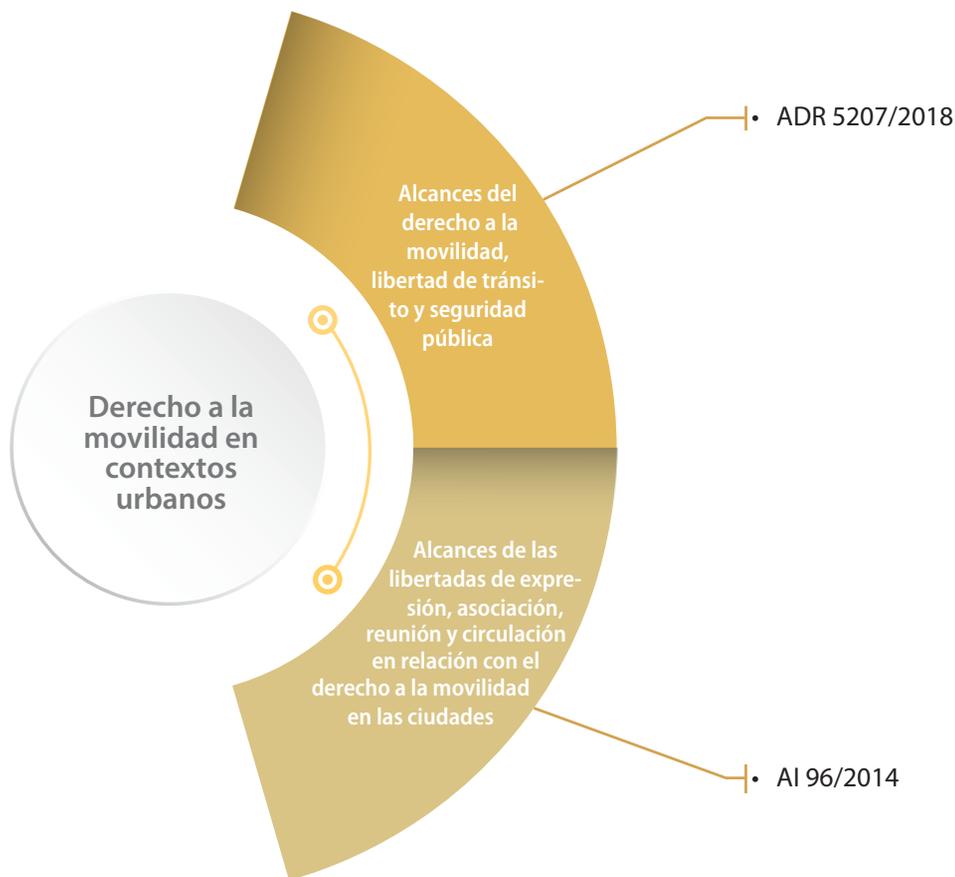




## 6. Derecho a la movilidad en contextos urbanos



## 6. Derecho a la movilidad en contextos urbanos

---

### 6.1 Alcances del derecho a la movilidad, libertad de tránsito y seguridad pública

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5207/2018, 21 de noviembre de 2018<sup>57</sup>

---

#### Hechos del caso

En noviembre de 2016 una mujer, MCGL, promovió una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCA) para reclamar el cierre de diversas calles del municipio donde reside mediante la colocación de barreras físicas. En febrero de 2017 el tribunal declaró la invalidez del cierre de las calles. MCGL y el presidente municipal interpusieron un recurso de revisión que conoció la Segunda Sección de la Sala Superior del TCA. Esta instancia resolvió revocar la sentencia y decretar el sobreseimiento del juicio administrativo.

Después de varios procesos de apelación interpuestos por las partes en este caso, MCGL y otros terceros interesados promovieron un juicio de amparo directo al estimar que una sentencia final dictada por el TCA, entre otras cosas, violaba sus derechos fundamentales de libre tránsito y movilidad. Al no obtener el amparo, promovieron un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. La Corte amparó a MCGL al considerar que en la sentencia combatida no se valoraron adecuadamente los argumentos sobre las restricciones de movilidad y el derecho de libre tránsito.

---

<sup>57</sup> Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

## Problema jurídico planteado

¿La instalación de barreras físicas (mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, etc.) que ocasiona el cierre de calles con la finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que residen en un conjunto urbano, vulnera el derecho fundamental al libre tránsito, consagrado en el artículo 11 de la Constitución?

## Criterio de la Suprema Corte

El derecho al libre tránsito no debe entenderse solamente como la facultad de circulación en el territorio nacional, sino que conlleva la posibilidad de las personas a utilizar libremente las vías y los espacios públicos. Una vertiente de la libertad de tránsito es el derecho a la movilidad, que surge en correlación con los principios de progresividad y pro persona. Las restricciones a esta libertad deben ajustarse al principio de proporcionalidad. No obstante, la instalación de estructuras de control de paso en fraccionamientos urbanos no constituye una restricción a esta libertad o sus vertientes, siempre que funcionen efectivamente para la salvaguarda de las personas habitantes de fraccionamientos urbanos y su patrimonio.

## Justificación del criterio

La Segunda Sala estimó que el artículo 11 de la Constitución Federal y diferentes instrumentos convencionales de los cuales es parte el Estado mexicano<sup>58</sup> reconocen el derecho que tiene toda persona de manera general para desplazarse por el territorio nacional sin necesidad de autorización o permiso (pág. 29, párrs. 2 y 3). La Corte estimó que estas disposiciones constitucionales y convencionales son coincidentes en reconocer el derecho a circular libremente en el territorio, en el entendido que tal derecho no puede ser restringido sino en virtud de una ley. Este derecho conlleva una obligación positiva por parte de las autoridades estatales para asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de riesgos, asegurando la integridad de las personas (pág. 30, párrs. 2 y 3).

La Sala sostuvo que la libertad de tránsito es inherente a la condición humana, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar dentro del territorio nacional, especialmente si se trata de espacios públicos. De tal manera que ocurrirá una violación a la libertad de tránsito cuando se afecte la posibilidad de una persona de desplazarse (pág. 31, párr. 3).

<sup>58</sup> Por ejemplo, los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre los límites a la libertad de tránsito, la Corte estimó que en un primer momento esta garantía constitucional puede limitarse por las autoridades judiciales en casos de responsabilidad penal y civil, toda vez que el Estado tiene la obligación de impartir justicia y, para ello resulta necesario, en los casos que así lo ameriten, que las autoridades judiciales impongan restricciones a la garantía de libre tránsito. Las autoridades administrativas pueden restringir esta garantía en materia migratoria, de salubridad general y de extranjeros que se consideran perniciosos (pág. 32, párrs. 3 y 4).

Es así como las limitantes impuestas por la propia Constitución a la libertad de tránsito encuentran su justificación en la necesidad de proteger los bienes jurídicos de los demás ciudadanos, considerados en forma individual y comunitaria. Tal como refirió el tribunal colegiado, el espacio público comprende porciones del ámbito espacial o territorial del Estado que son destinadas al uso común por los intereses y derechos colectivos, tales como calles, parques, vías, o plazas. El espacio público —como una calle— no puede obstruirse e impedirse a las personas el simple tránsito por ella, pues atentaría contra la libertad de circulación de la mayoría de los habitantes del sitio (pág. 33, párrs. 4 y 5).

La Corte determinó que el derecho al libre tránsito no sólo debe entenderse como la posibilidad de entrar, circular y salir del país, sino que, en armonía con el contenido de los instrumentos internacionales aplicables, debe considerarse que este derecho fundamental conlleva la posibilidad de las personas a utilizar libremente las vías y espacios públicos, con la correspondiente obligación de las autoridades de garantizar que no exista restricción o limitación injustificada.

A la luz de los principios de progresividad y pro persona, una vertiente del derecho a la libertad de tránsito es el derecho a la movilidad, el cual está catalogado como un derecho de carácter colectivo y difuso. Esta vertiente implica que toda persona, sin importar su residencia, condición, modo o modalidad de transporte tiene derecho a realizar desplazamientos efectivos y el Estado tiene la obligación de realizar las acciones tendientes a procurar su efectivo ejercicio y contribuir al desarrollo sustentable (pág. 34, párrs. 4 y 5).

La Segunda Sala estimó que este derecho fundamental, como cualquier otro, no es absoluto, sino que puede ser restringido de una manera justificada cuando: (i) sirva para prevenir infracciones penales, (ii) proteja la seguridad nacional, (iii) salvaguarde la seguridad o el orden público, (iv) evite ataques a la moral pública, (v) prevenga daños o riesgos a la salud pública, (vi) garantice los derechos y libertades de las demás personas, (vii) sea tendiente a cumplir órdenes de la autoridad judicial, en casos de responsabilidad civil o penal, y (viii) sea un medio para respetar las limitaciones que impongan las leyes sobre migración o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (pág. 35, párr. 1).

La Corte determinó que las posibles restricciones a la libertad de tránsito deben guiarse también por la Observación General número 27 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre la libertad de circulación.<sup>59</sup> De tal manera que las limitaciones no deben comprometer la esencia de este derecho, sino que deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación. Las restricciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad y ser adecuadas para desempeñar su función protectora; no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles, sino que también deben ser necesarias para proteger, en mayor medida, la libertad de tránsito (pág. 35, párr. 2). Los actos que limiten ese derecho deben tener un fundamento en la ley y cumplir con los requisitos de fundamentación y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales (pág. 36, párr. 1).

La instalación de barreras físicas como mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, cuando buscan como finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que reside en dentro de los lugares en donde fueron instalados dichas barreras, no vulnera ni restringe el derecho humano a la libre circulación o libertad de tránsito.

Tomando en cuenta lo anterior, la Segunda Sala sostuvo que la instalación de barreras físicas como mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, cuando buscan como finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que reside en dentro de los lugares en donde fueron instalados dichas barreras, no vulnera ni restringe el derecho humano a la libre circulación o libertad de tránsito. Esto porque el efecto que genera la colocación de esas barreras dentro del fraccionamiento donde residen las personas afectadas es únicamente para que el acceso o ingreso sea de forma controlada, sin que ello implique la prohibición de paso o circulación por los lugares en donde se encuentren instalados (pág. 37, párr. 4).

La Corte dijo además que la instalación de estructuras de control de paso no constituye una restricción al derecho fundamental de tránsito, pues resulta de un hecho notorio que el alto índice delictivo que padecen diversos estados de nuestro país requiere de la instalación de esas barreras para la salvaguarda de sus habitantes. La instalación de estos objetos no es inconstitucional siempre y cuando se apeguen al marco normativo aplicable del lugar en donde pretenden instalar. Las personas que instalen dichos objetos para cerrar el paso libre a los fraccionamientos deberán acreditar ante la autoridad competente que efectivamente se beneficiarán con la implementación de estas medidas, justificando la vinculación que tienen con el lugar en donde serán dispuestos estos objetos de protección, así como los beneficios que reportará, sin impedir totalmente el tránsito de personas o bienes por los mismos (pág. 38, párr. 2). Además, no es razonable ordenar el retiro de los obstáculos instalados en las vialidades públicas, pues está justificada en razón de que funciona para salvaguardar la seguridad y patrimonio, así como la integridad de los derechos y libertades de terceros (pág. 41, párrs. 2 y 3).

<sup>59</sup> Puede consultarse en: [Observación-general-Nº-27-Comité-de-Derechos-Humanos-.pdf \(civilisac.org\)](#) o también en: [Equipo Nizkor - Observaciones generales adoptadas por el Comité de derechos humanos.](#)

## 6.2 Alcances de las libertadas de expresión, asociación, reunión y circulación en relación con el derecho a la movilidad en las ciudades

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 11 de agosto de 2016<sup>60</sup>

### Hechos del caso

El 12 y 13 de agosto de 2014 se recibieron en la Suprema Corte de Justicia dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por las Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en contra de la aprobación, promulgación y publicación de varios preceptos de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada el catorce de julio de dos mil catorce en el No. 1899 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Suprema Corte estudio, entre otros conceptos de invalidez, los argumentos de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Movilidad que establecen tanto los requisitos y restricciones para llevar a cabo concentraciones o manifestaciones humanas en la Ciudad de México, como las obligaciones y facultades de la autoridad pública concernientes a las mismas, por ser contrarios a los derechos de libre asociación, reunión y circulación, así como no discriminación.<sup>61</sup> El Pleno de la Corte reconoció la validez de los 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es inconstitucional por atentar contra los derechos de libre expresión, asociación, reunión y circulación, al establecer que deberá darse un aviso como requisito previo para realizar un desfile, caravana, peregrinación, manifestación o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, deportivo, religioso o social en espacios públicos de la ciudad y las obligaciones consecuentes?

2. ¿Son inconstitucionales los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal al limitar, en determinadas circunstancias, que los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentraciones humanas se lleven o no a cabo en vías primarias de circulación continua de la Ciudad de México? ¿La facultad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación continua transgrede los derechos de libre asociación, reunión y circulación?

<sup>60</sup> Unanimidad de diez votos. Ponente: Ministra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>61</sup> Artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

## Criterios de la Suprema Corte

1. Es constitucional el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en el cual se requiere un aviso previo a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentraciones humanas se lleven o no a cabo en vías primarias de circulación continua, pues su finalidad es imponer reglas para garantizar la seguridad pública en las vialidades de la Ciudad de México, así como proteger el orden público y los derechos de las personas que no participarán en la manifestación, como la libertad de tránsito o deambulatoria. El aviso previo no es una solicitud de autorización, sino una simple notificación a las autoridades de seguridad pública de que se va a llevar a cabo alguna de las concentraciones humanas previstas en ese artículo, a fin de que la autoridad cumpla con sus obligaciones de facilitar justamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica de las personas que participaran en esa manifestación y tomen medidas para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades del resto de la población ciudadana. Tampoco se intenta calificar previamente la legalidad del motivo o razones de la caravana, peregrinación, manifestación o concentración humana; sino que sólo se requiere una finalidad lícita, como lo establece el derecho a la libertad de reunión en el artículo 9o. constitucional. Finalmente, la obligación de dar un aviso no prohíbe las reuniones espontáneas.

2. Los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal resultan constitucionales a partir de la interpretación conforme que implica que las "vías primarias de circulación continua" deban entenderse como las "vías primarias de acceso controlado", bajo el razonamiento de que la restricción a llevar a cabo las reuniones en dichas vialidades obedece a una finalidad constitucionalmente imperiosa, no es absoluta, no está dirigida a ningún grupo en específico y no diluye el impacto de la reunión pública ni margina la efectividad de su mensaje al permitirse el uso del resto de los importantes espacios públicos de la ciudad (deja abierto el resto de canales de expresión), así como que la facultad para evitar el bloqueo de dichas vías primarias de circulación tiene un ámbito de aplicación restringido (sólo para el cierre definido), no radica en una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos ni para disolver las reuniones esporádicas, tampoco implica necesariamente el uso de la fuerza y condiciona su ejecución al cumplimiento del resto de la normatividad aplicable, entre ellos, la legislación que regula el uso de la fuerza en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

## Justificación de los criterios

1. El Tribunal Pleno estudió los argumentos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señalando que su relevancia está en la definición de la concepción de pluralismo y tolerancia que se deben lograr en

un Estado democrático, a través de la armonización de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión con el orden público y la protección de derechos de terceros (párr. 165).

Primero se llevó a cabo el análisis del requisito previsto en el artículo 212 de la Ley<sup>62</sup> de dar un aviso previo a la realización de un desfile, una caravana, peregrinación, manifestación o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, deportivo, religioso o social en espacios públicos de la ciudad y las obligaciones consecuentes.

En las acciones de inconstitucionalidad se planteó que esa disposición contravenía las libertades de expresión y reunión por sujetar diversos actos para la concentración de personas en la ciudad a un aviso previo, lo cual no es un objetivo constitucional legítimo, ni supera un escrutinio de proporcionalidad de carácter estricto. Se argumentó también que el aviso puede convertirse en un mecanismo de censura previa a la libertad de expresión y un acto de discriminación indirecta (párr. 173).

Para la Suprema Corte el artículo combatido "supera un análisis de proporcionalidad estricto (al incidir en el contenido esencial de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión), pues del proceso legislativo de la emisión de la Ley de Movilidad se advierte que la finalidad constitucionalmente imperiosa para restringir los referidos derechos radicó en imponer reglas que aseguraran la seguridad pública en la vialidad en la Ciudad de México, el orden público y la protección de derechos de las personas que no participaran en la manifestación, como la libertad de tránsito o deambulatoria." (Párr. 175).

El aviso previo no es una solicitud de autorización, sino una simple notificación a las autoridades de seguridad pública de que se va a llevar a cabo alguna de las concentraciones humanas previstas en ese artículo, a fin de que la autoridad cumpla con sus obligaciones de facilitar justamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica de las personas que participen en esa manifestación y tomen medidas para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades del resto de la población ciudadana (párr. 177). Tampoco se intenta calificar previamente la legalidad

---

<sup>62</sup> **Artículo 212.-** "Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (*sic*) den aviso."

Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma.

La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos."

del motivo o razones de la caravana, peregrinación, manifestación o concentración humana; sino que solo se requiere una finalidad lícita, como lo establece el derecho a la libertad de reunión en el artículo 9 constitucional (párr. 178). La obligación de dar un aviso no prohíbe de manera absoluta las reuniones espontáneas.

Dicho de otra manera, "el aviso previo tiene como único objetivo que las autoridades realicen los actos encomendados para proteger a los manifestantes y para salvaguardar los derechos del resto de la población de la Ciudad de México; sin embargo, ello no significa que se encuentre prohibida cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla con tal requisito. La notificación previa es el mejor de los supuestos, pero podrán existir concentraciones humanas que no tengan un organizador determinado, que sean reacción inmediata a un suceso social, político, cultural, económico o religioso o que se integren de manera transitoria en algún espacio público y sin ningún tipo de organización. El artículo 9 de la Constitución Federal y las demás normas convencionales aplicables están destinadas también a proteger ese tipo de reuniones en el espacio público." (Párr. 180).

En la sentencia se definió un parámetro de regularidad a través del cual se definió el contenido y alcance de los derechos en juego en este caso.

Sobre el derecho a la libertad de expresión reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Federal y diversos instrumentos convencionales de los cuales es parte el Estado mexicano<sup>63</sup> (párr. 184), la Corte explicó que, en su dimensión individual, la libertad de expresión implica que las personas pueden manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas (párr. 185). En su dimensión social o colectiva, "comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político." (Párr. 186).

Además, la libertad de expresión es un medio para permitir el ejercicio de otras libertades (párr. 187). Una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas, lo cual incide también en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica (párr. 188). En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha entendido que "la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con

<sup>63</sup> Por ejemplo, los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma." (Párr. 189).

El ejercicio del derecho de reunión, reconocido por el artículo 9o. de la Constitución Federal,<sup>64</sup> como regla general "deberá presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso." (Párr. 195). Conforme al artículo 1o. constitucional, "el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones. A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje." (Párr. 198).

"El Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje".

Por otra parte, la Suprema Corte consideró necesario valorar las implicaciones del ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público. Primero, que las autoridades del Estado deben pensar que al ejercerse la libertad de reunión en el espacio público "necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas." (Párr. 205). Aún así, aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población. Eso es así porque "[l]a democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos." (Pág. 205).

El Pleno de la Suprema Corte estudió también si era posible limitar, en determinadas circunstancias, que los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentra-

<sup>64</sup> Así como los artículos 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ciones humanas se lleven a cabo o no en vías primarias de circulación continua de la Ciudad de México, así como si resultaba viable la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación continua, como se regula en los artículos 213 y 214 de la Ley reclamada.

Atendiendo a los argumentos de las comisiones que interpusieron las acciones de inconstitucionalidad se abordó el tema de la restricción a los derechos de no discriminación y libre circulación en la Ley de Movilidad del Distrito Federal.<sup>65</sup>

Sobre la libre circulación, la Corte dijo que "denota la capacidad que tiene cualquier habitante de este país para circular libremente por él, incluyendo el traslado a partir de vías de comunicación como bienes de dominio público." (Párr. 213).

Al analizar las posibles interpretaciones de los artículos reclamados de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en relación tanto con las reuniones espontáneas, como las que se lleven a cabo habiendo proporcionado el aviso que establece la legislación, el Pleno de la Suprema Corte concluyó su validez, haciendo ver que "Es un deber de rango constitucional para las autoridades no interferir en el goce y ejercicio de los derechos humanos como las libertades de circulación, expresión y de reunión, así como llevar a cabo las medidas necesarias para el ejercicio de esos derechos y proteger a las personas que los ejercen brindándoles la seguridad pública para ello. Cualquier habitante de la ciudad debe acceder en condiciones de igualdad, calidad y eficiencia a la movilidad en la ciudad y al disfrute de los distintos espacios públicos, en términos de los artículos 5 y 7 de la propia Ley de Movilidad. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos Policiacos de Seguridad Pública del Distrito Federal, tales elementos de seguridad deben planear los operativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación en lugares públicos, así como para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta." (Pág. 226).

2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal planteó la inconstitucionalidad de los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal por considerar que contravienen los derechos de expresión y reunión.<sup>66</sup> Lo anterior, entre otras cosas,

---

<sup>65</sup> Los derechos a la no discriminación, legalidad y libre circulación, se encuentran reconocidos, entre otros, por los artículos 1o., 11 y 16 de la Constitución Federal; 1, 2, 7 y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.1, 12 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; II y VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>66</sup> **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."

porque en primer lugar no se definen las razones por las cuales se prohíbe el uso de las vías primarias de circulación continua; en segundo lugar, porque tal limitación vulnera el contenido básico del derecho a la reunión, pues todo el espacio público es un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones; en tercer lugar, toda vez que existe incertidumbre jurídica al no definirse con claridad cuáles son esas vías y al permitir a la Comisión de Clasificación de Vialidades la categorización o recategorización de las mismas; y, en cuarto lugar, toda vez que no se especifican con claridad y exhaustividad las razones para dispersar una manifestación ni la forma de llevarlo a cabo, permitiendo un ejercicio arbitrario del uso de la fuerza (párr. 258).

El Pleno de la Corte encontró infundados esos argumentos porque "la medida consistente en restringir el uso de vías primarias de circulación continua supera un examen de proporcionalidad de carácter estricto, ya que parte de la concepción de que no se excluye a ningún tipo de reunión pública (tenga aviso o no o se considere espontánea) y la limitación en el uso de las vías primarias de circulación continua no es absoluta, por lo que es la medida menos restrictiva posible para conseguir el fin buscado (no se prohíbe la celebración de la reunión en algún lugar en concreto de la ciudad y se permite transitar por esas vías primarias de acceso controlado para conectarse con otras o si es la única ruta de acceso)." (Párr. 263).

"Además, esta medida obedece a la necesidad de la Secretaría de Seguridad Pública de proteger la integridad física de los participantes en la concentración humana y en el respeto y protección de los derechos del resto de la población de la ciudad, como la libertad de circulación y deambulatoria, y trae aparejado importantes beneficios para la colectividad que sobrepasan la incidencia en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y expresión." (Párr. 264).

La sentencia explicó, como parte del parámetro de regularidad que los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión pueden tener restricciones (párr. 266). Toda vez que no pueden sujetarse a censura o una autorización previa, "la única **posibilidad** para **establecer restricciones** a su ejercicio en el ámbito público son **en sus modalidades de ejecución, tales como el modo, tiempo y/o lugar.**" (Párr. 270) (Énfasis en el original). De no ser así, los derechos a la libertad de expresión en la vía pública y reunión pública se volverían absolutos y tendrían prevalencia en contra de cualquier otro derecho de terceros, como la libre circulación.

No pueden sujetarse a censura o una autorización previa, "la única posibilidad para establecer restricciones a su ejercicio en el ámbito público son en sus modalidades de ejecución, tales como el modo, tiempo y/o lugar."

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

Para determinar cómo pueden entonces limitarse excepcionalmente esos derechos es importante definir lo que es el espacio público. Para la Corte "es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y ejercerse concomitantemente los derechos de todos sus integrantes. Es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje, pues a pesar de la existencia de los medios de comunicación electrónicos que tienen un gran alcance, no todas las personas tienen acceso a los mismos." (Párr. 273).

Consecuentemente, "[t]oda regla generalizada y absoluta de prohibición para celebrar una reunión en cierto tiempo, espacio y lugar público detentará una sospecha de invalidez, pues excluye de antemano el ejercicio de las libertades. Por el contrario, las restricciones deben estar destinadas a un objetivo en particular y se tienen que analizar caso por caso, pues existen lugares y momentos que funcionan tradicionalmente como foros públicos de expresión y reunión (para los grupos o personas menos poderosas en la sociedad o que no pueden acceder fácilmente a los medios de comunicación), que ameritarán un mayor grado de cautela en su restricción, tales como las plazas públicas, parques y ciertas vías de comunicación en determinados momentos, y otros espacios que, aunque son públicos, sirven para otros fines también públicos (interior de edificios de gobierno o de universidades estatales, los recintos legislativos o del poder judicial), donde se deberá sopesar el respeto y protección de ambos objetivos." (Párr. 275).

"Por lo demás, esta Suprema Corte considera que el uso de la fuerza deberá ser utilizado como último recurso y con estricto apego a la normatividad aplicable y a los principios de proporcionalidad y necesidad de la amenaza existente. No por el solo hecho de existir un bloqueo de una vía importante de circulación en la ciudad se podrá ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcionada." (Párr. 276).

En cuanto a las posibles interpretaciones del artículo 213 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, el Pleno de la Corte delimitó la definición de "vías primarias de circulación continua"<sup>67</sup> (párr. 279), negando que sea admisible una concepción amplia de las miasmas porque ello llevaría a marginar las manifestaciones públicas a vialidades en donde no tendrían el impacto deseado y a imponer importantes barreras de acceso para el efectivo ejercicio de la libertad de expresión pública y reunión (párr. 285). Lo que se intenta al regular las concentraciones humanas es respetar y proteger el derecho de los manifestantes, compaginándolo con el respeto y protección del derecho de terceros y con el orden y la seguridad públicas (párr. 249).

<sup>67</sup> Fracción II del artículo 178 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

En la sentencia se explica que se intenta no afectar las principales vialidades que interconectan a la ciudad, que son justamente las que la legislación define como de "acceso controlado". Lo que los preceptos prohíben es la utilización de vías como Circuito Interior, el Anillo Periférico, los viaductos (Miguel Alemán, Río Becerra, Eje Oriente y Tlalpan), y las vías radiales (Insurgentes Norte, Ignacio Zaragoza, San Antonio Abad de Tlalpan, Constituyentes, Ejército Nacional, Río San Joaquín y Aquiles Serdán).

"El uso de la fuerza deberá ser utilizado como último recurso y con estricto apego a la normatividad aplicable y a los principios de proporcionalidad y necesidad de la amenaza existente. No por el solo hecho de existir un bloqueo de una vía importante de circulación en la ciudad se podrá ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcionada".

Y, finalmente, por lo que se refiere al artículo 214 de la Ley de Movilidad y el poder de ejercicio facultativo para tomar las medidas necesarias a fin de evitar el bloqueo de las citadas vías primarias de circulación continua, el Tribunal Pleno resolvió que es una medida legislativa necesaria en una sociedad democrática que es la menos restrictiva conforme a los fines perseguidos. Lo anterior porque no establece una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos de la ciudad, sino que sólo autoriza a la Secretaría de Seguridad Pública para "evitar el bloqueo" en vías primarias de circulación continua (párr. 290).

Adicionalmente la Corte decidió la validez de ese artículo porque "se estima que la facultad impuesta en el artículo 214 reclamado es la menos restrictiva para lograr el fin constitucionalmente imperioso antes aludido, pues no autoriza el uso de la fuerza de manera general; tampoco justifica la disolución de una reunión que cuente o no con un aviso previo; se circunscribe a tomar las medidas necesarias para evitar el 'bloqueo' únicamente de ciertas vías primarias de circulación (las de acceso controlado), y tales facultades se condicionan a lo previsto en la normatividad aplicable. En caso de ejercerse el uso de la fuerza, las acciones que llevaran a cabo los cuerpos de seguridad se encuentran reguladas en otras normas con rango de ley y reglamentarias." (Párr. 308).