

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 6 de febrero de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 109 y 110 de la Ley de número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, expedida mediante Decreto publicado en el Boletín Oficial de la entidad el 5 de enero de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	7
	B. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión.....	9
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	16
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	27
	ANEXOS	28



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Sonora.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Sonora.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, expedida mediante Decreto publicado en el Boletín Oficial de la entidad el 5 de enero de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 109. Se podrá utilizar extraordinariamente la vialidad, previa autorización de la autoridad competente, para la realización de eventos tales como desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea lícita; así como para la realización de manifestaciones, en estos casos las personas solicitantes y la autoridad municipal, realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

Artículo 110. Las personas interesadas en realizar un evento como los descritos en el artículo anterior, deberán dar aviso a la autoridad municipal cuando menos con 15 días de anticipación; en el caso de que se requiera para la realización de manifestaciones deberá ser al menos con 72 horas de anticipación, para efectos de que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que la realización de tal evento se realice en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población.

Quedando exceptuado de lo previsto en el presente artículo todo aquel supuesto jurídico que constituya un delito o una infracción administrativa establecidas en las leyes correspondientes.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 6, 9, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19 y 21 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de expresión
- Libertad de reunión
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda fueron publicadas en el Boletín Oficial del del Estado de Sonora el 5 de enero de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 6 del mismo mes, al domingo 4 de febrero de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer

día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

Defendemos al Pueblo

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora vulneran los derechos a la seguridad jurídica, a la libertad de expresión y de reunión, así como el principio de legalidad.

Lo anterior, en virtud de que mandatan que solo de manera extraordinaria se podrá utilizar la vía pública para la realización de distintos eventos o actividades

que suponen el agrupamiento de personas en el espacio público (entendidas como manifestaciones del ejercicio de las libertades de reunión y de expresión), siempre me medie una previa autorización de la autoridad correspondiente; lo cual, implica facultar al Estado para censurar o reprimir la manifestación de ideas.

Finalmente, se estima que las normas no son claras ni precisas, cuya consecuencia será que las y los gobernados no tengan certeza sobre sus efectos y posibles limitaciones a sus libertades; habilitando a que sean aplicadas arbitrariamente por las autoridades competentes.

Para exponer los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como de las libertades fundamentales de expresión y reunión en el contexto de manifestaciones sociales, para posteriormente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho

empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión

Como punto de partida, debe precisarse que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6º de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.³

Esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que 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.⁴

³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2017 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de once de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; reiterada al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 107/2020.

⁴ Ídem.

La relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades.

En ese sentido, el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática, pues *el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático*.⁵

Una **peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas**. Así, las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual, forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

Estos derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia. Mediante su ejercicio, las personas pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos.⁶

Entre ellos se encuentra la libertad de asociación, ha sido entendida por ese Alto Tribunal como 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 personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección.

Por su parte, **la libertad de reunión**, 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.

⁵ Cf. CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”, párr. 93.

⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2017 y su acumulada 97/2014, *Op. Cit.* párr. 189.

Este último derecho se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9º de la Constitución Federal, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A partir de estas normas interrelacionadas, es posible afirmar que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea esta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etc.), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.⁷

De conformidad con lo anterior, pueden desprenderse los componentes o rasgos esenciales del derecho de reunión: el elemento subjetivo es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

En cuanto al objeto lícito, este se da cuando **el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos**. Respecto a que sea pacífica, ese Máximo Tribunal ha señalado que se trata de una característica íntimamente relacionada con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, y será cumplida cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia, o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

No obstante, la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe 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.

⁷ *Idem*, párr. 192.

Es muy importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).

En ese sentido, se reitera, **lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos**, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.

No debe perderse de vista que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Federal, 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 de su ejercicio que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

Es criterio reiterado de ese Tribunal Pleno que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio *pro persona*. Pero la libertad será la regla y la restricción su excepción, teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.

Tanto la Convención Americana, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los numerales que regulan el derecho a la reunión y asociación, establecen que estos podrán ser restringidos, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en

interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Dichas normas convencionales guardan congruencia con la forma de aproximación de ese Tribunal Pleno para estudiar la regularidad de las restricciones a los derechos humanos, el cual ha sido denominado como escrutinio de proporcionalidad y se compone por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida normativa tomada por el legislador para, por ejemplo, restringir el ejercicio de esa libertad.

Tal escrutinio puede ser de carácter ordinario o estricto. El primero se da cuando no se incide directamente en el núcleo esencial de los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo; el segundo es aplicable cuando la medida legislativa utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la religión, el estado civil, entre otras (categorías sospechosas del quinto párrafo del artículo 1º constitucional) o cuando se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Al efectuarse el escrutinio de proporcionalidad, en los pasos relativos a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ese Tribunal Pleno debe verificar que la restricción al derecho a la reunión debe cumplir con los citados condicionamientos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –tendrá que estar prevista en ley, ser necesarias en una sociedad democrática y tener como finalidad la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás–.

Ahora bien, como parte destacable del parámetro de regularidad, en relación con la validez de las restricciones al ejercicio de la libertad de reunión, y en atención a la gran diversidad de resoluciones e interpretaciones de órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales extranjeros, regionales e internacionales, esa Suprema Corte ha considerado lo siguiente, tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público:

- El Estado debe estar consciente que, al ejercerse la libertad de reunión en este tipo de espacios públicos, 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.⁸

- No obstante, 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, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población. La 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.
- Así, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general. Ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9º de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

En relación con este último aspecto, cabe resaltar que en su primer informe temático en el año 2012, explicitando las mejores prácticas del derecho comparado e internacional y aplicando el estándar del pacto internacional en cuanto al contenido de los derechos, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Ello, sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.

Este aviso previo debe someterse a una evaluación de proporcionalidad y no debe ser excesivamente burocrático o irrazonable, como puede ser requerir información

⁸ *Ídem*, párr. 205.

no idónea como el nombre de más de un organizador; pertenecer a una organización registrada para poder organizar la reunión; presentar documentos oficiales de identidad como pasaportes; identificar a otras personas que participarán en el acto; exponer los motivos para celebrar la reunión, e indicar el número exacto de los participantes en la aglomeración.

Asimismo, se afirma que la ausencia o la falta de notificación oportuna no es un motivo que justifique o que motive la disolución automática de la reunión ni autoriza a la autoridad a imponer a los organizadores sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de la libertad.

En relación con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que aun cuando no fue señalado con todas sus letras por parte del Relator Especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa tiene como condicionamiento que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de reuniones espontáneas, entendidas como aquéllas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.⁹

Este último elemento fue resaltado por ese Tribunal Pleno, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitara de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre “derecho y restricción, entre norma y excepción”.¹⁰

A la luz de lo expuesto, a continuación se procederá a analizar las normas combatidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁹ *Ídem*, párr. 209.

¹⁰ *Ídem*, párr. 210.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez expuesto el parámetro de validez que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta aplicable, en este apartado se desarrollan los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, pues son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica, a las libertades de expresión y reunión, así como al principio de legalidad.

Como preámbulo a esta sección, se indica que el pasado 5 de enero del año en curso se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora la Ley 176, de Movilidad y Seguridad Vial para esa entidad federativa, cuyo objeto es garantizar y proteger el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficacia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad; de tal manera que con dicho ordenamiento se busca garantizar el derecho reconocido en el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en observancia a los dispuesto en Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

Para el cumplimiento de ese objetivo, la Ley de Movilidad sonorense contiene las bases para la implementación de políticas de movilidad y seguridad vial, así como las directrices para planificar, regular, gestionar y ordenar la movilidad de las personas, bienes y mercancías. Es decir, erige un sistema normativo cuya finalidad es regular y garantizar la movilidad de las personas.

Entre las normas previstas en el ordenamiento en análisis, el legislador sonorense incluyó las siguientes:

“Artículo 109. Se podrá utilizar extraordinariamente la vialidad, previa autorización de la autoridad competente, para la realización de eventos tales como desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea lícita; así como para la realización de manifestaciones, en estos casos las personas solicitantes y la autoridad municipal, realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

Artículo 110. Las personas interesadas en realizar un evento como los descritos en el artículo anterior, deberán dar aviso a la autoridad municipal cuando menos con 15 días de anticipación; en el caso de que se requiera para la realización de manifestaciones deberá ser al menos con 72 horas de anticipación, para efectos de que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que la realización de tal evento se realice en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población.

Quedando exceptuado de lo previsto en el presente artículo todo aquel supuesto jurídico que constituya un delito o una infracción administrativa establecidas en las leyes correspondientes.”

Así, los artículos 109 y 110 de la Ley, impugnados en el presente escrito de demanda, regulan la forma en la que se podrá utilizar *la vialidad* tratándose de la ejecución de eventos, reuniones o aglomeraciones de personas.

Para una mejor comprensión de las disposiciones, “la vialidad” es definida en la Ley de Movilidad y Seguridad Vial sonorense como el *conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana*¹¹, por su parte, la “vía pública” es *todo espacio de dominio público y uso común destinado al tránsito de personas peatonas y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y la instalación de infraestructura y mobiliario*¹², además, dicha ley prevé que el espacio público se encuentra integrado por la infraestructura ciclista, así como por las vías primarias, secundarias, terciarias, de acceso controlado, regionales, de tránsito confinado para transporte público y preferenciales¹³.

Entonces, conforme a lo anterior, se podría colegir que la vialidad es aquel espacio público o de uso común por el que transitan las personas, ya sea como peatones o a través de un vehículo, y que se puede clasificar dentro de las vías públicas que, a su vez, son parte del denominado espacio público que es el lugar donde cualquier persona tiene el derecho a circular y que no puede ser limitado por criterios de propiedad privada, así como tampoco por alguna autoridad injustificada o arbitrariamente.

Ahora, en el artículo 109 impugnado se prevé que **extraordinariamente** se podrán llevar a cabo algunos eventos sociales en la vialidad, a saber: *desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea lícita*, así como para la realización de *manifestaciones*; no obstante, para su desarrollo se necesitará de **una autorización previa por parte de la autoridad competente**, de manera que éste permiso se trata de un requisito *sine qua non* para que se celebren esas actividades en el espacio público.

¹¹ Artículo 4, fracción LXXXIII, de la Ley en estudio.

¹² Artículo 4, fracción LXXXII, de la Ley en estudio.

Definición que coincide textualmente con la prevista en el artículo 3, fracción LXVIII, de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

¹³ Artículo 105 de la Ley en estudio.

Particularmente, respecto de las manifestaciones, la norma prevé que las personas solicitantes y la autoridad municipal realizarán *todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros*, lo que podría considerarse como una obligación conjunta impuesta por el legislador a ambas partes.

En congruencia, el artículo 110 del ordenamiento impugnado establece que las personas que tengan cierto interés –cualquiera que éste sea– por llevar a cabo alguno de los eventos mencionados, deberá **avisar a la autoridad municipal** con 15 días de anticipación, pero, si se trata de manifestaciones, deberá ser al menos 72 horas previo a su realización.

Asimismo, señala que cuando sea para alguna manifestación, el motivo de dar *aviso* es para que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que su realización sea en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, *sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población*.

Finalmente, el artículo 110 precisa que se exceptuará de la posibilidad de llevar a cabo cualquiera de los eventos sociales mencionados cuando actualicen algún supuesto jurídico que constituya un delito o una infracción administrativa previstas en las leyes correspondientes.

De un análisis integral de las previsiones, se estima que los artículos 109 y 110 de la Ley número 176 de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora son incompatibles con las libertades de expresión, manifestación y reunión por las siguientes razones:

1. Condicionan su ejercicio a una autorización previa por parte de la autoridad competente, a pesar de tratarse de derechos humanos constitucionalmente protegidos y cuyos límites ya se encuentran definidos en la Ley Fundamental.
2. Llevan a cabo una limitación injustificada de esas libertades, en tanto que se condiciona la utilización de la vialidad pública solamente en casos *extraordinarios* y siempre que no se trate de “conductas delictivas o infracciones administrativas”.

Respecto del primer punto, debe tenerse claro que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y

para la formación de la opinión pública, pues es a través de ella, ya sea mediante palabras o actos, que las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, por ende, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas, de tal manera que el ejercicio de ese derecho implica la posibilidad de comunicar las propias ideas, así como a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás.

Así, una manera de ejercer esa libertad es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

Consecuentemente, si la característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado¹⁴, el espectro de protección abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea esta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etc.), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras.

De manera que, conforme al contenido del derecho en cuestión, **no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general**, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho, mediante el uso de bienes de uso de dominio público, dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional que lo consagran.

Defendemos al Pueblo

En esa medida, por regla general, **el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado**, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

¹⁴ *Idem*, párr. 192.

Sin embargo, de la lectura del artículo 109 de la Ley en estudio se colige que el legislador sonorense estableció que si bien se pueden utilizar las vías públicas (vialidad) para la realización de eventos sociales, ésta solo será de manera extraordinaria y previa autorización de la autoridad competente, es decir, el requisito *sine qua non* para el desarrollo de esos eventos es la obtención de un permiso por parte de una autoridad.

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la regla general que se encuentra inmersa en la norma en análisis es que para que la *vialidad* pueda ser utilizada para la realización de eventos sociales, la autoridad competente debe otorgar su autorización, lo cual frontalmente contrario al parámetro de regularidad constitucional ya desarrollado.

En ese entendimiento, la inconstitucionalidad demandada deriva de condicionar el ejercicio de las libertades de reunión, expresión y manifestación de ideas de los habitantes del Estado de Sonora a una autorización previa para que puedan hacer uso de las vías públicas para diversos fines.

Por tal motivo, se estima que las consideraciones ya plasmadas en el apartado anterior cobran aplicación al caso concreto pues, como se ha dicho anteriormente, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos, no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

Lo anterior se corrobora al observar que en el artículo 110 de la misma Ley el legislador estableció que las personas deberán dar "*aviso*" a la autoridad con un tiempo determinado de anticipación, lo que se traduce en que la legislación sí exige que la autoridad autorice o apruebe la realización de los eventos en un lapso definido, pues en caso contrario se podrá negar el ejercicio de esos derechos.

Por otro lado, llama la atención de esta Institución Nacional que en la parte final del artículo 109 en estudio, el legislador sonorense estableció que tratándose de manifestaciones las personas solicitantes y la autoridad municipal deberán de realizar todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

Al respecto, se considera que la norma impone una carga injustificada sobre quienes deciden ejercer su derecho a la libre manifestación (de cualquier tipo o fin), por lo que, además de requerir la autorización de la autoridad respectiva, deberán de llevar a cabo acciones –no se tiene certeza de cuáles, ni cuántas –para evitar afectar a terceros, lo cual es incompatible en sí mismo con la protección constitucional del referido derecho humano, pues se pierde de vista que es el Estado (como ente político y jurídicamente regulado) es quien tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público.

Además, la norma no toma en cuenta el contexto en el que se pueden desarrollar las manifestaciones por parte de la población, toda vez que pueden estar dirigidas a expresar opiniones de rechazo a políticas públicas o a los funcionarios responsables de ellas, a reclamar a los distintos poderes del Estado o niveles de gobierno nuevas medidas, acompañar o amplificar eventos públicos o conmemorar hechos históricos relacionados con la identidad de un pueblo o un grupo, reforzar la identidad de colectivos sociales como actores en el escenario público y reclamar por sus derechos o las condiciones de acceso a ellos, a demandar justicia, etc., lo que hace contradictorio que a quienes se están manifestando por algún descontento tengan la obligación de llevar a cabo medidas para *minimizar* las consecuencias del ejercicio de su derecho, pues tampoco debe soslayarse que la Constitución Federal exige que las manifestaciones tengan un objeto lícito y sean pacíficas; máxime que se trata de actos que por sí mismos acarrear molestias o distorsiones en el uso otros espacios públicos y vías de comunicación, que suponen un mandato de amplio margen de tolerancia para las autoridad y para el resto de la colectividad.

En esa tesitura, dicha carga impuesta por el legislador no tiene sustento constitucional ni convencional, además de que es incompatible con la esencia de la libertad de reunión y de manifestación, en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro.

Lo anterior no desconoce que en el diverso artículo 110 impugnado se establezca que el *aviso* previo para el desarrollo de una manifestación es para *efectos de que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que la realización de tal evento se realice en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población*, pues conforme a la regla ya explicada contenida en el artículo 109 impugnado, las personas solicitantes

deberán coadyuvar de forma equivalente a la obligación estatal con esas tareas, lo cual carece de justificación constitucional.

Ahora, respecto del punto dos, este Organismo Nacional considera que el sistema previsto tanto en el artículo 109 como en el diverso 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora se traducen en una restricción injustificada del ejercicio de las libertades de reunión y manifestación, en tanto que se condiciona la utilización de la vialidad pública solamente en casos *extraordinarios* y siempre que no se trate de “conductas delictivas o infracciones administrativas”.

En principio, debe recordarse que, conforme al estándar constitucional, el objeto lícito de las manifestaciones se da cuando el motivo de la reunión **no es la ejecución concreta de actos delictivos** y se desarrolle pacíficamente, esto es, **cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.**

Entonces, la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe 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.

Sin embargo, las disposiciones se alejan del modelo constitucional, pues parten de la premisa de que en los eventos podrían constituirse conductas ilícitas tipificadas como delitos o como infracciones administrativas; dicho de otro modo, contienen una valoración sobre la forma en la que se pueden llevar a cabo cualquiera de los eventos que menciona o sobre los supuestos que pueden acontecer, por lo que **previo a su ejecución** prohíbe todos los eventos que pudieran constituirse como ilícitos, partiendo de la premisa de la ilegalidad del evento.

Por el contexto normativo en el que se encuentra inmersa la disposición, a saber, de un artículo que establece los plazos para solicitar la autorización para usar las vías públicas para reuniones sociales con diversos fines, al prever que quedan exceptuando de ellos todo aquel supuesto jurídico que *constituya un delito o una infracción*, permite a las autoridades municipales competentes negarse a brindar tal permisión, so pretexto de que, de realizarse, se materializarán delitos u otro de tipo de faltas a las leyes.

La situación descrita es contraria a las libertades de reunión y expresión en un contexto de protesta social u tipo de movilizaciones sociales, pues tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, impera la regla de que se trata de libertades que deben tener en mínimo de restricciones, específicamente concretizadas en esos ordenamientos.

En completo quebrantamiento del parámetro de regularidad constitucional, el sistema empleado por el Congreso local invierte la regla sobre la licitud de los eventos sociales en ejercicio de las libertades de reunión y manifestación, así como de que uno de los supuestos admisibles descansa en el objeto de la reunión o manifestación, pues no es posible determinar previamente si en esos eventos se ocasionará alguna perturbación al orden público, pues ello solo puede concretarse hasta el momento en el que se estén o se haya ejecutado dichos actos ilegales; por ello, los preceptos podrían erigirse como hipótesis de censura previa, incompatibles con la Constitución Federal.

Además, debe recordarse que, conforme al estándar constitucional y convencional, tratándose del ejercicio de esos derechos **prevalece 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 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, por lo que no puede limitarse de manera previa al considerar que se pueden ocasionar algún tipo de daños al espacio público.

Es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita.

Adicional a los vicios denunciados en líneas previas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos tildados de inconstitucionales también son contrarios al orden constitucional, en tanto que vulneran el derecho de seguridad jurídica y legalidad.

Efectivamente, la redacción de las normas es demasiado amplia que impide conocer claramente su contenido y alcances, lo cual ocasiona un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados.

En primer lugar, conviene insistir que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad –previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General– también son exigibles al legislador al momento de redactar normas generales, a fin de que las personas destinatarias las conozcan claramente y sepan sus consecuencias, en caso de actualizar el supuesto jurídico de que se trate, pues en caso contrario, al prever disposiciones ambiguas, amplias o imprecisas, se posiciona a las y los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica.

Dicho lo anterior, las normas se constituyen como reglas para la utilización extraordinaria de la vialidad sonorenses tratándose de reuniones sociales de un gran número de personas en esos espacios públicos, precisándose exigencias distintas atendiendo al tipo de evento que pudiera desarrollarse, conforme a lo siguiente:

- Desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea lícita. Las personas interesadas en realizar algún evento deberán dar aviso a la autoridad municipal cuando menos con 15 días de anticipación.
- Manifestaciones que en estos casos las personas solicitantes y la autoridad municipal, realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros. Las personas interesadas en realizar alguna manifestación deberán dar aviso a la autoridad municipal cuando menos con 72 horas de anticipación, para efectos de que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que la realización de tal evento se realice en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población.

Como se advierte, dependerá del tipo de evento o reunión transitoria de personas las reglas que se deberán de aplicar para su ejecución, de tal manera que podría sostenerse que se trata de dos sistemas con reglas diferenciadas.

No obstante, se considera que el legislador local no fue lo suficientemente cuidadoso al momento de describir el supuesto jurídico, pues las normas no permiten conocer

claramente cuáles eventos serán considerados como de *concentración humana de carácter político, religioso o social*, y no manifestaciones (o viceversa), por lo que tampoco se conocerá cuáles serán las reglas que se deberán de observar.

En efecto, el estado de incertidumbre que genera la norma es porque el legislador al utilizar “o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social” **englobó un sinnúmero de variantes, entre los cuales podrían estar incluidas las manifestaciones**, por lo que no se tendrá certeza sobre cuáles reglas aplicar en cada caso; es decir, si se tendrá que solicitar autorización con 15 días de anticipación o con 72 horas, o si se aplicará la regla de que las personas solicitantes y la autoridad municipal deberán tomar las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

Lo mismo acontece respecto de las *manifestaciones*, pues es un vocablo demasiado amplio. De hecho, el diccionario de la Real Academia Española lo define como “*toda reunión pública, generalmente al aire libre y en marcha, en la cual los asistentes a ella reclaman algo o expresan su protesta por algo*”¹⁵, lo que significa que el significado en sí mismo implica muchos tipos de reuniones de personas que pudieran tener múltiples objetivos de reclamo o protesta, como serían de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social. De ahí que sea evidente que los *otros tipos de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social* pueden válidamente ser considerados como una manifestación, en consecuencia, las personas que deseen ejercer su derecho a la libertad de reunión y expresión no podrán conocer cuál será el tratamiento que se le dará a su evento ni cuál será el plazo para *avisar a la autoridad* su realización.

Hasta lo aquí expuesto, esta Comisión Nacional ha insistido en que las normas reclamadas, en su conjunto, se entienden como una condición ilegítima e incompatible con el orden constitucional de las libertades de expresión, manifestación y reunión, por sujetar su ejercicio a una autorización previa por parte del Estado. A dicha convicción se llega tras analizar cuidadosamente las disposiciones combatidas y que, por tal motivo, deben ser expulsadas del orden jurídico sonoreense.

No obstante lo anterior, también se arriba al convencimiento de que los preceptos adolecen de otro vicio de inconstitucionalidad, consistente en que a las normas

¹⁵Consultable en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/manifestaci%C3%B3n>

puede dárseles diversas interpretaciones, pues no existe certeza si, conforme a lo que disponen, se necesita de una *autorización* o solo dar un *aviso*, en tanto que el legislador **utilizó esos vocablos de manera indistinta**, por lo que las y los gobernados no podrán conocer claramente cuál de los dos les será solicitado para poder llevar a cabo su evento. Para evidenciar esa situación, conviene recordar el contenido textual de las normas:

Artículo 109. Se podrá utilizar extraordinariamente la vialidad, **previa autorización de la autoridad competente**, para la realización de eventos tales como desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea lícita; así como para la realización de manifestaciones, en estos casos las personas solicitantes y la autoridad municipal, realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

Artículo 110. Las personas interesadas en realizar un evento como los descritos en el artículo anterior, deberán **dar aviso a la autoridad municipal** cuando menos con 15 días de anticipación; en el caso de que se requiera para la realización de manifestaciones deberá ser al menos con 72 horas de anticipación, para efectos de que las autoridades municipales estén en condiciones de brindar las facilidades necesarias para que la realización de tal evento se realice en las mejores condiciones, minimizando perturbaciones de tránsito, sin perturbar la paz y la tranquilidad de la población.

(...)

Como se observa, en ambos dispositivos normativos se hace referencia a que se debe tener una comunicación con la autoridad respectiva para poder llevar a cabo algún evento social en la vialidad pública del Estado de Sonora.

No obstante, por un lado, establecen que se deberá obtener una autorización previa de la autoridad y, por el otro, que se tratará solo de un aviso previo. Como se puede advertir, **no existe congruencia en el sistema empleado por el legislador**, pues dichos términos tienen significados e implicaciones distintas que impiden que puedan ser utilizados de manera indiscriminada.

En efecto, la Real Academia Española define “Autorización” como el “Acto de una autoridad por el cual se permite a alguien una actuación en otro caso prohibida”¹⁶; mientras que “Aviso/ar” se define como “Dar noticia de algún hecho/advertir o aconsejar/Prevenir a alguien de algo”. Evidentemente, se trata de expresiones lingüísticas que no pueden ser aplicados de manera indistinta o con sinonimia, pues existe una diferenciación

¹⁶ Consultable en: <https://dle.rae.es/autorizaci%C3%B3n>

semántica importante, sobre todo, tratándose de actos con efectos legales palpables, pues de ellos derivan implicaciones concretas y diferenciadas entre sí.

Es así que el sistema normativo combatido resulta incongruente en tanto no permite que las y los gobernados conozcan cuál es el requisito que les será exigible para el ejercicio de sus derechos a la libertad de reunión y manifestación, esto es, si deberán solicitar una autorización o si solamente se tratará de un aviso, posicionándolos en un estado de inseguridad jurídica, lo cual también puede traducirse en limitaciones arbitrarias al ejercicio de esos derechos, dada la ambigüedad que produce también para que puedan ser aplicadas por la autoridad.

En suma, esta Comisión Nacional considera que las disposiciones impugnadas también transgreden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad por no ser lo suficientemente claras para que las y los gobernados conozcan puntualmente su significado, contenido y alcances; pues, por una parte, no se tendrá certeza de cómo será clasificado el evento que desarrollarán, a saber, si como una protesta de carácter político, religioso, etc., o si se tratará de una manifestación (o viceversa), por la otra, tampoco conocerán cuál requisito les será exigible para llevar a cabo su evento, si una autorización o solo un aviso a la autoridad respectiva; dejando esas decisiones al arbitrio de la autoridad.

Por todas esas consideraciones, se estima que los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Sonora son inconstitucionales, pues vulneran las libertades de reunión y expresión en tanto condicionan su ejercicio a una autorización previa por el Estado, porque parten de la premisa de la ilegalidad del ejercicio de esos derechos; y por el otro, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por haber sido descritas de manera imprecisa, ambigua y vaga, que no permite conocer claramente su contenido ni alcances, en perjuicio de la seguridad jurídica de las personas sonorenses.

Defendemos al Pueblo

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén

relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

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

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

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

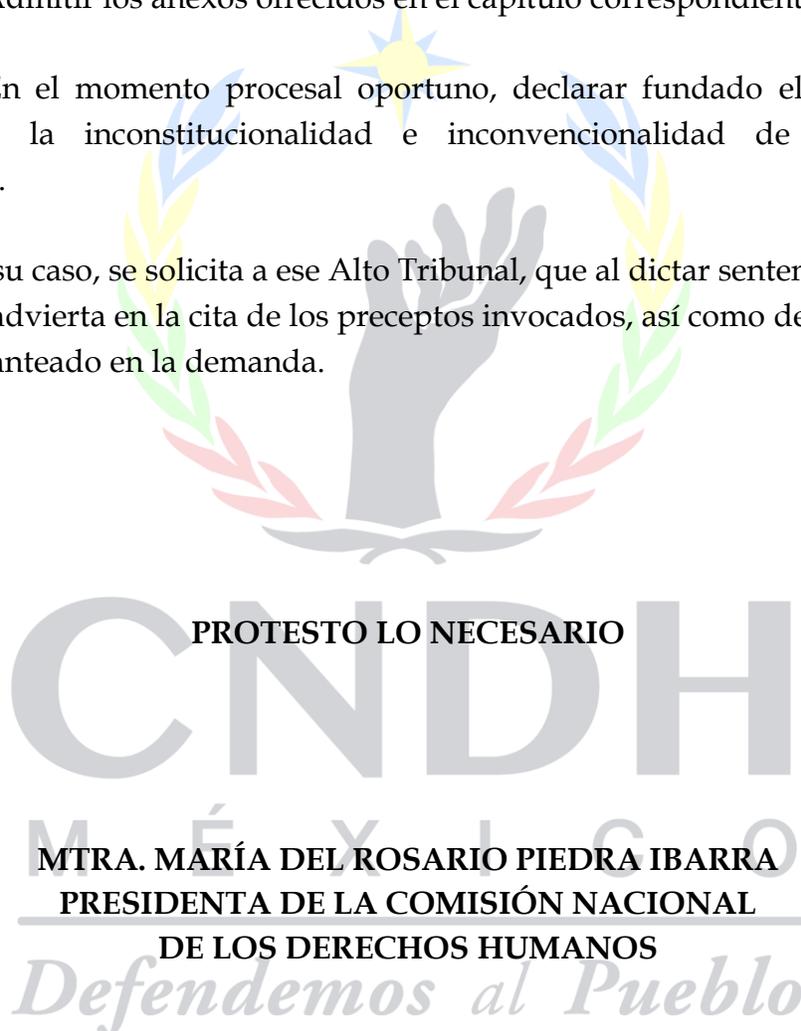
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



CVA