

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra 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 de esa entidad federativa el 02 de junio de 2021.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión ...	7
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	12
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	20
	ANEXOS .....	20



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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado de Nayarit.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit.

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

El 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 de esa entidad federativa el 02 de junio de 2021, el cual se transcribe a continuación:

*“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 (...).”*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 5º, 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Libertad de expresión.

- Libertad de reunión.

## **VI. Competencia.**

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

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el 02 de junio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 03 de ese mes y año al viernes 02 de julio de la presente anualidad, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

---

<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.

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

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

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

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

---

expedidas por las Legislaturas; (...).”

<sup>2</sup> “**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 (...).”

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** 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.

Lo anterior es así en virtud de que las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso de este por no contar con autorización, sino que, además, puede acarrear la imposición de una sanción administrativa, por lo que no resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional.

Esta Comisión Nacional considera que la norma reclamada, la cual prevé que constituye una infracción a la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, contraviene las libertades de expresión y reunión, pues soslaya que existen una gran cantidad de actividades culturales, sociales, artísticas, deportivas, entre muchas otras, que puede desarrollarse en estos espacios de uso común.

Particularmente, preocupa a este Organismo Nacional el posible impacto negativo que la medida puede tener en el ejercicio de la libertad de manifestación, pues no debe soslayarse que las formas en que la sociedad ejercita esa prerrogativa se desarrollan fundamentalmente en el espacio público, por lo cual, no resulta

razonable que se exija siempre y previo a su realización una autorización estatal, ni mucho menos, que pueda imponerse una sanción por esa situación.

Para exponer los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se abordarán los alcances de las libertades fundamentales de expresión y reunión en el contexto de manifestaciones sociales, para posteriormente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

#### **A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión**

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

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

Por su parte, esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.<sup>4</sup>

---

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

<sup>4</sup> *Ídem*.

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

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

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

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

En ese tenor, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.<sup>7</sup>

---

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

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

<sup>7</sup> *Ibidem*, párr. 190.

Dicho derecho se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9º de la Constitución Federal, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de estas normas interrelacionadas, se ha interpretado que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea esta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etc.), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.<sup>8</sup>

Es decir, ese Máximo Tribunal ha considerado que el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.<sup>9</sup>

Por otro lado, sostiene ese Alto Tribunal, el objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos, ya que precisamente, el vocablo “pacíficamente” se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal. En ese entendido, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.<sup>10</sup>

Es así que la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ídem, párr. 191 y 192.

<sup>9</sup> *Ibidem*, párr. 193.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 194.

<sup>11</sup> *Ibidem*, párr. 195.

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

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

En ese orden de ideas, tanto la Convención Americana, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los numerales que regulan el derecho a la reunión y asociación, establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

De igual modo, es imperioso destacar que esa Suprema Corte ha sustentado que existen ciertas consideraciones que deben ser destacadas en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión cuando se da en el espacio público.

La primera radica en que el Estado debe estar consciente que, al ejercerse la libertad de reunión en este tipo de espacios públicos, necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.<sup>12</sup>

No obstante, ha precisado que aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, ya que la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer

---

<sup>12</sup> *Ídem*, párr. 205.

más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

Así, se ha aclarado que no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, pues ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9º de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

Si bien ese Alto Tribunal subrayó que el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento, también se aclaró que ello sólo obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.

Lo anterior, sin dejar de mencionar, que este aviso previo debe someterse a una evaluación de proporcionalidad y no debe ser excesivamente burocrático o irrazonable, y también, sin dejar de afirmar que la ausencia o la falta de notificación oportuna no es un motivo que justifique o que motive la disolución automática de la reunión ni autoriza a la autoridad a imponer a los organizadores sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de la libertad.

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

determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.<sup>13</sup>

La anterior puntualización tiene suma relevancia, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitará de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre “derecho y restricción, entre norma y excepción”.<sup>14</sup>

Para efectos del presente asunto, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas. La libre circulación denota la capacidad que tiene cualquier persona para circular libremente, incluyendo el traslado en el espacio y vías públicas.

## **B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Una vez precisados los alcances de las libertades fundamentales desarrolladas en el apartado previo, este Organismo Constitucional Autónomo considera que aplicando al caso concreto el parámetro de regularidad desarrollado, el precepto impugnado transgrede dichas libertades, ya que prevé como infracción el usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello.

En primer lugar, se considera oportuno reiterar que, con base en los precedentes expuestos, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales en la materia.

Es decir, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del

---

<sup>13</sup> *Ídem*, párr. 209.

<sup>14</sup> *Ídem*, párr. 210.

Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

Dichas consideraciones, por mayoría de razón resultan aplicables en la especie pues la norma combatida no sólo se exige una autorización previa de la autoridad para hacer uso del espacio público, sino que, además, la falta de dicha autorización podría acarrear una sanción, de acuerdo con la infracción prevista en la disposición sometida al escrutinio de ese Alto Tribunal Constitucional. De tal manera, se condiciona el ejercicio a la libertad de reunión en espacios públicos a la previa autorización estatal, pues en caso contrario se impondrá la sanción que resulte aplicable.

Bajo esas consideraciones, se analizará la disposición normativa impugnada en el presente concepto de invalidez, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

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

*B. En materia de seguridad ciudadana:*

*(...)*

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

Como se advierte de la simple lectura de la norma impugnada, ésta prevé como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana hacer uso del espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello. Sobre el particular, es necesario identificar diversos elementos constitutivos de la infracción de mérito:

- Delimitación de lo que se entiende por “espacio público”.
- Los alcances de la “autorización” a la que se hace referencia.
- La sanción aplicable para esta infracción.

En primer lugar, este Organismo Constitucional advirtió que la propia Ley de Cultura y Justicia Cívica local no proporciona las definiciones de lo que es el espacio público para efectos de la norma. Sin embargo, en aras de analizarla en forma sistemática dicho precepto, se encontró que el numeral 4, fracción XXXV, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad dispone que el *espacio público* está constituido por las áreas o predios de los asentamientos humanos **destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo,**

de acceso generalizado y libre tránsito, incluyendo espacios abiertos como plazas, parques y vialidades.

Por su parte, la Ley de Movilidad del Estado de Nayarit define como *vía pública* el espacio de dominio público y uso común que por disposición de la ley o por razones del servicio, esté destinado a la movilidad de las personas, bienes, vehículos motorizados y no motorizados, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano.<sup>15</sup>

En complemento a lo anterior, la referida ley dispone que el sistema de movilidad se integra, entre otros, por el subsistema de infraestructura y equipamiento vial; el cual, a su vez, lo conforman el espacio público vial y el espacio público peatonal y otros dispositivos para la movilidad.

En esa línea, el artículo 87, de la última ley de movilidad nayarita dispone que el espacio público peatonal se clasifica en vías peatonales, red de banquetas, cruces o pasos peatonales y puentes peatonales, en los siguientes términos:

- **Vías peatonales.** Son las que sirven exclusivamente para el tránsito de peatones, debiendo quedar cerradas al acceso de vehículos, pueden ser de carácter urbano o recreativo.
- **Red de Banquetas.** Se refiere al conjunto de áreas destinadas a la circulación peatonal sobre las vialidades, reservada para el desplazamiento de las personas.
- **Cruces o pasos peatonales.** Son áreas claramente delimitadas y reservadas exclusivamente para el tránsito de peatones entre intersecciones viales.
- **Puentes peatonales.** Estructuras destinadas para cruzar únicamente las vías de acceso controlado o regionales.

A su vez, el artículo 88 de la misma establece que el espacio público vial se clasifica del modo que se precisa a continuación:

- **Vías para ciclistas.** Se clasifican en:

---

<sup>15</sup> Cfr. Artículo 5, fracción XLIV, de la Ley de Movilidad del Estado de Nayarit.

- a) **Recreativas:** son aquellas que por su carácter son espacios destinados al esparcimiento, por lo que es posible que permitan la convivencia con peatones, pero siempre identificando y protegiendo la presencia de los más vulnerables. Se refiere también al espacio delimitado dentro de la traza urbana con fines de esparcimiento en un horario de operación previamente establecido donde se restringe el tránsito de vehículos automotores y se abre el espacio a actividades y recorridos en modos no motorizados.
- b) **Urbanas:** son aquellas destinadas a la circulación o tránsito de bicicletas o vehículos de propulsión humana; estas vías urbanas pueden ser de carácter exclusivo o compartido, pueden ser parte de la superficie de rodamiento de las vías o tener un trazo independiente. El trazo de este tipo de vías debe ser el más corto, directo, seguro y confortable que aquel destinado al tránsito automotor, pero nunca desplazar el espacio peatonal.
- **Vías locales (vías compartidas).** Son aquellas que sirven para comunicar internamente a los fraccionamientos, barrios o colonias y dar acceso a los lotes que los conforman; presentan comunicación o coincidencia con las vías secundarias y primarias; del mismo modo se incluyen aquellas que circundan o se integran en polígonos de tránsito calmado o centros históricos. La velocidad máxima en este tipo de vialidades no será nunca mayor a 20 km/h y dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes.
  - **Vías secundarias.** Son las vías cuya función es permitir el acceso a los predios y el flujo del tránsito vehicular no continuo; presentan comunicación o coincidencia con las vías primarias y las laterales de las vías de acceso controlado. La velocidad máxima en este tipo de vialidades no será nunca mayor a 30 km/h y dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes.
  - **Vías primarias.** Son las vialidades cuya función es conectar áreas distantes y que soportan los mayores volúmenes vehiculares con el menor número de obstrucciones. La velocidad máxima en este tipo de vialidades no será nunca

mayor a 50 km/h y dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes.

- **Vías metropolitanas.** Son las vialidades primarias que son parte del límite o cruzan entre dos o más municipios que conformen el área metropolitana. No estará permitido el estacionamiento sobre los carriles de este tipo de vías. La velocidad máxima dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes; con la posibilidad de reserva de carriles exclusivos.
- **Vías de acceso controlado.** Son aquellas que cuentan con incorporación y desincorporación al cuerpo de flujo continuo mediante carriles de aceleración y desaceleración en puntos específicos. La velocidad máxima en este tipo de vialidades no será nunca mayor a 60 km/h.
- **Vías regionales.** Son vías para el tránsito directo entre diferentes centros de población a efecto de permitir el tránsito de bienes y personas al exterior de las regiones o entre los asentamientos humanos de una misma región según su tipo.
- **Vías de tránsito confinado para transporte público.** Incluidas en las vías primarias, pero se procurará la instalación de carriles para la circulación prioritaria o exclusiva de vehículos de transporte público. Podrán ser utilizados en situaciones de caso fortuito, fuerza mayor o alteración del orden público por vehículos de emergencia respetando las condiciones establecidas en el Reglamento de Tránsito correspondiente. La velocidad máxima en este tipo de vialidades no será nunca mayor a 50 km/h y dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes.
- **Vías preferenciales.** Incluidas en las vías primarias, pero se procurará la instalación de carriles para la circulación prioritaria o exclusiva de vehículos de transporte público, ciclovías, o compartidas entre éstas dos. Podrán ser utilizados en situaciones de caso fortuito, fuerza mayor o alteración del orden público por vehículos de emergencia respetando las condiciones establecidas en el Reglamento correspondiente. La velocidad máxima en este tipo de

vialidades no será nunca mayor a 50 km/h y dependerá de las características del entorno que atraviesen y de las condiciones peatonales existentes.

Por otro lado, en relación con la autorización para el uso del espacio público, este Organismo Constitucional no identificó un procedimiento *ex profeso* para ello en la entidad, por lo que no se tiene certeza acerca del alcance y efectos de la autorización de mérito.

Finalmente, la sanción aplicable por la infracción relativa a usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello consiste en multa de 11 a 20 veces la Unidad de Medida y Actualización o bien arresto de 13 a 24 horas.<sup>16</sup>

Dicho lo anterior, es necesario precisar que, para este Organismo Constitucional no pasa inadvertido que la fracción inmediata anterior a la impugnada en el presente asunto, es decir, lo dispuesto en el artículo 14, Apartado A, fracción XV de la norma, contempla diversa infracción consistente en 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.

En ese precepto se precisa que, 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.

Es decir, la norma 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. Sin embargo, esta Institución estima 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**, y **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.

---

<sup>16</sup> Cfr. Artículo 14, Apartado A, tercer párrafo, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.

Atento a lo anterior, a continuación, se realiza una comparación de ambos supuestos, para evidenciar que no comparten la causa de justificación prevista en el segundo párrafo de la fracción XV del precepto indicado:

Supuesto previsto en la fracción XV	Supuesto previsto en la fracción XVI
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.	Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, y...

Como se advierte, la excepción de “causa justificada” no resulta igualmente aplicable al artículo 14, Apartado A, fracción XVI -motivo de la presente impugnación-, pues la infracción contenida en éste sanciona el uso del espacio público y no impedir o estorbar dicho uso, en términos de la diversa fracción XV.

Por ende, es dable advertir que existe una diferenciación hecha por el legislador al regular ambas infracciones, toda vez que los supuestos contenidos en las fracciones citadas se refieren a diferentes acciones (verbos) y por su parte, la circunstancia del “lugar” también es diversa, pues en un caso, la infracción abarca tanto a la vía pública y al espacio público, mientras que la otra sólo se refiere al espacio público, lo cual, como ya se abundó en líneas anteriores, son conceptos distintos y no equiparables, pues mientras uno se destina a permitir la movilidad de las personas, el otro alude a lugares de uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito, incluyendo espacios abiertos como plazas, parques y vialidades. Esto lleva a concluir que lo dispuesto en las fracciones XV y XVI del apartado A del artículo 14 de la ley se refiere a supuestos distintos.

Si bien, la norma no establece de forma expresa una limitación a los derechos y libertades de expresión y reunión, es inconcuso que al prever una sanción por usar el espacio público si no tiene el correspondiente permiso puede tener un impacto en su ejercicio, pues no debe desconocerse que en una sociedad democrática como la nuestra, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales sustentadas en esas prerrogativas fundamentales, se realizan justamente en el espacio público, por lo que no es dable exigir autorización estatal previa y, por mayoría de razón, tampoco puede imponerse una sanción por esa situación.

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

Además, ese Tribunal Pleno debe advertir que existe una multiplicidad de posibles actos que implican el “uso del espacio público”, pues se trata de un concepto demasiado amplio que involucra diversas actividades tanto artísticas, recreativas, deportivas, de esparcimiento, culturales, entre muchas otras, llevadas a cabo en ejercicio de la libertad de reunión, pero que conforme lo dispone la norma en cuestión, para realizarse, se deberá de pedir una autorización, ya que en caso contrario las personas serán sancionadas, lo cual no resulta constitucional.

Es así que, con base en las precisiones anteriores, la inconstitucionalidad demandada deriva de condicionar el ejercicio del derecho de reunión e, incluso, de expresión y manifestación de ideas de los habitantes de la entidad nayarita a la autorización que se requiera si desean usar el espacio público para diversos fines. Máxime, considerando que, en caso de no contar con dicha autorización, las personas que hagan uso de éste con motivos lícitos, podrán hacerse acreedoras a una sanción pecuniaria equivalente al valor 11 a 20 veces la Unidad de Medida y Actualización, o bien ser sujetas de arrestos de entre 13 y 24 horas.

En ese orden de ideas, debe estimarse que, si la libertad de reunión en el espacio público no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible imponer sanciones ante la falta de dicha autorización, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por este Organismo Constitucional en contra del ordenamiento en materia de justicia cívica de la Ciudad de México, invalidó una norma semejante a la que se impugna en el presente apartado, por consideraciones sustancialmente parecidas a las desarrolladas en el presente curso. En conclusión, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez del numeral 14, Apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia

Cívica para el Estado de Nayarit, por contravenir las libertades fundamentales a que se ha hecho referencia.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser invalidado el precepto atacado, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con éste, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **ANEXOS**

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Nayarit del 02 de junio de 2021, que contienen el Decreto por el que se reformó la Ley de Cultura y Justicia Cívica de esa entidad (Anexo dos).

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

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

**SEXO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 02 de julio de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP/TSM**

