

DOF: 02/02/2023

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 103/2021, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2021.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO:
HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Norma impugnada: artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja Nayarit el 2 de junio de 2021.

Señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1, 5, 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGINAS
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	5 6
III.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	6 8
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	El Poder Ejecutivo estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: " ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES ".	8 - 9
V.	ESTUDIO DE FONDO	La materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se centrará en el análisis de la disposición legal establecida por el Congreso del Estado de Nayarit, la cual prevé como infracción contra la seguridad ciudadana el "[u]sar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello".	9 24
VI.	efectos de la sentencia	Se declara la invalidez de la fracción XVI, apartado A, del artículo 14, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad el 2 de junio de 2021.	25
VII.	RESOLUTIVOS	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, en atención a lo expuesto en los apartados V y VI de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	25 26

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2021.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Vo. Bo.

Sr. Ministro

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

Cotejó:

SECRETARIO:

HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de octubre de dos mil veintidós**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

I. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.

- 1 Por escrito presentado el dos de julio de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo **14, apartado A, fracción XVI**, de la **Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionada** mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el dos de junio de dos mil veintiuno; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma, respectivamente, al Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Nayarit.

II. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.

- 2 La promovente estima violados los artículos 1, 5, 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:
 - El artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit establece como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, lo que vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.
 - Entre otras razones, porque la ley que contiene la norma impugnada no identificó un procedimiento de autorización para el uso del espacio público, por lo que no se tiene certeza acerca del alcance y efectos de la autorización de mérito.
 - Si bien una diversa fracción reconoce que existen causas de justificación que no serán constitutivas de infracción aun y cuando se impida o estorbe el uso de la vía pública, debe considerarse que dicha excepción no se extiende a la disposición impugnada, pues aplica exclusivamente para el caso de "impedir" o "estorbar" el uso de la vía pública, no así para "usar" el "espacio público", sin perjuicio de que el uso en sí mismo persiga un fin lícito o se dé en ejercicio de las libertades y derechos fundamentales.
 - En suma, al prever la norma una sanción por usar el espacio público si no se tiene el correspondiente permiso se considera que puede tener un impacto en el ejercicio de las libertades, pues no debe desconocerse que en una sociedad democrática, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales, se realizan justamente en el espacio público, por lo que no es dable exigir autorización estatal previa ni establecer una sanción administrativa consistente en una multa de 11 a 20 veces la unidad de medida y actualización o bien arresto de 13 a 24 horas.
 - Así, estima que la norma condiciona el ejercicio a la libertad de reunión en espacios públicos a la previa autorización estatal y calificar como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana hacer uso del espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello.

III. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.

- 3 Mediante proveído de siete de julio de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **103/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.
- 4 Por auto de nueve de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** la acción relativa, ordenó dar vista a los órganos Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

IV. Informes de las autoridades.

- 5 Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, en relación de los cuales debe precisarse lo siguiente:
- 6 En el informe del **Poder Legislativo del Estado de Nayarit**, rendido por el **Jefe de la Unidad Jurídica** como representante jurídico del **Congreso del Estado**, sustancialmente solicitó se realice un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación minucioso para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de la fracción XVI del apartado A del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que las disposiciones cuestionadas son producto del ejercicio de las atribuciones del legislador del Estado de Nayarit y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema.
- 7 Asimismo, señala que debe tenerse en cuenta que la norma ahora impugnada se emitió a efecto de fortalecer las medidas y garantizar la movilidad en el Estado de Nayarit, debido a que no obstante que el Gobierno del Estado ha implementado una

serie de acciones dirigidas a mitigar y controlar la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), resulta necesario dictar medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria ocasionada por dicho agente patógeno.

- 8 La medida legislativa a la que recurrió el Congreso resulta la menos restrictiva y satisface los mayores criterios de idoneidad y proporcionalidad, tomando en cuenta una causa de fuerza mayor tal como la pandemia producida por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- 9 Informe del **Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, representado por el Secretario de Gobierno**, en el que manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, promulgó y publicó en el periódico oficial la norma cuya invalidez se reclama.
- 10 Destaca, que por disposición constitucional dicho poder se encuentra impedido a negarse a promulgar las leyes y decretos expedidos por la legislatura local.

V. Cierre de Instrucción.

- 11 Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de **dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno** se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

I. Competencia.

- 12 Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre un precepto de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, y las libertades de expresión y reunión.

II. Oportunidad.

- 13 En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.
- 14 En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

- 15 El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.
- 16 En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el **miércoles dos de junio de dos mil veintiuno**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el **jueves tres de junio y concluyó el viernes dos de julio de dos mil veintiuno**.
- 17 Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo**, es claro que su interposición resulta oportuna.

III. Legitimación.

- 18 La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
- 19 De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(1), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
- 20 Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia,(2) establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
- 21 En el caso, el escrito inicial fue suscrito por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el **Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el **siete de noviembre de dos mil diecinueve**, fue aprobada su designación para ocupar tal

cargo en el periodo **dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro(3)**.

- 22 Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos(4) y 18 de su Reglamento Interno(5); y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el numeral 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos(6).
- 23 Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de un precepto de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, que establece como infracción administrativa el uso de espacio público sin contar con autorización, lo cual estima violatorio de las libertades de expresión y reunión. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

IV. Causas de improcedencia.

- 24 Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
- 25 En el caso, el Poder Ejecutivo estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas, se limitó únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES"**.(7)
- 26 Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo**.

V. Estudio.

- 27 Es menester reiterar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se centrará en el análisis de la disposición legal establecida por el Congreso del Estado de Nayarit, la cual prevé como infracción contra la seguridad ciudadana el "[u]sar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello". El texto de dicha disposición señala a la letra:

"Artículo 14. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

A. En materia de seguridad ciudadana: (...)

XVI. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, y (...)."

- 28 A juicio de la Comisión accionante el precitado precepto vulnera las libertades de expresión y reunión reconocidas por los artículos 6° y 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.
- 29 Afirma que la norma deviene indeterminada y da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuando se actualiza la hipótesis legal e impide que los usuarios puedan saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.
- 30 Ahora bien, de los conceptos de invalidez sintetizados se advierte que éstos se encuentran encaminados a demostrar una eventual violación a las libertades de expresión, reunión y asociación, prerrogativas que, se adelanta, comúnmente amparan el desarrollo de actividades tales como las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones. En tal virtud, sin dejar de reconocer que el "uso del espacio público", abarca una amplia gama de actividades cotidianas y excepcionales, la presente resolución se enfocará en aquellas que guardan una mayor afinidad con el parámetro de regularidad que se estima vulnerado, a saber, las **libertades de expresión, reunión y asociación**.
- 31 Preciado lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez antes sintetizado. A fin de arribar a esta conclusión se retomarán las consideraciones expresadas por este Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 89/2021** en sesión de **tres de octubre de dos mil veintidós**, en la que se analizó una norma con idéntico contenido normativo.(8)
- 32 En dicho precedente el Tribunal Pleno consideró que obligar a la ciudadanía a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.
- 33 Para ello, retomó las consideraciones relativas al papel que tiene la utilización del espacio público, mismas que fueron establecidas por este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014(9)**, y recientemente la **acción de inconstitucionalidad 72/2019(10)** en la que también determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado(11).
- 34 En aquellos asuntos se estableció que el **espacio público** es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión -reconocida en el artículo 6° de la Constitución Federal(12) - en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

- 35 Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos -reconocida en el artículo 9º de la Norma Fundamental(13) - necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.
- 36 Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.
- 37 Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.
- 38 Tratándose del precepto aquí cuestionado, resulta conveniente señalar que de conformidad con el artículo 9, fracción I, de la propia Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, el espacio público lo constituye, entre otros lugares, las "plazas, calles, avenidas, calzadas, vías terrestres de comunicación, jardines, parques o áreas verdes y deportivas" ubicados en el Estado de Nayarit.
- 39 A partir de lo anterior, atendiendo también a la acepción gramatical(14) puede concluirse que los espacios y áreas públicas se refieren a espacios comprendidos dentro de un territorio -en este caso del Estado de Nayarit- que forman parte del Estado y que son accesibles a todos los habitantes y a quienes visiten dichos territorios. Esto es, se trata de un concepto que encuadra en la categoría de bienes de uso común como lo son las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros(15).
- 40 Ahora bien, como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.
- 41 El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y si existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues con la estipulación tildada de inconstitucional se puede impedir el uso del espacio público por no contar con la autorización.
- 42 Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.
- 43 Por lo tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.
- 44 Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.
- 45 Ahora bien, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la fracción XVI, apartado A, del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, podría ser leída a la luz de la fracción XV del propio numeral 14 de la misma ley, la cual, considera igualmente como infracción contra la seguridad ciudadana el impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello; pero que se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica(16).
- 46 Sin embargo, dicha porción normativa resulta insuficiente para reconocer la validez de la diversa fracción XVI, pues además de que **se refiere a una infracción diversa a la aquí analizada**, que sanciona el impedir o estorbar el uso de la vía pública -*contrario a hacer uso del espacio público sin autorización, que es el supuesto que aquí se analiza*; este Tribunal Pleno advierte que el artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Justicia Cívica (aquí analizado), al tratarse de una infracción que da lugar a la imposición de una multa, como parte del derecho administrativo sancionador le debe ser aplicable el **principio de legalidad en su vertiente de tipicidad**, normalmente referido a la materia penal que se encuentra previsto en el numeral 14 de la Constitución Federal.
- 47 Con relación a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera oportuno retomar las consideraciones que se sostuvieron al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**.
- 48 En dicho precedente se sostuvo que el tercer párrafo del artículo 14 constitucional(17) prevé la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribiera la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.
- 49 De esa forma, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o ius puniendi, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.
- 50 Se dijo que un análisis integral del régimen de infracciones administrativas se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones

reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

- 51 Es por ello, que por sanción administrativa se debe entender un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.
- 52 Así, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.
- 53 De esta forma, se afirmó que el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.
- 54 Por lo anterior, este Pleno sostuvo que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.
- 55 Se reconoció que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.
- 56 Siendo labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.
- 57 Sentadas las premisas de que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, el Pleno *-en aquél precedente-* procedió a desarrollar su contenido.
- 58 Se mencionó que el principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los Poderes Ejecutivo y Judicial, *este último a través de la analogía y mayoría de razón* configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.
- 59 Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: **(1)** el de reserva de ley; y, **(2)** el de tipicidad. Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.
- 60 Por su parte, se sostuvo que el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.
- 61 Por ello, la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, **sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.**
- 62 Así, se sostuvo que para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujera a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.
- 63 En este orden de ideas, el Pleno consideró que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, **sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.**
- 64 Se mencionó que para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

- 65 Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, este Tribunal Pleno infirió de la interpretación del texto constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.
- 66 Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Constitución Federal, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse.
- 67 En vista de las consideraciones anteriores, es claro que el entendimiento que este Tribunal Pleno le ha dado al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad es en el sentido de que dicho mandato dicta que las conductas descritas como ilícitas deben ser claras **sin necesidad de acudir a complementaciones legales o interpretaciones jurídicas que llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma**. Así, para cumplir a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el operador jurídico, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha dicho, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.
- 68 En ese sentido, es claro que la constitucionalidad de la infracción prevista en la fracción XVI, apartado A, del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, no puede salvarse con una lectura sistemática de la fracción XV del mismo precepto, pues ello equivaldría a extrapolar una excepción (causa justificada para ello) que el legislador del Estado de Nayarit previó para una infracción en específico y aplicarla a otra diversa; siendo ello precisamente lo que se encuentra prohibido por el principio de tipicidad previsto en el numeral 14 constitucional, pues no se puede acudir a interpretaciones jurídicas que llevan al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.
- 69 Máxime cuando la fracción analizada no lo establece en esa forma, sino que la pretensión del legislador es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haga una labor integradora de la norma analizada para salvar su constitucionalidad.
- 70 Cabe mencionar que sobre dicho principio *-aunque en materia penal-* este Pleno ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones el sentido de que si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, **ello no es admisible tratándose de normas que establecen infracciones y sanciones jurídicas** en virtud del principio de legalidad y sus vertientes de reserva de ley, prohibición de la aplicación retroactiva de la ley y taxatividad.
- 71 Ello se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia **P/J. 33/2009** de rubro: **"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA"**(18).
- 72 Además, es importante mencionar que en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 72/2019(19)** a que se hizo referencia, y en el que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado, este Tribunal Pleno no consideró que la fracción II de dicho artículo que establece que existe causa justificada para la configuración de la infracción de impedir o estorbar la vía pública *"siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica"*(20); pudiese salvar la constitucionalidad de la norma prevista en la fracción III, ya que el análisis de constitucionalidad en dicho precedente de ciñó al análisis preciso de la norma impugnada, pues como se adelantó se trata de normas de derecho administrativo sancionador que establecen la tipificación de conductas que dan lugar a una infracción, sin poderse acudir a interpretaciones que rayan en la creación legal.
- 73 Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 14, apartado A, fracción XVI**, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, al ser violatorios de los derechos de libertad de expresión y de asociación consagrados en los numerales 6º y 9º de la Constitución Federal; 13(21) y 15(22) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 19(23) y 21(24) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

VI. Efectos.

- 74 De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal(25), las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
- 75 De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el dos de junio de dos mil veintiuno.

76 La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, en atención a lo expuesto en los apartados V y VI de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, así como con razones adicionales, respecto del apartado V, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 103/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis de octubre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2021.

En sesión celebrada el seis de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **declaró la invalidez** del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit(26), que **sanciona** con una multa de once a veinte veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) o con arresto de trece a veinticuatro horas, **a quien haga uso del espacio público sin contar con autorización.**

En la sentencia se reitera la amplia jurisprudencia de este Alto Tribunal con relación a la libertad de expresión y de manifestación de ideas, como elementos fundamentales de la democracia mexicana. Entre otras cuestiones, se hace énfasis en que cualquier norma que prohíba usar el espacio público o exija contar con autorización para usarlo, sería frontalmente opuesta a los derechos y libertades públicas, principalmente a las libertades de expresión, reunión y asociación.

Además, la amplitud y vaguedad con la que está redactada esta infracción, vulnera también el principio de legalidad, en la medida en que las sanciones administrativas deben estar claramente delimitadas en Ley, de manera que las conductas prohibidas se encuentren previamente establecidas y no den lugar a dudas sobre su ámbito de aplicación y sus respectivas sanciones.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión pública, **estoy de acuerdo en declarar la invalidez** del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, ya que esta norma se opone a la libertad de expresión, reunión y manifestación de ideas que, como se reconoce en la sentencia, son parte esencial de nuestra democracia constitucional.

Como lo he sostenido en diversos precedentes de este Alto Tribunal, entre ellos, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014(27), **los derechos a la libertad de expresión y de reunión no pueden ser objeto de una autorización previa**, pues el contenido esencial de estos derechos no admite censura previa ni permite que se restrinja el contenido de los mensajes enarbolados por las personas en el espacio público, ya que esas libertades son la esencia de la democracia y el pluralismo político.

El espacio público es, por excelencia, el lugar en el que cohabitan las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y en el que pueden ejercerse libremente los derechos de las personas, pues constituye la vía más efectiva y, en ocasiones la única, para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje.

De igual forma, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018(28), así como 72/2019(29) y recientemente la acción 89/2021(30), señalé que independientemente de la falta de taxatividad o precisión de este tipo de normas, exigir un permiso previo limitaba los derechos fundamentales de tránsito y de manifestación de las personas e, incluso, este tipo de normas eran contrarias a la prohibición de la censura previa al ejercicio de la libertad de expresión, así como a los derechos fundamentales de tránsito y manifestación de ideas.

De este modo, coincido en que el artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana el uso del espacio público sin contar con la autorización que se requiera, **restringe el parámetro de regularidad constitucional** desarrollado por este Tribunal Pleno con relación a las libertades de expresión, de asociación, de reunión y de concentración, pues no puede condicionarse el uso del espacio público a un permiso, en tanto implica supeditar el ejercicio de los derechos fundamentales aludidos a una determinación previa de la autoridad.

Máxime que los términos genéricos en que se encuentra redactado el precepto analizado no permiten conocer a precisión cuáles son los requisitos y el trámite correspondiente para la obtención del permiso por parte de la autoridad, lo que genera un amplio margen para la discrecionalidad en perjuicio de la difusión de ideas, opiniones y de pensamientos.

No obstante, además del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit (invalidado por este Tribunal Constitucional), **también debían expulsarse aquellas normas que presenten una dependencia directa** de aquellas invalidadas por este Tribunal Pleno, tal como lo contempla nuestra jurisprudencia(31).

En este caso, considero que **debía declararse la invalidez por extensión de efectos, del artículo 14, párrafo tercero(32)**, exclusivamente en la porción que establece una sanción de multa o arresto para quien cometa las conductas de la fracción XVI de la misma Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, pues al haberse declarado la invalidez de la conducta prohibida, la consecuencia lógica sería expulsar la sanción correspondiente, pues ya no tendría razón de existir, con base en el principio de "*no hay pena sin ley*".

Por tanto, hecha la aclaración anterior, **coincido con la decisión mayoritaria** de declarar la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del seis de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 103/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

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. (...)

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 Legislatura".

2 "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

3 Foja 30 del expediente.

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)"

5 "Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal"

6 "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 (...)"

7 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, Página 1419, Registro 164865.

8 Sometida a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Legislativo número 321, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

9 Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

10 Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

11 Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

" Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana: [...]

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello; [...]

12 Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...]

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

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

14 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA RAE.

espacio

Del lat. spatium.

1. m. Extensión que contiene toda la materia existente.
2. m. Parte de espacio ocupada por cada objeto material.
3. m. espacio exterior.
4. m. Capacidad de un terreno o lugar.
5. m. Distancia entre dos cuerpos.

público, ca

Del lat. publicus.

1. adj. Conocido o sabido por todos.
2. adj. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.
3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración. Colegio, hospital público.
4. adj. Dicho de una cosa: Accesible a todos.
5. adj. Dicho de una cosa: Destinada al público.
6. m. Conjunto de personas que forman una colectividad. [...]

15 Ley General de Bienes Nacionales

" Artículo 7. Son bienes de uso común: [...]

XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; [...]

XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, [...]

16 "Artículo 14.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

A. En materia de seguridad ciudadana: [...]

XV. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica; [...]

Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y XVI se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13a 24 horas."

17 "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna [...]"

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. [...]"

18 Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1124.

19 Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

20 Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

" Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana: [...]"

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello; [...]"

21 Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13

Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

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

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

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

22 Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 15

Derecho de Reunión

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

23 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19

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

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

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

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

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

24 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 21

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

25 Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]"

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...].

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

26 Artículo 14. Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

A. En materia de seguridad ciudadana:

(...) XVI. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, y

(...) Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y XVI se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas.

(...).

27 Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resueltas el 11 de agosto de 2016, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, consistente en reconocer la validez del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

28 Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, resueltas el 18 de junio de 2020, por mayoría de 9 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto a declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

29 Acción de inconstitucionalidad 72/2019, resuelta el 13 de abril de 2021, por mayoría de 8 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Franco González Salas, respecto a declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

30 Acción de inconstitucionalidad 89/2021, resuelta el 3 de octubre de 2022, por mayoría de 8 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

31 Tesis: P./J. 32/2006, de rubro y texto siguientes: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada (...). Registro 176056. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1169. P./J. 32/2006.

32 Artículo 14.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

A. En materia de seguridad ciudadana:

(...)

Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y XVI se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas.

(...).