

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
55/2024  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO  
SECRETARIO: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS  
COLABORÓ: CORDELIA LAURA SALES ORTIZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	Se narran antecedentes de la norma impugnada, presentación de la demanda y trámite de la acción.	1-6
II.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad.	6
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	6-7
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	7
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	No se hacen valer ni se advierten de oficio.	8
VI.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por impugnados los artículos 109 y 110 de la Ley Número 176, de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Sonora.	8-9
VII.	ESTUDIO DE FONDO	<b>1. Parámetro de regularidad constitucional</b> Se retoma la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 para fijar el parámetro: el aviso previo solo es válido cuando funciona como simple notificación, sin cargas excesivas y sin facultar a la autoridad para	9-28

	<p>prohibir, impedir o disolver la protesta ni para desproteger reuniones espontáneas.</p> <p>A partir del bloque de constitucionalidad, este Tribunal entiende que la libertad de expresión y de reunión operan de manera interdependiente y que la protesta social pacífica constituye un derecho autónomo, pieza de una cadena normativa orientada al ejercicio libre del voto, que puede describirse como primer y último derecho de la ciudadanía en una democracia constitucional.</p> <p><b>2. Invalidez del requisito de autorización para manifestaciones</b></p> <p>Con ese parámetro, este Tribunal Pleno somete la norma impugnada al escrutinio más estricto y reconoce que la finalidad de organizar la vialidad y proteger la integridad de personas manifestantes y terceros es un fin constitucional imperioso. Sin embargo, concluye que el requisito de autorización previa es vago, abre amplios márgenes de discrecionalidad y genera un efecto inhibitor sobre el derecho a la protesta, por lo que no está estrictamente diseñado para alcanzar ese fin y debe declararse inválido sin necesidad de analizar medios menos restrictivos.</p> <p><b>3. Interpretación conforme del requisito del aviso para manifestaciones</b></p> <p>Por el contrario, respecto del aviso, este Tribunal Pleno aplica la</p>	
--	---	--

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 55/2024

		<p>interpretación conforme y sostiene que la disposición puede mantenerse en el orden jurídico si se entiende únicamente como mecanismo de comunicación para adoptar medidas razonables de protección y logística. En esa lectura, el aviso no es un permiso encubierto ni una condición para ejercer la protesta, de modo que la falta de aviso no invalida la manifestación, no autoriza a impedirla o disolverla y no genera sanciones, y las manifestaciones espontáneas permanecen plenamente protegidas por el derecho a la protesta.</p>	
<p><b>VIII. EFECTOS</b></p>		<p>Se declara la invalidez de la porción “así como para la realización de manifestaciones” del artículo 109, de modo que dicho precepto solo regule eventos extraordinarios ajenos a la protesta.</p> <p>Se emite una interpretación conforme del artículo 110 para establecer que el aviso es un mecanismo de comunicación —no un requisito habilitante— y que su omisión no invalida, restringe ni faculta a la autoridad para impedir, modificar o disolver la protesta, incluidas las manifestaciones espontáneas.</p> <p>Se precisa que el segundo párrafo del artículo 110 solo opera cuando, durante la protesta, concurren conductas que constituyan delitos o infracciones, y no puede utilizarse para vetar manifestaciones por su contenido.</p>	<p>28-30</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 55/2024

		<p>Se declara que ninguno de los supuestos del artículo 109 puede interpretarse como manifestación o protesta.</p> <p>Se precisa que “cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político” se interpreta exclusivamente en sentido electoral —actividades partidistas, proselitistas o de campaña.</p>	
IX.	DECISIÓN	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del artículo 109 de la ley impugnada en su porción normativa “así como para la realización de manifestaciones”.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la validez del resto de las porciones normativas de los artículos 109 y 110, siempre que se interpreten de conformidad con lo establecido en el apartado de efectos de esta resolución.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	31

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
55/2024  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS**

**COLABORÓ: CORDELIA LAURA SALES ORTIZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \_\_\_\_\_, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 55/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el 5 de enero de 2024.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Norma impugnada.** El 5 de enero de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora.
2. **Demanda de acción de inconstitucionalidad.** Por escrito recibido en la oficina de Certificación Oficial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de febrero de 2024, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el 5 de enero de 2024.

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte actora impugna la constitucionalidad del artículo 109 y 110 de la Ley número 176 de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, al considerar que dichos preceptos vulneran los derechos a la seguridad jurídica, a la libertad de expresión y de reunión, así como el principio de legalidad. El concepto de invalidez se desarrolla de la siguiente manera:

- a. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 109 y 110 de la Ley número 176, de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora, vulneran la libertad de expresión, la libertad de reunión, el principio de legalidad y la seguridad jurídica. A su juicio, el diseño normativo condiciona el ejercicio de estas libertades a una autorización previa del Estado y restringe el uso de la vía pública únicamente a supuestos “extraordinarios” —lo que, en la práctica, faculta a la autoridad para censurar o reprimir la manifestación de ideas.
- b. El argumento central descansa en que ambas disposiciones transforman el uso del espacio público —cauce natural para el ejercicio de las libertades de expresión y reunión— en una excepción dependiente de permiso estatal. Ello implica, según la Comisión, invertir la regla constitucional: en lugar de presumir que toda reunión es pacífica y lícita, las normas parten de la potencial ilicitud de las manifestaciones al permitir negar el uso de la vía pública bajo el pretexto de que podrían materializarse delitos o infracciones administrativas. Este enfoque, además de incompatible con el estándar constitucional, abre la puerta a formas de censura previa.
- c. La actora añade que el artículo 110, aunque formalmente exige un “aviso”, opera en realidad como una autorización encubierta, pues la autoridad puede utilizarlo para negar el ejercicio de derechos. A ello se suma la obligación prevista en el artículo 109 de “minimizar afectaciones a terceros”, carga que —afirma— no puede recaer en las personas manifestantes. Es el Estado quien debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad, mantener el orden público y gestionar las molestias inherentes a una manifestación, que forman parte de la vida democrática y exigen un amplio margen de tolerancia tanto de las autoridades como de la colectividad.
- d. Otro eje argumentativo apunta a la falta de claridad y precisión legislativa. Los artículos distinguen entre “eventos” —desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier concentración política, religiosa, deportiva, recreativa o social— que requieren aviso con quince días de anticipación, y “manifestaciones”, cuya notificación debe hacerse con setenta y dos horas. Sin embargo, el propio legislador empleó una fórmula tan amplia (“cualquier tipo de concentración humana...”) que la categoría de evento puede abarcar las manifestaciones mismas, generando incertidumbre

sobre cuál régimen aplica en cada caso. Esa ambigüedad se profundiza por el uso indistinto de los términos “autorización” y “aviso”, pese a que tienen significados jurídicos distintos y consecuencias diversas para los gobernados.

- e. La Comisión concluye que el sistema normativo previsto en los artículos 109 y 110 permite restricciones injustificadas al uso de la vía pública; carece de claridad respecto de los requisitos exigibles; habilita espacios para decisiones arbitrarias; y, en suma, vulnera las libertades de expresión y reunión, así como la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- 4. **Trámite y turno.** Por proveído de 7 de febrero de 2024, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el expediente bajo el número 55/2024; asimismo lo turnó a la Ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat para su instrucción.
- 5. **Admisión.** Por acuerdo de 6 de marzo de 2024, la Ministra Instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad interpuesta. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Sonora, para efecto de que rindieran los informes respectivos, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que formularan lo que a su representación correspondiera.
- 6. **Informe del Congreso del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte el 3 de abril de 2024, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, rindió su informe a través del cual manifestó lo siguiente:
  - a. Los artículos impugnados no tienen como finalidad coartar las libertades de reunión o de expresión. Más bien, la autorización para la realización de eventos o cualquier tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social previo aviso a la autoridad municipal con 15 días de antelación, busca que las autoridades que intervienen en la organización de operación y vigilancia de los espacios públicos a utilizarse prevean el tiempo suficiente para llevar a cabo las acciones de logística material y humana que permitan que dichos eventos se lleven a cabo sin mayores contratiempos; evitando de esta forma situaciones que puedan poner en riesgo la integridad de las personas involucradas, tratando de afectar mínimamente a todo aquel que no es parte de dicho evento.

- b. Las normas combatidas regulan aspectos diversos a los derechos humanos de libertad de reunión y de expresión, pues tienen como objetivo la prevención de la organización, operación y manejo de la logística de las reuniones, independientemente del fin que persiguen, sin que ello implique alguna vulneración al derecho a reunirse o expresar sus ideas.
- c. La Ley impugnada se aprobó conforme a la legislación aplicable, además de que es resultado de un parlamento abierto, del cual se determinó que el significado del término manifestación usualmente es utilizado para referirse a la reunión de personas al aire libre por diversos motivos y no solo como un acto de protesta *per se*.
- d. Contrario a lo alegado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no existen actos de discriminación en las disposiciones impugnadas.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte el 8 de febrero de 2024, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora rindió su informe a través del cual manifestó lo siguiente:

- a. Las normas son constitucionales porque no prohíben reuniones o manifestaciones, sino que establecen un requisito de autorización para garantizar la seguridad vial de manifestantes y de quienes utilizan regularmente esas vialidades.
- b. Los precedentes citados por la Comisión Nacional no son aplicables. Existen precedentes de la Suprema Corte que respaldan una interpretación conforme, como al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 sobre normas sustancialmente similares.
- c. La legislatura sonorense precisó en parlamento abierto la distinción entre eventos y manifestaciones: los eventos (desfiles, caravanas, peregrinaciones, concentraciones políticas, religiosas, deportivas, recreativas o sociales) no tienen como núcleo la protesta, reclamo, salvaguarda de derechos o crítica al Estado y requieren aviso con 15 días de anticipación; mientras que las manifestaciones sí tienen como eje central la protesta, reclamo, salvaguarda de derechos, crítica, oposición o valores de disenso y requieren aviso con 72 horas de anticipación.
- d. La interpretación de la Comisión Nacional sobre el término “extraordinaria” es errónea. Las vías públicas tienen como uso ordinario el tránsito vehicular; por tanto, solo extraordinariamente se utilizarán para manifestarse o reunirse. Este término no implica que la autoridad pueda negar permisos arbitrariamente, sino que reconoce que todo uso distinto



al tránsito vehicular y peatonal constituye, en sí mismo, un uso extraordinario.

- e. Es incorrecta la interpretación de la Comisión Nacional sobre la frase "las personas solicitantes y la autoridad municipal realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros". El artículo 110 aclara que las autoridades municipales deben brindar facilidades para que los eventos se realicen en las mejores condiciones y los solicitantes deben garantizar reuniones pacíficas con objeto lícito, de manera que ambos garantizan medidas para minimizar afectaciones a terceros.
  - f. Las normas no causan incertidumbre: los gobernados sabrán claramente si su acto tiene fin de protesta y el plazo en que deben avisar a la autoridad, cumpliendo con los principios de legalidad y seguridad jurídica.
  - g. Se propone que la Suprema Corte realice una interpretación conforme en el sentido de que las normas solo prevén el aviso para que las autoridades protejan a manifestantes y población en general, sin prohibir reuniones espontáneas, aplicando las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 96/2014.
8. **Pedimento del Fiscal General de la República.** El fiscal de la federación no formuló manifestación alguna o pedimento.
9. **Pedimento de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica tampoco formuló manifestación o pedimento alguno.
10. **Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de 16 de mayo de 2024, la Ministra Instructora determinó el cierre de instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
11. **Retorno.** Mediante acuerdo de 4 de septiembre de 2025, el Ministro Presidente ordenó turnar el presente asunto al Ministro Irving Espinosa Betanzo, para que fungiera como instructor del procedimiento, en atención a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio del Acuerdo General 1/2025 (12a.) del Pleno de este Alto Tribunal.

## II. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Federal; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, 1º de la Ley Reglamentaria de la materia; en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General número 2/2025 (12a.).<sup>3</sup>

### III. OPORTUNIDAD

13. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
14. El Decreto en el cual se emitió la norma impugnada fue publicado en el Boletín Oficial de la entidad el 5 de enero de 2024, por lo que el plazo de 30 días naturales para la interposición de la demanda transcurrió del 6 de enero al 4 de febrero de 2024. No obstante, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, cuando el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. En el caso concreto, el siguiente día hábil fue el 6 de febrero de 2024, pues el día 5 de febrero fue inhábil de

---

<sup>1</sup> **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. [...]

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;

<sup>2</sup> **Artículo 16.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...]

<sup>3</sup> **SEGUNDO.** Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: I. [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas;

conformidad con el artículo 74, fracción II de la Ley Federal del Trabajo y el artículo 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

15. En este contexto, dado que la demanda de acción de inconstitucionalidad y sus anexos fueron depositados el día 6 de febrero de 2024 en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, es evidente que la acción es oportuna.

#### **IV. LEGITIMACIÓN**

16. Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada.
17. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.
18. En el caso, este requisito se cumple ya que la Comisión accionante impugnó los 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.
19. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, pues la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de 12 de noviembre de 2019 por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del órgano legislativo.

#### **V.CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

20. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sonora manifestó que la acción de inconstitucionalidad debía sobreseerse con fundamento en lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria, sin embargo, no

expuso ningún argumento tendente a demostrar cuál era la causa de improcedencia que se actualizaba.

21. En este sentido, y dado de que sus argumentos esta Suprema Corte no advierte a qué causal podría referirse la autoridad, dicha manifestación es inatendible.
22. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora no hizo valer ninguna causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento.
23. Así, al no existir causales de improcedencia invocadas —ni advertirse alguna de oficio— corresponde emprender el estudio de fondo de los conceptos de invalidez en sus méritos.

## **VI.PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**

24. Del estudio íntegro del escrito de demanda se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 109 y 110 de la Ley Número 176, de Movilidad y Seguridad Vial, que en su literalidad señalan lo siguiente:

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.

25. No obstante, de la lectura integral de la demanda, esta Suprema Corte advierte que la causa de pedir de la Comisión accionante está acotada a la invalidez de las normas que afectan únicamente a las manifestaciones, pues todos sus conceptos de invalidez están encaminados a la vulneración de la libertad de expresión y asociación.
26. En este sentido, únicamente serán materia de estudio en la presente resolución las normas que regulan las manifestaciones en la vía pública. Lo anterior, sin perjuicio de que el resto de las normas previstas en ambas disposiciones normativas se utilicen para la integración o entendimiento de la presente impugnación, especialmente en el contexto de que la Comisión accionante alega la invalidez por falta de certeza jurídica y vaguedad en la redacción.

## **VII. ESTUDIO DE FONDO**

27. Esta Suprema Corte advierte que la redacción de los artículos impugnados es lo suficientemente vaga para admitir diversas interpretaciones. La vaguedad, por sí sola, no determina la inconstitucionalidad de una norma —el legislador puede optar por fórmulas amplias siempre que no comprometan el contenido esencial de un derecho ni habiliten un margen de discrecionalidad incompatible con el principio de legalidad. Sin embargo, cuando esa indeterminación recae sobre reglas que regulan el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión, el escrutinio constitucional debe ser más estricto.
28. En este caso, la estructura de los artículos 109 y 110 ofrece un diseño normativo ambiguo. El primer precepto exige autorización previa para cualquier uso “extraordinario” de la vía pública, mientras que el segundo habla de un aviso que debe presentarse con anticipación distinta según el tipo de concentración. La combinación de ambos conceptos —autorización y aviso— genera incertidumbre sobre cuál es el requisito real para ejercer el derecho de manifestación. Esa ambivalencia puede ser tolerable en el régimen de eventos sociales que el legislador enumera de manera expresa —desfiles, caravanas, peregrinaciones u otras concentraciones con fines recreativos o culturales—

pues la naturaleza planificada de esos eventos justifica que la autoridad adopte medidas logísticas o de seguridad.

29. Sin embargo, no es ese el ámbito de la impugnación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no controvierte la regulación de esas actividades, sino la relativa a las manifestaciones, es decir, a la modalidad más intensa de ejercicio de la libertad de expresión en el espacio público. Bajo esa premisa, la vaguedad con la que están redactados los requisitos aplicables a las manifestaciones adquiere relevancia constitucional. La norma no distingue con claridad cuándo opera un régimen de autorización —que puede funcionar como mecanismo de censura previa— ni cuándo basta con un aviso orientado a que las autoridades adopten medidas para proteger la integridad de quienes se manifiestan y de terceros.
30. Ante la vaguedad planteada y reconocida, este Tribunal Pleno interpreta que ambos requisitos operan simultáneamente en la legislación impugnada: se exige tanto un aviso previo como una autorización. Esta doble exigencia no se desprende de un diseño legislativo claro, sino de la redacción imprecisa de los artículos 109 y 110, que permite entender que la realización de una manifestación requiere, al mismo tiempo, notificar y obtener el permiso de la autoridad. Tal lectura, derivada necesariamente de la literalidad de los preceptos, coloca al ejercicio de la libertad de expresión en un esquema de control previo cuya validez constitucional debe ser examinada con el escrutinio más riguroso.
31. Adelantamos que la exigencia de autorización previa es inconstitucional, pues resulta absolutamente incompatible con el parámetro de regularidad constitucional aplicable a la protesta en el espacio público. Ningún diseño legislativo puede supeditar el ejercicio de la manifestación a la decisión discrecional de la autoridad. En cambio, el aviso es un mecanismo que, bajo ciertas condiciones y conforme a los precedentes de este Máximo Tribunal — particularmente la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada— sí admite una interpretación conforme que lo preserve como una medida de información orientada a facilitar la logística y la protección de derechos.

32. Para sostener estas conclusiones, delinearemos el parámetro de regularidad constitucional aplicable al caso concreto y, enseguida, estudiaremos por separado los requisitos relativos a la autorización y aviso que las normas impugnadas prevén para las manifestaciones. Para ello —con base en la suplencia prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria— esta Suprema Corte analizará las normas impugnadas al tamiz del derecho humano a la protesta social pacífica, un derecho humano hasta ahora poco explorado por este Tribunal Constitucional y cuyo reconocimiento se encuentra implícito en los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

### **1. Parámetro de regularidad constitucional**

33. No es la primera ocasión en que esta Suprema Corte se enfrenta a normas que regulan la protesta social mediante esquemas de aviso o autorización previa. En la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 — resueltas el 11 de agosto de 2016— una integración anterior de este Tribunal Pleno examinó la constitucionalidad del artículo 212 de la Ley de Movilidad del entonces Distrito Federal, el cual exigía un aviso previo de 48 horas para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones u otras concentraciones humanas en el espacio público. En ese precedente, esta Suprema Corte analizó a detalle el alcance que puede adoptar una notificación previa sin transformarse en un mecanismo de censura o de autorización encubierta, y estableció criterios que mantienen plena vigencia para el asunto que ahora se examina.
34. En aquel caso, el Tribunal Pleno reconoció que el aviso previo puede ser constitucional siempre que opere como una simple notificación, sin condiciones adicionales, sin cargas formales excesivas y, sobre todo, sin convertirse en un requisito cuyo incumplimiento faculte a la autoridad para prohibir, impedir o disolver una manifestación. El precedente enfatizó que la falta de aviso no legitima la dispersión de concentraciones pacíficas ni convierte en ilícita una reunión espontánea, pues el derecho de reunión —incluida su manifestación en el espacio público— goza de protección constitucional independientemente de formalidades administrativas.

35. El Tribunal Pleno también advirtió que, aunque las legislaciones pueden prever mecanismos de planificación y seguridad, estos no pueden funcionar como autorizaciones de facto. La sentencia fue explícita en señalar que cualquier esquema de aviso debe interpretarse conforme para evitar que la autoridad “determine la posibilidad misma de llevar a cabo la concentración”, pues ello equivaldría a un régimen de permiso previo, prohibido tanto por el artículo 9 constitucional como por los artículos 13 de la Convención Americana y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En suma, el aviso es constitucional solo si no condiciona la realización de la protesta ni introduce un juicio anticipado de licitud sobre el contenido del mensaje.
36. En el mismo precedente, esta Suprema Corte sostuvo que las reuniones espontáneas forman parte del ámbito natural de protección del derecho de reunión, y que una regulación que pretenda impedir las sería “inviable desde un punto de vista constitucional”. La Corte definió como reuniones espontáneas aquellas que surgen sin organizador identificable, sin planeación y como reacción inmediata ante un acontecimiento social o político, aclarando que su protección deriva directamente del artículo 9 constitucional y de los tratados internacionales aplicables.
37. Finalmente, el Tribunal Pleno subrayó que toda interpretación sobre el aviso debe partir de la presunción constitucional de licitud de las reuniones en el espacio público. Esta presunción impide a la autoridad valorar de antemano la legitimidad del mensaje, del objeto de la concentración o de sus fines, pues la Constitución únicamente excluye del ámbito de protección a las reuniones que entrañen violencia real o inminente, o que inciten a actos discriminatorios con consecuencias materiales. Fuera de esos casos excepcionales, la protesta —planeada o espontánea— se encuentra amparada por la libertad de expresión y por el derecho de reunión en su dimensión política.
38. Ahora bien, en aquella ocasión, esta Corte sostuvo que las libertades de expresión y de reunión son pilares normativos del constitucionalismo democrático mexicano y encuentran reconocimiento explícito tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales que integran el



parámetro de regularidad constitucional. La libertad de expresión se reconoce en el artículo 6º de la Constitución Federal, así como en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo IV de la Declaración Americana y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La libertad de reunión, por su parte, se garantiza en el artículo 9º constitucional y en documentos como el artículo 20.1 de la Declaración Universal, el artículo 21 del Pacto Internacional, el artículo XXI de la Declaración Americana y el artículo 15 de la Convención Americana.

39. A partir de ese marco textual, esta Corte desarrolló una comprensión del papel que ambas libertades desempeñan en una sociedad democrática. Señaló que la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública y para el funcionamiento mismo del pluralismo político. En su dimensión individual protege la autonomía personal; en su dimensión colectiva garantiza la circulación de ideas y el debate público informado. Esta Corte destacó también que una de las formas naturales de ejercerla es mediante reuniones, marchas o manifestaciones en el espacio público, donde convergen sus distintas funciones y se proyecta con mayor intensidad el discurso político.
40. Este Tribunal Constitucional afirmó, además, que la libertad de reunión cumple una función democrática complementaria; la definió como la aglomeración intencional y temporal de personas con un propósito lícito y pacífico, cuya existencia transitoria permite a individuos y colectivos expresar opiniones políticas, religiosas, sociales o culturales, organizarse, participar en proyectos comunes o presentar demandas a las autoridades. Por ello, esta Corte ha sostenido de manera reiterada que la reunión pública es una pieza esencial en la arquitectura de los derechos políticos.
41. De esa comprensión se desprende una presunción constitucional de licitud que impide someter su ejercicio a formas directas o indirectas de censura previa. Esta Corte enfatizó que los espacios públicos no son únicamente ámbitos de tránsito, sino ámbitos de participación donde deben coexistir las distintas posiciones ideológicas de una sociedad plural. Las alteraciones o molestias

naturales que generan las manifestaciones no justifican su prohibición anticipada; por el contrario, reflejan la vitalidad de la vida democrática y deben ser toleradas dentro de un margen razonable. La regulación solo puede limitar modalidades de tiempo, modo o lugar, y siempre bajo un escrutinio estricto, pues cualquier regla general de prohibición suscita de inmediato una sospecha de invalidez.

42. Así, el precedente en cuestión construyó un parámetro en el que la libertad de expresión y la libertad de reunión —sustentadas en disposiciones constitucionales e instrumentos internacionales— operan de manera interdependiente para proteger el disenso, mantener abiertos los canales de control ciudadano sobre el poder y garantizar un debate público plural. Esta integración funcional y textual es la base desde la cual este Tribunal Pleno debe analizar la constitucionalidad de las normas ahora impugnadas.
43. Si bien esta Suprema Corte coincide y reitera esencialmente lo resuelto en aquella ocasión, considera necesario dar un paso adicional en la construcción constitucional de estos derechos. La lectura entonces adoptada —aun siendo correcta— fue una lectura incompleta. Aquella integración analizó la protesta únicamente a través de las libertades de expresión y de reunión; sin embargo, la afectación que hoy se examina revela que la protesta social pacífica no se agota en esas libertades. Aunque el derecho a la protesta puede deducirse parcialmente de éstas, su alcance las desborda y articula un derecho humano autónomo, cuyo contenido y alcance requiere desarrollo propio.
44. La protesta no solo expresa ideas ni únicamente reúne personas: mantiene abiertos los canales de control ciudadano, preserva la deliberación pública y permite exigir rendición de cuentas más allá de los procesos electorales. Por estas razones, este Tribunal Constitucional entiende la protesta social pacífica como un derecho fundamental con identidad propia, indispensable para la estructura democrática que la Constitución prevé.
45. Esta no es la primera vez que un tribunal constitucional lee entre las líneas del texto constitucional para encontrar derechos humanos implícitos en su redacción. Esto es congruente con la estructura normativa de una Constitución

larga y maximalista como la nuestra —un texto denso, cargado de principios, estructura moral y animado por un proyecto político comprometido con la libertad y la igualdad social.

46. Un ejemplo particularmente ilustrativo es el desarrollo jurisprudencial que esta Suprema Corte ha realizado para encontrar en la Constitución el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Por ejemplo, en el Amparo Directo 6/2008 el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte determinó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad opera aun sin estar escrito con todas sus letras en la Constitución, en tanto ese derecho emerge como consecuencia necesaria del diseño constitucional: la dignidad del artículo 1°, la autonomía personal del 4°, las garantías de libertad del 14 y la esfera de privacidad protegida por el 16 convergen en un mismo punto —la facultad de cada persona para construir su identidad y dirigir su proyecto vital sin interferencias injustificadas del Estado.
47. En un orden constitucional que se reconoce a sí mismo como moralmente comprometido con la libertad y la igualdad, la interpretación no puede ocultar derechos implícitos; debe traerlos a la superficie para que la Constitución sea plenamente operativa.
48. Esta forma de entender e interpretar la Constitución no es nueva ni exclusiva de nuestra tradición jurídica. Muchos ejemplos podríamos encontrar en la jurisprudencia constitucional comparada, usemos dos para ilustrar nuestro punto: ya desde 1819, en *McCulloch v. Maryland*, la Suprema Corte estadounidense sostuvo que una Constitución no puede leerse como un catálogo cerrado de mandatos explícitos. El juez John Marshall explicó que la Constitución deliberadamente omitió toda exigencia de que los poderes fueran “expresos y minuciosamente descritos”, porque un texto que pretendiera detallar todos los medios para ejecutar sus fines “partiría de la prolijidad de un código legal”, haciendo de la Constitución un instrumento inoperante. Una Constitución —recordó— marca “los grandes contornos”, designa sus objetos esenciales, y permite que los medios necesarios se deduzcan de esos mismos fines.

49. Esa misma lógica atraviesa la tradición latinoamericana. En la Sentencia C-355/2006, la Corte Constitucional de Colombia derivó el derecho a decidir sobre la interrupción voluntaria del embarazo a partir de la dignidad, la autonomía y la igualdad, aunque el texto constitucional no lo enunciara expresamente. Ambos ejemplos muestran algo elemental: cuando una Constitución incorpora valores sustantivos, la interpretación debe revelar los derechos y principios que esos valores necesariamente implican.
50. El derecho a la protesta opera en una lógica semejante, pero con un alcance eminentemente político. Como adelantábamos, si bien este derecho puede deducirse parcialmente de las libertades de expresión y de reunión, su estructura constitucional es más compleja y se articula con otros derechos pilares de la democracia misma. En términos funcionales, la protesta pacífica es un eslabón más de los derechos que funcionan como precondiciones del derecho al voto libre y universal.
51. Esto es así, en tanto la Constitución no reconoce la libre expresión, la libre información o la libertad de reunión como decisiones aisladas; las reconoce porque tienden a promover un tipo específico de ciudadanía: consciente, informada e involucrada en las decisiones colectivas. Detrás de estos derechos se encuentra un diseño constitucional que articula lo que la teoría constitucional denomina los procesos políticos ordinarios: los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía elige y sustituye a quienes la representan.
52. La Constitución mexicana de 1917 reconoce expresamente el papel central de los procesos políticos ordinarios como forma de cambio social en muchos pasajes de la Constitución, por ejemplo, la forma democrática y republicana de la forma de Estado y de gobierno del artículo 40; los derechos al voto y de participación ciudadana directa del artículo 35; la estructura de las autoridades garantes de estos derechos en los artículos 41 y 99, entre otros.
53. No obstante, una de las referencias textuales cargadas de mayor significado es la previsión del artículo 39 constitucional, según la cual el pueblo de México guarda en todo momento el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. A pesar de los esfuerzos e interpretaciones de muchos juristas por

ignorar la carga moral de un documento tan político como lo es la Constitución de 1917, esta Suprema Corte sostiene que esta norma constitucional no es ni ornamental ni carente de significado jurídico. En esta resolución, esta previsión nos permite explicar el papel que juega la protesta en nuestro sistema constitucional.

54. La norma constitucional del artículo 39 debe leerse en conjunto con el resto de los derechos que estructuran la forma en que la Constitución concibe a la democracia como un fin último. Su eficacia depende de un ecosistema de libertades y garantías —participación, igualdad política, deliberación pública, autonomía individual— que hacen de la vida democrática algo posible. Lejos de ser un enunciado aislado, el artículo 39 sintetiza una idea elemental: la soberanía popular sólo puede realizarse cuando los derechos que permiten a las personas participar, expresarse y decidir en condiciones de libertad e igualdad operan plenamente en el orden constitucional.
55. Desde esta perspectiva, todos estos derechos apuntan hacia un fin último: el ejercicio efectivo del voto —la facultad que tiene la ciudadanía de cambiar su forma de gobierno. En consecuencia, las libertades de expresión, información y reunión constituyen eslabones de una misma cadena normativa que sostiene a la democracia constitucional, y esta Corte está obligada a proteger esa cadena en su totalidad. El derecho a la protesta forma parte de esta cadena normativa y constituye uno de muchos triunfos políticos que la ciudadanía ha conquistado a lo largo de generaciones de lucha democrática.
56. En este sentido, el derecho humano a la protesta pacífica no es un derecho aislado de otras prerrogativas políticas y sociales de la Constitución, se trata del punto donde confluyen múltiples derechos individuales que, al ejercerse colectivamente, producen efectos políticos de enorme valor democrático: la libertad de pensamiento y de conciencia permite a cada persona adoptar sus propias convicciones; la libertad de expresión posibilita comunicar esas ideas y someterlas al escrutinio público; la libertad de información y la educación científica forman ciudadanos capaces de comprender los asuntos públicos y evaluar críticamente a sus representantes. A este entramado se suma el

derecho de petición, que faculta a la ciudadanía a dirigirse a las autoridades y exigir una respuesta, y que en el contexto de la protesta se ejerce de manera colectiva como un acto político que articula demandas concretas frente al poder. Todas estas libertades configuran un tipo de ciudadanía que la Constitución deliberadamente pretende cultivar.

57. A esa arquitectura, además, se suma la libertad de tránsito, que permite a las personas desplazarse para reunirse en el espacio público; la libertad de prensa, que asegura que los medios informen —y que la ciudadanía reciba— las razones, demandas y reclamos que motivan la protesta; y la libertad de reunión, que convierte convicciones individuales en acciones colectivas de transformación social. De ese mismo eje surgen la libertad de asociación y el derecho a formar partidos políticos, ambos orientados a institucionalizar el debate público y a canalizar el disenso hacia formas de participación estable.
58. Por si no fuera suficiente, el derecho a la protesta cumple un papel fundamental en el entramado de nuestra democracia, en tanto es una forma legítima que tiene la ciudadanía de exigir la rendición de cuentas de sus representantes electos. Reducir la transparencia y la rendición de cuentas a los procesos electorales implica no solo una lectura parcial de nuestra Constitución, sino desconocer que el pueblo de México ha rechazado de manera reiterada esa visión puramente formal de la democracia —una visión que confina la democratización a la existencia de autoridades y procedimientos electorales, sin reconocer que la vida democrática se sostiene también en los espacios públicos. La protesta pacífica corrige esta omisión al permitir la supervisión ciudadana abierta, la cual permite visibilizar fallas institucionales y garantizar que ninguna autoridad quede fuera del alcance del escrutinio público.
59. Cuando estas libertades se ejercen simultáneamente, aparece lo que la teoría democrática denomina acción política colectiva. La protesta es precisamente eso: un mecanismo mediante el cual los derechos individuales dejan de ser prácticas aisladas y se convierten en prácticas cívicas que dotan de contenido real al principio democrático. La protesta —así entendida— no es un residuo

dentro del sistema constitucional; es una forma de expresión democrática que conjuga el ejercicio público y colectivo de otros derechos constitucionales.

60. La importancia de este entramado de derechos, como ya adelantábamos, es que forman una cadena de derechos que tienen como fin último la formación de opinión pública y el ejercicio pleno y libre del voto, lo cual es — precisamente— lo que la Constitución prevé con la norma del artículo 39. Así, el derecho a la protesta es uno más de los eslabones que permiten, de manera permanente, la posibilidad del pueblo de llamar a cuentas a sus representantes y sustituirlos por las vías institucionales que el gobierno republicano prevé.
61. Por estas razones, esta Corte ha sostenido que las normas que inciden en la libertad de expresión, especialmente cuando afectan el discurso político, deben someterse al mayor escrutinio judicial disponible. No se trata de un derecho aislado, sino de un eslabón dentro de una cadena normativa que articula pensamiento, información, reunión, asociación, petición y deliberación pública. Esa cadena funciona como un todo: cada derecho sostiene a los demás y todos juntos conforman las precondiciones que hacen posible la vida democrática, en plena consonancia con la noción de interdependencia de los derechos humanos. Afectar uno de esos eslabones —aunque sea de manera indirecta— implica debilitar toda la cadena, comprometiendo las condiciones estructurales que permiten que la ciudadanía participe, delibere y exija rendición de cuentas.
62. Esta exigencia se intensifica cuando la restricción recae sobre el discurso político, que en nuestra jurisprudencia ha sido reconocido como la forma de expresión que requiere la protección más robusta, dada su centralidad para el control ciudadano del poder y para la formación de la opinión pública. De ahí que cualquier obstáculo normativo pueda erosionar los derechos políticos, afectar el ejercicio del voto, distorsionar la libre circulación del mercado de las ideas y, más gravemente, impedir la consolidación de una opinión pública plural, vigorosa e informada.
63. En este estándar de revisión, también debemos ser especialmente cuidadosos cuando la legislación presenta vicios de vaguedad que impiden a las personas tener certeza de que su discurso está protegido por la Constitución. Esa

incertidumbre genera un efecto inhibitorio: ante el temor a represalias, muchas personas preferirán guardar silencio. Ese silencio es fatal para la democracia, y esta Suprema Corte tiene el deber de evitarlo.

64. En estas condiciones, entendemos que la protesta es, en un sentido profundo, el primer derecho. Es el punto de partida para leer la Constitución como una historia de triunfos políticos conquistados por la ciudadanía. Permite entender que los derechos no aparecieron de manera espontánea en el texto constitucional, sino que son el resultado de luchas sociales que a lo largo del tiempo han ampliado el espacio de libertad. Concebir la protesta como el primer derecho nos muestra qué derechos se han ganado, cuáles preservamos hoy y cuáles siguen en disputa. Es, en suma, la llave interpretativa que revela que la Constitución no es un catálogo neutro, sino la memoria política de aquello que la ciudadanía ha logrado imponer frente al poder.
65. Pero la protesta es también el último derecho. Es el derecho que permanece cuando el poder limita injustificadamente otras libertades; el que sobrevive cuando se erosiona la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de información o el derecho de reunión. El derecho a la protesta es tan esencial para la vida democrática que, aun en escenarios extremos —cuando el poder dismantela o debilita los espacios naturales de deliberación— permanece como el último resguardo ciudadano frente al abuso. Nuestra historia constitucional lo confirma: en esos momentos, la protesta fue el único ámbito desde el cual el pueblo pudo expresar su fuerza democrática. Es, en sentido profundo, el derecho que guarda la llave de todos los demás y el que no puede extinguirse sin poner en riesgo la Constitución misma. Por ello, su protección exige la máxima cautela constitucional —si la protesta cae, cae con ella la arquitectura democrática que la Constitución reconoce.

## **2. Invalidez del requisito de autorización para manifestaciones**

66. A partir de estas premisas, resta únicamente analizar si la normativa impugnada supera el estándar constitucional delineado en esta sentencia. Esta Suprema Corte llega a la firme convicción de que las normas impugnadas son sencillamente incompatibles con la lectura moral de la primera Constitución



social del mundo. La Constitución de 1917 es un documento jurídico y político que surgió de una de las protestas más importantes de la historia de nuestro país; este Tribunal Constitucional está llamado a salvaguardar el origen histórico de nuestro documento fundacional y a preservar el sentido democrático que lo anima.

67. En estas condiciones, esta Suprema Corte procede al estudio de la norma impugnada bajo el escrutinio judicial más estricto que nuestra jurisprudencia ha reconocido. La razón es evidente: cuando el legislador decide regular el derecho a la protesta —pieza estructural del entramado democrático— su legislación debe ser prácticamente perfecta. Cualquier imprecisión, ambigüedad o margen de discrecionalidad puede traducirse en inhibición, silenciamiento o censura indirecta, efectos especialmente graves cuando el disenso se expresa en el espacio público. Regular la protesta exige un grado de precisión normativa excepcional, pues cualquier error legislativo impacta no solo en quienes protestan, sino en la sociedad en su conjunto, al interferir en la circulación del discurso político y en la formación de la opinión pública.
68. Este estándar estricto se alinea con la distinción que esta Suprema Corte ha reiterado en su jurisprudencia: las normas que regulan la política pública —cuya definición corresponde a los representantes populares— suelen merecer una mayor deferencia judicial y, en consecuencia, pueden ser examinadas a partir de un test de mera razonabilidad. Sin embargo, esta deferencia desaparece cuando la intervención normativa incide directamente en derechos fundamentales, especialmente en aquellos que forman parte del núcleo duro de la democracia constitucional. Cuando una ley afecta, siquiera de manera potencial, la libertad de expresión, la libertad de reunión o el ejercicio de la protesta social pacífica, el escrutinio judicial debe intensificarse, pues lo que está en juego no es la eficacia de una política pública, sino la protección del disenso y de la participación ciudadana en la vida democrática.
69. La necesidad de este escrutinio estricto ha sido expresamente reconocida por este Tribunal Pleno. En la Contradicción de Tesis 247/2017, esta Corte sostuvo que la libertad de expresión se ubica en el centro de todas las precondiciones

democráticas, y que dentro de su ámbito de protección sobresalen los discursos que posibilitan el disenso frente a los poderes político, económico y social. Señaló entonces que “siempre que se impugne una medida legislativa que interfiera en el contenido de la libertad de expresión u obstaculice la producción de discursos protegidos, debe aplicarse un test de proporcionalidad que tome en consideración esta especial fuerza de resistencia constitucional de la libertad de expresión”. Si esta premisa es válida para cualquier restricción al discurso, lo es con mayor fuerza para la protesta política, que representa una de sus manifestaciones más intensas en el espacio público. Por ello, la norma impugnada debe examinarse bajo el estándar más alto disponible.

70. Antes de examinar la finalidad, conviene recordar la estructura del escrutinio más riguroso aplicable a las restricciones que recaen sobre libertades que forman parte del núcleo de la deliberación pública. Este estándar exige, en primer lugar, identificar si la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso; en segundo término, verificar si la intervención está estrechamente diseñada para alcanzar ese objetivo, de manera que solo abarque lo estrictamente necesario y excluya márgenes de discrecionalidad incompatibles con la protección del disenso; y, finalmente, constatar si existe un medio menos restrictivo que permita alcanzar la misma finalidad con una afectación menor al derecho involucrado. Estos pasos operan de manera acumulativa y fijan el parámetro más exigente al que debe sujetarse cualquier restricción que pueda interferir con la producción y circulación del discurso político protegido.
71. En primer término, esta Suprema Corte advierte que la norma impugnada persigue una finalidad constitucional imperiosa. Cuando se trata de intervenir en derechos que ocupan un lugar central en la arquitectura democrática —como la libertad de expresión, la libertad de reunión y, en su forma más intensa, la protesta social pacífica— la Constitución exige que el fin invocado por el legislador posea la más alta jerarquía normativa. No cualquier objetivo estatal es suficiente: debe tratarse de un propósito de enorme relevancia pública, uno cuya satisfacción resguarde bienes constitucionales de igual magnitud que el derecho restringido.

72. Este Tribunal Pleno ha reconocido que ciertos fines estatales se ubican en ese nivel máximo de importancia constitucional. Entre ellos se encuentra la obligación del Estado de garantizar la seguridad e integridad de las personas, particularmente cuando ejercen derechos políticos en el espacio público. La protesta requiere un entorno en el que las personas puedan expresarse sin riesgo para su vida, su salud o su libertad; la autoridad, por su parte, está llamada a prevenir incidentes, evitar afectaciones graves a terceros y asegurar que la reunión se desarrolle en condiciones de paz y civilidad. Estos objetivos no solo son legítimos: son imperativos constitucionales que se desprenden de la obligación estatal de proteger derechos, prevenir daños y resguardar a quienes participan en la vida democrática.
73. De este modo, la finalidad que persigue la norma impugnada —organizar el uso de la vialidad, prevenir riesgos, proteger a las personas asistentes y garantizar que la protesta se ejerza de manera pacífica— es claramente imperiosa. Responde a intereses que, por su entidad constitucional, pueden justificar un análisis bajo el estándar más alto del escrutinio. En pocas palabras: cuando el derecho que se pretende regular es condición estructural de la democracia, la única finalidad que puede sostener la intervención legislativa es una finalidad del mismo rango constitucional. Ese es el caso aquí: proteger la integridad de quienes ejercen la protesta.
74. En segundo lugar, corresponde analizar si el requisito de autorización previa está estrictamente ajustado al fin imperioso de proteger la integridad de manifestantes y terceros. Bajo este estándar, la medida debe incidir únicamente en aquello que es indispensable para garantizar la seguridad durante la protesta, sin ampliar su alcance a supuestos o decisiones que no guardan una conexión funcional directa con ese fin.
75. Para satisfacer este umbral, el legislador debió construir un mecanismo preciso, con criterios claros y verificables sobre las condiciones para otorgar la autorización, los riesgos específicos cuya prevención la justificaría, y el vínculo entre la decisión administrativa y la adopción de medidas de seguridad estrictamente necesarias. Un diseño estrecho excluye cualquier margen de

valoración que permita a la autoridad anticipar la licitud, conveniencia u oportunidad del disenso, pues esas apreciaciones no se relacionan con la finalidad constitucionalmente admisible.

76. A la luz del texto legislativo, esta Corte advierte que el requisito de autorización previa no está estrechamente diseñado para alcanzar el fin identificado. La disposición no delimita parámetros objetivos para su procedencia, no acota el tipo de riesgos cuya prevención justificaría la intervención estatal y no vincula la autorización con un conjunto específico de medidas de seguridad. La norma deja indeterminado cuándo la autoridad puede negar la autorización y bajo qué criterios debe evaluar la solicitud, lo que habilita un espacio de discrecionalidad incompatible con el diseño riguroso que este estándar exige.
77. A ello se suma que la regulación presenta un grado de indeterminación incompatible con un diseño estrechamente ajustado al fin imperioso. La redacción no define con claridad los supuestos de aplicación, ni identifica los elementos que deben guiar la decisión administrativa, ni establece límites verificables a la intervención estatal. Esa vaguedad —que habilita valoraciones amplias y criterios no controlables— impide considerar que la autorización previa esté cuidadosamente delimitada en función del objetivo constitucional, y genera un margen de incertidumbre que puede inhibir el ejercicio mismo del derecho. Una medida que no fija límites precisos al actuar de la autoridad no puede reputarse estrictamente orientada a la protección de la seguridad, porque permite intervenciones que exceden la finalidad invocada.
78. En estas condiciones, el requisito de autorización previa abarca más de lo estrictamente necesario para cumplir con el fin imperioso y permite decisiones que no guardan una relación funcional con ese propósito. Tal amplitud normativa evidencia que la medida no está diseñada con la precisión que exige este nivel de escrutinio.
79. Finalmente, este Tribunal Pleno considera innecesario desarrollar el análisis relativo a la tercera grada del test de escrutinio estricto, esto es, el relativo a la existencia de medios menos restrictivos —toda vez que el estudio se agotó con el segundo paso. Como ya sostuvimos, la autorización previa no supera el

estándar de diseño estrictamente ajustado a los fines constitucionales imperiosos, en tanto se trata de una norma injustificadamente vaga que permite amplios márgenes de discrecionalidad para la autoridad.

80. No obstante, el hecho de que la propia legislación prevea mecanismos alternativos menos gravosos —como el aviso— confirma que existen medios que permiten a la autoridad proteger a manifestantes y terceros sin condicionar el ejercicio del derecho a una autorización. El análisis de esta cuestión corresponderá al apartado siguiente, en el que precisaremos el alcance constitucional del aviso y las condiciones bajo las cuales puede subsistir conforme a la Constitución.

### **3. Interpretación conforme del requisito del aviso para manifestaciones**

81. En este punto conviene recordar el lugar que ocupa la interpretación conforme dentro del control de constitucionalidad. Esta técnica hermenéutica —reconocida por esta Corte como una obligación constitucional derivada del artículo 1º— exige que, antes de expulsar una norma del orden jurídico, el tribunal agote todas las posibilidades de leerla de manera compatible con la Constitución. La interpretación conforme es, en ese sentido, una herramienta de preservación legislativa: busca mantener la vigencia de las normas democráticamente emitidas siempre que su texto admita un significado constitucionalmente válido. Su finalidad no es reescribir la ley ni sustituir al legislador, sino evitar la invalidez cuando la disposición aún puede operar dentro de los parámetros que la Constitución impone.
82. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que la interpretación conforme solo puede operar cuando la norma admite, conforme a los métodos ordinarios de interpretación jurídica, más de un significado jurídicamente plausible. No autoriza insertar en el precepto un sentido que el texto no puede sostener ni permite reconstruirlo bajo una lógica legislativa distinta. Por ello, cuando una disposición presenta una ambigüedad que admite varias lecturas, el intérprete está obligado a elegir aquella que maximice los derechos humanos y armonice el texto legal con la Constitución; pero cuando el texto no admite esa elasticidad

—cuando la contradicción con el parámetro constitucional es insalvable— la única vía legítima es la declaración de invalidez.

83. Así, una vez declarada la invalidez del requisito de autorización previa, corresponde analizar si el aviso previsto en la legislación impugnada puede mantenerse dentro del parámetro constitucional. Esta Suprema Corte concluye que sí, pero únicamente bajo una lectura plenamente conforme con la Constitución y con lo sostenido por este Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014. Cualquier interpretación distinta recrearía, por vía indirecta, el mismo mecanismo de control previo que hemos declarado incompatible con el derecho a la protesta social pacífica.
84. En aquel precedente, esta Corte fue categórica al sostener que el aviso puede ser constitucional siempre que funcione como un mecanismo de comunicación orientado a permitir que la autoridad adopte medidas razonables de protección y logística. El aviso sirve para anticipar rutas alternas, organizar dispositivos de auxilio o preparar medidas mínimas para salvaguardar a las personas manifestantes y a terceros. Esa función, sin embargo, no puede transformarse —ni explícita ni implícitamente— en un instrumento para autorizar, condicionar, limitar, impedir o disolver una protesta. La Constitución no tolera que el aviso se convierta en un permiso disfrazado, ni que la autoridad lo utilice como filtro o como herramienta administrativa para valorar la oportunidad, el contenido o la conveniencia de una manifestación.
85. Desde esta perspectiva, el aviso solo puede subsistir si se mantiene íntegramente subordinado al derecho a la protesta. La ausencia de aviso no invalida una protesta ni autoriza a la autoridad a impedirla o dispersarla. El aviso no es un requisito habilitante, no es una condición para ejercer el derecho ni constituye una carga cuya omisión produzca consecuencias sancionatorias. Es, en el sentido más estricto, un instrumento operativo y no una barrera de acceso.
86. Esta Corte reitera, además, algo que adquiere especial importancia en el presente asunto: las manifestaciones espontáneas están plenamente protegidas por la Constitución. Así se reconoció expresamente en el precedente citado. Cuando la ciudadanía reacciona de manera inmediata ante un

acontecimiento que irrumpe en la vida pública, resulta constitucionalmente inadmisibles sujetarla a la presentación anticipada de un aviso o a cualquier trámite administrativo que, por definición, le sería imposible cumplir. La espontaneidad es una forma legítima de participación política, profundamente enraizada en el parámetro de libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de información. Su protección se integra al contenido esencial del derecho a la protesta.

87. En esta lectura, el aviso no es un requisito que condicione el ejercicio del derecho, sino un acto meramente instrumental que se mantiene en la medida en que no interfiera con la protesta, siempre que su función sea auxiliar y nunca restrictiva. La Constitución no lo concibe como un filtro de acceso ni como una facultad de control, sino como un mecanismo subordinado a la lógica democrática del espacio público. Así entendido, el aviso no desnaturaliza la protesta ni suprime su espontaneidad, sino que opera dentro del margen mínimo que permite conciliar la libertad ciudadana con la obligación estatal de proteger a quienes participan en ella.
88. Finalmente, esta Suprema Corte advierte que el segundo párrafo del artículo 110 de la Ley de Movilidad y Seguridad Vial para el Estado de Sonora podría generar problemas de censura previa hacia el objeto de la protesta si se interpreta de manera en que permita a las autoridades vetar reuniones en función del contenido o mensaje de la protesta.
89. El párrafo en cuestión dispone: “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”. Una lectura aislada de esta disposición podría llevar a las autoridades a negar las facilidades para una manifestación bajo el argumento de que su mensaje alude a conductas tipificadas como delitos o infracciones, lo cual constituiría una forma de censura previa incompatible con el parámetro de regularidad constitucional delineado en esta sentencia.
90. Al respecto, reiteramos lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014, en la que este Tribunal Pleno estableció que 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. Asimismo, se determinó que los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por algunos individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión. En el mismo precedente, se enfatizó que el Estado sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del derecho de reunión que sean necesarias y proporcionales, pero nunca a su contenido o mensaje.

91. En este sentido, el segundo párrafo del artículo 110 debe entenderse en el sentido de que la excepción ahí prevista únicamente opera cuando, al momento de ejercerse el derecho a la protesta, concurren efectivamente conductas que constituyan delitos o infracciones administrativas, y no cuando el objeto, tema o mensaje de la manifestación haga referencia a actividades que pudieran considerarse ilícitas. Reiteramos que la autoridad no puede vetar o condicionar el ejercicio del derecho a la protesta con base en una valoración previa o anticipada de su mensaje.

## VIII. EFECTOS

92. Esta Suprema Corte, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, fija los efectos de esta sentencia en los siguientes términos.
93. **Declaratoria de invalidez.** En este sentido, a efecto de reparar la violación de derechos humanos esta Suprema Corte considera que es suficiente declarar inválida la siguiente porción normativa del artículo 109: “así como para la realización de manifestaciones”. Con esta declaratoria de invalidez, la proposición normativa quedaría de la siguiente forma:

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; en estos casos las personas solicitantes y la



autoridad municipal, realizarán todas las acciones o medidas necesarias para minimizar las afectaciones a terceros.

94. Con esta declaratoria, esta Corte advierte que no se genera un vacío normativo respecto de los eventos extraordinarios ajenos a la protesta, ni se afecta la intención legislativa de organizar y proteger este tipo de actividades.
95. **Declaratoria de interpretación conforme.** En primer término, esta Corte declara que el aviso previsto en el artículo 110 debe interpretarse exclusivamente como un mecanismo de comunicación orientado a facilitar medidas razonables de protección y coordinación, y nunca como un requisito habilitante o como una autorización encubierta. La protesta social pacífica no puede quedar sujeta a controles previos ni a filtros administrativos. Por ello, esta Suprema Corte declara que el artículo 110 debe interpretarse en el sentido de que la falta de aviso no invalida la protesta, no genera consecuencias sancionatorias y no faculta a la autoridad para impedirla, modificarla o disolverla. Esta interpretación también implica reconocer que las manifestaciones espontáneas quedan plenamente protegidas por la Constitución y son incompatibles con cualquier exigencia de aviso previo.
96. En un segundo punto, este Tribunal Pleno declara que el segundo párrafo del artículo 110 —que exceptúa de las previsiones del artículo a “todo aquel supuesto jurídico que constituya un delito o una infracción administrativa”— debe interpretarse en el sentido de que dicha excepción únicamente opera cuando —al momento en que se realice la protesta o manifestación— concurren efectivamente conductas constitutivas de delitos o infracciones administrativas, tales como actos de violencia, daño a bienes o lesiones a terceros. La autoridad no puede invocar este párrafo para vetar o condicionar una manifestación con base en su contenido o mensaje.
97. Finalmente, esta Suprema Corte declara que ninguno de los supuestos previstos en el artículo 109 puede válidamente interpretarse en el sentido de abarcar el supuesto de una manifestación o protesta. El precepto regula únicamente eventos extraordinarios —desfiles, caravanas, peregrinaciones y otras concentraciones humanas con fines políticos, religiosos, deportivos, recreativos o sociales— cuya lógica es distinta a la protesta social pacífica.

Estas categorías no comparten el carácter político-deliberativo propio de la manifestación ni su función constitucional dentro del ecosistema democrático. Por ello, ninguna de ellas puede interpretarse para sujetar la protesta al requisito de autorización previa.

98. En especial, la proposición normativa “cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político” debe interpretarse exclusivamente en su sentido electoral —actividades partidistas, proselitistas o de campaña— y no como una cláusula abierta para reconducir las manifestaciones hacia el régimen de eventos extraordinarios bajo la excusa de su contenido político. Una interpretación distinta reproduciría, por vía indirecta, las mismas restricciones al disenso que esta sentencia ha considerado incompatibles con el derecho a la protesta pacífica.
99. Esta interpretación es obligatoria para todos los tribunales del país al haber sido aprobada por una mayoría de \_\_\_\_\_ votos, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria<sup>4</sup>. [párrafo sujeto al resultado de la votación]

## IX.DECISIÓN

100. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 109 de la ley impugnada en su porción normativa “así como para la realización de manifestaciones”.

---

<sup>4</sup> ARTICULO 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos seis votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

**TERCERO.** Se declara la validez del resto de las porciones normativas de los artículos 109 y 110, siempre que se interpreten de conformidad con lo establecido en el apartado de efectos de esta resolución.

**CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, como en derecho corresponda.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE**  
**MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ**

**PONENTE**  
**MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**  
**RAFAEL COELLO CETINA**