manifestaciones y restringe su realización al cumplimiento de un requisito, lo cual resulta inadmisibles.

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que actualmente debido a las dinámicas que las nuevas tecnologías de la información permiten, las manifestaciones son

⁴³ ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Distr. General. A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 41.

convocadas a través de las redes sociales, sin que exista un actor u organización específico encargado de la manifestación y a quién deba exigírsele el cumplimiento del aviso.

Por ello, bajo ningún supuesto, se debe entender el aviso como una necesidad o una obligación que limite o condicione el ejercicio de manifestaciones, razón por la que resulta inconveniente la redacción del artículo 212 al establecer la necesidad de dar aviso para la realización de manifestaciones.

Cabe resaltar que el hecho de que la ley no contenga sanciones para las personas que no den aviso no implica que no exista un requisito –concebido como necesario por la ley para la realización “plenamente protegida” de una protesta- sino que en todo caso convierte a la ley en imperfecta. Por ello, la redacción de la ley debería expresarle al gobernado que puede dar aviso, como mera facultad potestativa, sin que ello en ningún momento constituya una obligación y sin que el ejercicio de su derecho a manifestarse se encuentre condicionado a dar dicho aviso.

Por otro lado, en el artículo 212 de la Ley de Movilidad se condiciona el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades frente al ejercicio del derecho a la manifestación, únicamente para quienes den aviso a las autoridades con por lo menos 48 horas de anticipación, lo cual resulta discriminatorio respecto a quienes no hayan dado ese aviso. Esto implica un trato diferenciado que no es objetivo ni razonable en perjuicio de las personas manifestantes, pues el incumplimiento de dar aviso –que en ningún supuesto se debe contemplarse como obligación– no exime a las autoridades de su obligación de proteger a todas las personas y cumplir con sus obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

- **Límites desproporcionales e ilegítimos respecto del espacio público: la restricción absoluta en la utilización de vías primarias de circulación continua (artículo 213)**

La protesta social suele generarse en un lugar que le permita ser visible, razón por la que resulta común que el lugar donde se ejerza sea también un espacio común y público dónde la sociedad puede tener acceso fácilmente al constituir un “espacio para todas las personas”. Al hablar del uso del espacio público como escenario de la protesta social, no debe olvidarse que las calles y los parques han sido usados históricamente con el propósito de que los ciudadanos se reúnan en asambleas, se comuniquen entre sí, y discutan sobre cuestiones políticas.

En este sentido, para entender a las manifestaciones ejercidas en el espacio público, debe entenderse a éste “no sólo [como] un ámbito de circulación sino también un espacio de participación.”⁴⁴ Comprender lo anterior implica la necesidad de aceptar que no tendría sentido expresar un mensaje, un reclamo, inconformidad o petición sin que tenga eco, sin que sea oída o sin que sea compartida por otras personas; por ello la protesta social en su ejercicio utiliza el espacio público como un lugar común, que le pertenece a la misma sociedad y por tanto, otorga la posibilidad de hacer uso del mismo.⁴⁵

En este sentido y por su propia naturaleza, como mecanismo de exigencia y expresión social, las manifestaciones públicas requieren de la utilización de espacios para garantizar su publicidad y visibilidad como medio de expresión. Para ello, es necesaria la ocupación de vías primarias de circulación continua, aún cuando ello genere ciertas molestias que en principio deberían ser toleradas, ya que “que este tipo de afectaciones son parte necesaria de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”.⁴⁶

Sin embargo, contrario a lo anterior, el artículo 213 prescribe lo siguiente:

*Artículo 213.– Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades **salvo las vías primarias de circulación continua**, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.*

Énfasis añadido.

Es decir, el artículo 213 de la Ley de Movilidad ordena una prohibición absoluta respecto del espacio público al establecer que no podrán utilizarse las vías primarias de circulación continua

⁴⁴ A/HRC/20/27, Asamblea general de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, párr. 41.

⁴⁵ CDHDF, Informe Especial 1DMx, Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012–2014, p. 95.

⁴⁶ Tomado de la p 17 de la Propuesta General 1/2013 de la CDHDF en la que se cita : CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. 31 dic 2009, párr. 198.

para la realización de manifestaciones, regulando así el espacio público sin considerar que dicha restricción afecta de manera trascendental el ejercicio y desarrollo de manifestaciones.

Además, no debe perderse de vista que la carga principal en relación a la armonización de los derechos humanos que se pudieran encontrar interrelacionados la tiene el Estado. Por ello, en una manifestación, el gobierno debe de tomar las medidas necesarias para reorganizar el tráfico, brindar rutas alternas y servicios de transporte público que generen que las restricciones al derecho de tránsito se vean menos afectadas.

En este sentido, resulta incorrecto fincar a los gobernados restricciones para satisfacer derechos que en primera instancia debe garantizar el gobierno. De tal manera que una restricción a las vías públicas para manifestarse, resulta desproporcional al limitar un elemento esencial en el desarrollo de las manifestaciones como lo es el espacio público, máximo cuando este es el lugar por excelencia para el desarrollo de las manifestaciones, ya que permite a una colectividad reunirse y expresarse sobre un tema de interés público y llamar la atención acerca del mismo. De este modo, la limitación de vías, resulta desproporcional y poco razonable frente al ejercicio de los derechos a la libre expresión y reunión en contextos de manifestaciones.

Más aún, resulta inadecuado considerar que el derecho a manifestarse es el principal obstáculo frente a la restricción del derecho a la movilidad o al tránsito, ya que es la propia autoridad la que debe generar condiciones para el pleno goce de ambos ejercicios, en este sentido, la CDHDF, ha sostenido lo siguiente:

“Es importante recordar que el principal obstáculo al derecho a la movilidad se encuentra relacionado con la ausencia de una política que incorpore todos los elementos antes señalados (privilegiar transporte público, accesibilidad, calidad, etc.), por lo que el desarrollo de manifestaciones no constituye el principal obstáculo al ejercicio de este derecho. Desde esta perspectiva, el impacto que generan las reuniones y manifestaciones públicas al ejercicio del derecho a la movilidad no es, como se ha pretendido establecer en algunas ocasiones, el problema fundamental para el ejercicio del derecho a la movilidad.”⁴⁷

⁴⁷ CDHDF, Propuesta General 1/2013, p. 17.

Así, aún si se reconoce que puedan encontrarse en aparente conflicto o tensión los derechos a la libertad de expresión y reunión frente al de movilidad, debe recordarse que los derechos constantemente se encuentran en interrelaciones; sin embargo, debe buscarse la manera en la que se vean menos afectados. Al respecto, la prohibición de realizar manifestaciones en vías primarias de circulación resulta desproporcional, toda vez que al no permitir que se desarrollen en estas vías, se orilla de forma irremediable a que las protestas se lleven a cabo en vías secundarias, menos visibles y provocando que el ejercicio de las manifestaciones no cumpla con su objetivo y no se desarrolle plenamente, ya que se invisibilizarían las manifestaciones, siendo que uno de los principales objetivos de éstas es exponer y visibilizar problemáticas.

En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el *Caso Barraco c. Francia* indicó que cualquier manifestación en un lugar público es susceptible de causar cierto desorden en el desarrollo de la vida cotidiana, incluida la obstaculización de la circulación y que, en ausencia de actos violentos por parte de las y los manifestantes es importante que los poderes públicos hagan gala de tolerancia ante concentraciones pacíficas a fin de que el derecho de reunión no carezca de contenido.⁴⁸

En el mismo entendido, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado lo siguiente:

*Al ser el espacio público un contexto geográficamente limitado, que además debe ser compartido entre todas y todos, es común que lleguen a existir conflictos en torno a su utilización equitativa a partir del ejercicio legítimo de derechos fundamentales. Por ello, cuando dichos conflictos surgen es importante recordar que las autoridades tienen a su cargo la obligación de generar mecanismos de armonización entre los derechos involucrados, procurando que cada uno de ellos sufra las menores limitaciones posibles, velando por los intereses y derechos de todas las personas que intervienen en el contexto urbano, pues en una sociedad el espacio público no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.*⁴⁹

⁴⁸ CEDH. *Caso Barraco c. Francia*, 31684/05, 5 de marzo de 2009, párr. 43.

⁴⁹ CDHDF, Propuesta General 1/2013 sobre Manifestaciones, p. 16. Citando ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27Distr, 21 de mayo de 2012, párr. 41.

Por otro lado, no debe perderse de vista que frente a la legislación que se considera inconstitucional, existe para el gobernado poca claridad sobre cuáles son la vías primarias de circulación continua, mismas que no están permitidas para el ejercicio de manifestaciones, y que además, facultan el uso de la fuerza por parte de los elementos de seguridad con el objetivo de impedir el bloqueo en dichas vías (generando una cláusula abierta de interpretación arbitraria a disposición de las autoridades de la policía como se detallará más adelante).

En ese orden de ideas, dejar abierto un concepto como el de “vía primaria” y no señalar qué vías tienen ese carácter, lesiona indiscutiblemente el grado de previsibilidad de la norma indispensable en perjuicio de las personas que no podrán saber si se adecuan o no a la prohibición del artículo 213.

En razón de lo anterior, lejos de garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la manifestación, la Ley de Movilidad lo restringe al limitar el espacio público para su correcto desarrollo, ya que prohíbe por completo el uso de las vías primarias de circulación continua, generando una afectación para las personas que se manifiestan, sin que la autoridad asuma su papel de garantizar los derechos de movilidad y tránsito por otras vías que resulten menos lesivas y que no interfieran en la naturaleza de las manifestaciones, quitándoles un contenido esencial de movilidad y de participación social en el espacio público.

C) USO DE LA FUERZA PÚBLICA

- El uso de la fuerza pública como *ultima ratio*. Enfoque restrictivo de derechos y no de garantía en la Ley de Movilidad.

La autoridad tiene la obligación de respetar los derechos de libertad de expresión y de reunión en contextos de manifestaciones, lo que implica que no puede disolverla o entorpecerla, y mucho menos atentar contra la integridad, vida y seguridad de las personas que se manifiestan. Por ello, los Estados están obligados a no obstaculizar y adoptar medidas de carácter positivo para

garantizar el ejercicio de manifestaciones y resguardar así los derechos que se encuentran en juego.⁵⁰

En este entendido, toma especial relevancia analizar el papel del uso de la fuerza por parte de las autoridades encargadas de la seguridad, para no permitir que las normas que regulan el uso de la fuerza en contexto de manifestaciones, así como la actuación e interpretación de las fuerzas de seguridad, generen lesiones en el ejercicio de manifestaciones, o en la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se manifiestan.

En esa tesitura, las normas y protocolos que regulen la actuación de los elementos de seguridad deben reducir la capacidad de acción de los elementos sólo a los actos estrictamente permitidos por los estándares internacionales en la materia.⁵¹

Es por esto que resulta preocupante la tendencia de las autoridades de observar y enfrentar las problemáticas de la sociedad y el ejercicio de derechos bajo un enfoque punitivo y restrictivo que se aleja del esquema garantista y de protección a las personas que debería regir en una sociedad democrática. Ello se refleja con la amplitud en la redacción de las disposiciones que permiten el uso de la fuerza, contrarias al principio que establece que ésta deberá ser la última vía, toda vez que el uso de la fuerza puede generar graves afectaciones en las personas.

En este entendido, el uso de la fuerza por parte de la autoridad debe ser el último recurso aplicable de manera que no entorpezca el ejercicio de los derechos de las personas. Por el contrario se debe privilegiar un esquema en el que los derechos humanos estén en el centro, generando condiciones para su optimización y buscando soluciones a demandas no atendidas y que pueden ser visibilizadas mediante el ejercicio de la protesta. Ello en vez de preferir abrir pautas para el uso de la fuerza que permitan interpretaciones amplias para preferir el control por parte de las fuerzas de seguridad antes que el diálogo y otras vías menos lesivas y más acordes con los derechos humanos.

⁵⁰ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 133. Disponible en: [//www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf)

⁵¹ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párrs. 120–123; Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 83; CIDH, Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajamarca, Perú.” 6 de julio de 2012

Ahora bien, el artículo 214 de la ley que se tilda de inconstitucional establece lo siguiente:

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

Énfasis añadido.

Como se desarrollará a continuación, dicho artículo resulta contrario a los derechos humanos, privilegiando el uso de la fuerza en situaciones poco claras y propiciando que se generen lesiones a los derechos que se ejercen en las manifestaciones.

- **Restricciones a los derechos y uso de la fuerza:**

Para establecer limitaciones legítimas a los derechos humanos, acorde a los estándares internacionales se debe cumplir con los siguientes criterios:

- La restricción debe encontrarse claramente establecida en ley;
- La restricción debe perseguir un fin legítimo;
- Deberá ser proporcional, es decir no generar una afectación mayor al bien que se busca obtener; y
- Ser idónea y necesaria en una sociedad democrática, es decir, que la restricción efectivamente sirva para alcanzar el fin deseado.

Lo anterior ha sido reconocido por esta H. Suprema Corte al señalar lo siguiente:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.– De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

PLENO

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 130/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Aunado a lo anterior, frente a los derechos humanos, debe exigirse mucha mayor claridad en las normas que pretendan limitarlos. De lo contrario se estaría en posibilidad de limitar derechos humanos a partir de normas poco claras o que permitan una amplia interpretación de las autoridades, generando que en su aplicación se vulneren los derechos más esenciales de las personas.

Sin embargo, la disposición normativa en cuestión, no explicita cuáles son las medidas que puede tomar la Secretaría de Seguridad Pública para evitar los bloqueos, dejando abierta la interpretación de “las medidas necesarias” lo que puede generar interpretaciones y aplicaciones arbitrarias y lesivas de derechos.

Es por ello que, al no establecer con precisión y claridad en qué consisten o cuáles son esas medidas necesarias que las autoridades tomarán según su competencia, se le permite total discrecionalidad para tomar esa determinación.

- **La vaguedad y ambigüedad del artículo 214 respecto a las fuerzas de seguridad, es una violación a los derechos de libertad de expresión y reunión así como al principio de certeza jurídica y genera un efecto inhibitorio en las personas que ejercen sus derechos a través de la protesta social.**

Como se mencionó, toda la regulación relacionada con las autoridades y con mayor razón frente al ejercicio de derechos humanos, debe ser clara, permitir su adecuado ejercicio y optimización, así como debe limitar al máximo la discrecionalidad de las acciones que llevan a cabo, de manera que se reduzcan las actuaciones de arbitrariedad en la aplicación e interpretación de las normas. Por esa razón, las leyes no pueden otorgar facultades amplias a las autoridades que permitan que puedan llevar a cabo conductas arbitrarias y que limiten indebidamente derechos. Al respecto la CIDH, señala lo siguiente:

Toda la regulación relacionada con las autoridades debe dirigirse para limitar al máximo la discrecionalidad de las acciones que llevan a cabo, buscando reducir los márgenes de

*arbitrariedad de las mismas, siguiendo los criterios que están de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.*⁵²

La ambigüedad en los supuestos y la manera en la que se utilizará la fuerza, genera arbitrariedad, las autoridades (elementos de seguridad) interpretarán a su manera dicha disposición, facilitando abusos en el uso de la fuerza frente a las personas que se manifiestan.

En este sentido, la posibilidad de que la autoridad tome cualquier medida frente a manifestaciones, implica una facultad discrecional e incluso arbitraria que lesiona los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación ya que se confieren facultades discrecionales a la autoridad bajo criterios ambiguos, lo que además genera una carga disuasiva para el ejercicio de los derechos e impide su pleno desarrollo por la simple existencia de normas como la que se impugna.⁵³

La redacción del artículo 214 de la Ley de Movilidad implica, dadas las facultades que tiene la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para ejercer el uso de la fuerza, que es necesario hacer un análisis estricto de las conductas previsibles. En caso de limitación a los derechos humanos, la interpretación de las normas debe ser estricta para reducir la discrecionalidad de las autoridades y no permitir que tengan un amplísimo margen de actuación. En el presente caso, la falta de previsibilidad se da toda vez que las personas no poseen certeza respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad frente a manifestaciones públicas, ni tienen claridad sobre cuáles son las medidas que pueda llevar a cabo la autoridad.

Al no establecerse con claridad y precisión cuáles son “las medidas necesarias” que tomará la Secretaría de Seguridad Pública en su caso, pues además de que en el artículo 214 no se hace una remisión expresa a norma alguna, también genera incertidumbre jurídica para las personas, estableciendo un gran discrecionalidad y arbitrariedad para las autoridades en su interpretación y

⁵² CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”; Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 63; Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, paras. 72 s) a 72 u).

⁵³ OEA, Relatoría para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II. 2009. Párr. 70.

aplicación. Lo anterior es pernicioso para el ejercicio de la libertad de expresión y reunión, debido a que genera un efecto inhibitor al no conocer previamente y con precisión las consecuencias jurídicas que pueden derivarse del uso de vías primarias de circulación continua durante la realización de manifestaciones públicas.

Asimismo, la facultad contenida en el mencionado artículo 214 de la Ley de Movilidad para que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública tomen las “medidas necesarias para evitar el bloqueo de vías primarias”, aun otorgando sin conceder que dichas medidas fueran legítimas y proporcionales, la disposición incumple el requisito de definir de manera clara, precisa y taxativa cuáles serían dichas medidas y al no estar determinados en la Ley, representan términos abiertos a la interpretación de las autoridades en cuestión.

El término ambiguo y vago de “medidas necesarias” se agrava al conferir una facultad discrecional a la autoridad (que debido a su amplitud podría tornarse arbitrario) para la intervención de la fuerza pública. Esta redacción no garantiza la seguridad y certeza jurídica y, además de ser confusa, hace un reenvío a un Reglamento que tampoco está definido y que, nuevamente, permite un margen de aplicación que no es claro y taxativo sino que remite a disposiciones administrativas indeterminadas.

El siguiente criterio sirve de ejemplo para consolidar la falta de certeza jurídica que causan los conceptos jurídicos indeterminados, en el que fue comprobada la violación a la libertad de expresión al alegar que se vulneraba el orden público (10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación; P./J. 50/2014 (10a.); Publicación: Viernes 14 de Noviembre de 2014 09:20 h):

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 76 DEL BANDO MUNICIPAL DE TOLUCA 2012, AL SEÑALAR COMO UNA INFRACCIÓN A LAS DISPOSICIONES SOBRE EL ORDEN PÚBLICO, ORDENAR Y REALIZAR LA DISTRIBUCIÓN DE PROPAGANDA DE "CUALQUIER TIPO" EN LA VÍA PÚBLICA, SIN LA AUTORIZACIÓN DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, VIOLA ESE DERECHO HUMANO. El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano a la libre expresión de las ideas, mientras que el 7o. de la propia Norma Fundamental declara inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio; por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, y de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda

índole. Consecuentemente, la fracción XIV del artículo 76 del Bando Municipal de Toluca 2012, publicado en la Gaceta del Gobierno el 4 de abril de 2012, al señalar como una infracción a las disposiciones sobre el orden público, ordenar y realizar la distribución de propaganda de "cualquier tipo" en la vía pública, sin la autorización de la autoridad competente, viola el derecho humano mencionado, pues no puede entenderse referida únicamente al ámbito comercial, por lo que invade la vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa, de la cual goza la libertad de expresión, pues si bien es cierto que el límite de las personas en el ejercicio de su derecho a manifestar cualquier tipo de idea, incluso a disentir del sistema y a realizar críticas, se restringe únicamente a que no se ponga en peligro el orden público y no se afecten los derechos de los demás, también lo es que no es válido establecer como una violación al orden público el ejercicio de un derecho humano consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales.

En el mismo sentido, sobre esta discrecionalidad y el riesgo que representa para la libertad de expresión, la Comisión Interamericana ha explicado que:

*[...] Lo anterior significa que el texto de la ley debe establecer en forma diáfana las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto al ejercicio de la libertad de expresión. **Las leyes que establecen las limitaciones a la libertad de expresión deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posibles, ya que el marco legal debe proveer seguridad jurídica a los ciudadanos.***

*En este sentido, **las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos.***

Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, [que] por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión. De allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades.⁵⁴

Énfasis añadido.

⁵⁴ OEA, Relatoría para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/IL, 2009, párr. 69–71.

Así, la norma no es precisa, porque utiliza conceptos indeterminados como “la paz y tranquilidad de la población”. Aún más el ejercicio de derechos sobre una vía primaria dispone que la autoridad policiaca podrá tomar “las medidas necesarias” para evitar el bloqueo de estas vías, lo cual permite que las autoridades puedan tomar medidas arbitrarias, sin que en ningún momento se establezca en qué pueden consistir dichas medidas ni los supuestos específicos en los que se podrán llevar a cabo.

Esta construcción normativa con conceptos vagos, poco claros y demasiado abiertos son contrarios a los estándares de legalidad, porque permiten la restricción ilegítima y arbitraria de derechos humanos. Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, continuamente se utiliza el argumento de perturbación al orden público o la seguridad nacional para restringir el derecho a la protesta, ya que debido a su ambigüedad, es posible que las autoridades puedan interpretar y aplicarlo de manera amplia, sin que exista un análisis de proporcionalidad.⁵⁵ Además, genera incertidumbre jurídica que no permite tener conocimiento cierto y claro de las facultades de la autoridad.⁵⁶

Así, el test de previsibilidad normativa que debe satisfacer toda disposición legal consiste en analizar, según los criterios de la Corte Interamericana: “i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma.”⁵⁷

Debido a que la norma impugnada involucra funciones que implican restricciones de derechos humanos a través del uso de la fuerza, el cual se infiere ante la falta de establecimiento

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos de las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 2011, párr. 108.

⁵⁶ Véase **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 76 DEL BANDO MUNICIPAL DE TOLUCA 2012, AL SEÑALAR COMO UNA INFRACCIÓN A LAS DISPOSICIONES SOBRE EL ORDEN PÚBLICO, ORDENAR Y REALIZAR LA DISTRIBUCIÓN DE PROPAGANDA DE "CUALQUIER TIPO" EN LA VÍA PÚBLICA, SIN LA AUTORIZACIÓN DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, VIOLA ESE DERECHO HUMANO.**

⁵⁷ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 199.

taxativo de las medidas pero surge como presunción –dada la naturaleza formal de la Secretaría de Seguridad Pública a quién va dirigida la facultad prevista– es necesario hacer un análisis estricto de las conductas previsible. En caso de limitación a los derechos humanos, la interpretación de las normas debe ser estricta para restarle potestad a la autoridad de tener amplio margen de actuación que pueda ser además de carácter arbitrario. En el presente caso la falta de previsibilidad se actualiza, toda vez que las personas no tienen certeza respecto a la actuación de las fuerzas de seguridad frente a manifestaciones públicas, ni claridad sobre cuáles son las medidas que pueda implementar la autoridad.

Lo anterior cobra mayor relevancia a la luz de las obligaciones de garantía del Estado respecto del aseguramiento y protección de las personas que utilizan el espacio público para el ejercicio de la libertad de expresión, que como ya fue desarrollado, tiene como esencia generar las condiciones necesarias para el desarrollo y plenitud de una sociedad democrática. Esta falta de previsibilidad tiene un efecto disuasivo en la dimensión colectiva de la libertad de expresión, puesto que no puede accederse de manera cierta a las conductas que podrán perturbar el orden o paz público.

Por ello, frente a la ambigüedad de las disposiciones señaladas de la Ley de Movilidad, el gobernado está imposibilitado para conocer las consecuencias jurídicas que podrían derivarse de la utilización de vías primarias de circulación continua durante la realización de una manifestación pública, dejándolo en incertidumbre, disminuyendo sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que, contrario a lo que dispone la Ley que ahora se ataca: “la autoridad debe tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, ello implica no entorpecerla y actuar de manera que su conducta no inhiba la participación de los manifestantes”.⁵⁸ Lo anterior implica que todas las autoridades del Estado mexicano, están obligadas a asegurar que su conducta no se traduzca en la inhibición del ejercicio de las libertades de expresión y reunión.

⁵⁸ Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, sentencia de 26 de mayo de 2010, serie C, No. 213, párr. 173 y Corte IDH, *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, sentencia del primero de febrero de 2006, serie C, No. 141, párr. 165.

Al respecto, esta Honorable Corte ha establecido lo siguiente:

(...)“si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos,”(…)»⁵⁹

En este sentido, las restricciones desproporcionadas a los derechos humanos en contextos de protesta social generan diversos efectos nocivos para el desarrollo de la vida social, entre los que destacan un efecto de silenciamiento de exigencias legítimas, así como actitudes de censura e inhibición del debate público que resultan incompatibles con los principios de pluralismo y tolerancia propios de sociedades democráticas.

Finalmente, la restricción establecida en los artículos 213, 214 en conjunto a los términos indeterminados del artículo 212 (“perfectamente lícita”, “paz y “tranquilidad”), permite a la Secretaría de Seguridad Pública tomar las medidas necesarias para evitar bloqueos. Lo anterior incumple con el test para la restricción legítima de derechos, así como con el test de previsibilidad, toda vez que:

- En la legislación no se encuentra la restricción claramente establecida, ya que al ser ambigua y no establecer con claridad las medidas que podrán tomarse por elementos de seguridad, deja amplitud respecto al tipo de medidas y los supuestos en los cuales pueden aplicarse.
- No se tiene claridad sobre el fin que persigue la restricción, ya que si se trata de evitar bloqueos, resultaría un fin distinto a los permitidos frente al derecho de libertad de expresión y por lo tanto no permitido. Por otro lado, si la finalidad fuese resguardar la “tranquilidad”, dicho concepto no es un fin claro que pueda ser utilizado para restringir derechos.
- Las disposiciones señaladas de la Ley, resultan desproporcionales y poco idóneas ya que limitan el ejercicio de manifestaciones, generando un efecto inhibitorio que se traduce en

⁵⁹ SCJN, 1a. CCXV/2009 de la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, Registro 165760 que refiere:

el no ejercicio de derechos, lesionando la pluralidad de voces y de participación. Además, al no tener claros los elementos anteriores, resulta imposible saber si la restricción efectivamente servirá para salvaguardar ciertos fines.

- **Principio de distinción e individualización de actos violentos ocurridos en protestas sociales.**

Como ya se estableció previamente, las manifestaciones, en tanto ejercicio de derechos fundamentales, gozan de legitimidad de origen. Por ello, la autoridad no debe llevar a cabo acciones que entorpezcan de manera general y absoluta el desarrollo de las manifestaciones. Ni siquiera cuando se registren actos que pudieran considerarse violentos, ya que en esos supuestos, las regulaciones y las acciones de las autoridades deben de diferenciar claramente entre los actos que se llevan de manera violenta dentro de una manifestación pacífica, que se consideran como delitos pero que no vuelven violenta a la manifestación en su conjunto, rechazando también la asociación de conductas comunes a las manifestación con conductas violentas. De manera que en caso de que se cometan actos de violencia o constitutivos de delitos, las autoridades deben actuar específicamente frente a esos casos y minimizando a un nivel proporcional y excepcional en todo momento el uso de la fuerza, sin que el actuar de la autoridad entorpezca al resto de la manifestación o genere condiciones de mayor conflictividad que limiten el ejercicio de la manifestación.⁶⁰

Además, la autoridad debe tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, ello implica no entorpecerla y actuar de manera que su conducta no inhiba

⁶⁰ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/VII Doc 66, párr. 100 y 106; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; Corte IDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105. ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 13 de agosto de 2007, párr. 5. A/62/225

la participación de los manifestantes. Así las autoridades deben tomar todas las medidas necesarias para que el ejercicio del derecho a la protesta se desarrolle en condiciones óptimas.⁶¹

4. Conclusión

Por la serie de argumentos –de carácter general y concreto- antes sostenidos, este Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social considera que las disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal antes indicadas, son inconstitucionales por lo que esta honorable Corte en su carácter de garante de los derechos humanos y de defensora de los principios que sostienen el Estado constitucional y democrático de Derecho, debería **declarar su inconstitucionalidad** a favor de los derechos de todas y todos en México.

Atentamente,

Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social.

Conformado por:

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP”, A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo CEPAD, A.C., Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios CAUSA, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., Propuesta Cívica, A.C., Servicios y Asesoría para la Paz, A.C., Red de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todas y Todos”, A.C. con la colaboración de Amnistía Internacional

⁶¹ Corte IDH, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173; Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia del 1º de febrero de 2006, Serie C No. 141, párr. 165.



FRENTE POR LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL
