

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

CC. MINISTROS QUE INTEGRAN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PRESENTES

PERLA GÓMEZ GALLARDO, en mi carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual acredito con la copia certificada del oficio número MDPPSA/CSP/986/2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura, así como, copia certificada del decreto de mi designación, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1744, de fecha 29 de noviembre de 2013, que se acompañan a este escrito como Anexos 1 y 2; designando como delegadas y delegados en términos del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las y los Licenciados en Derecho Gabriel Santiago López, Dinorah Yazmín López Martínez, Alejandro Ferrel Bautista, Carlos Adrián Chora Martínez, Aurora Galán Sánchez y Mayra Alinares Hernández; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Universidad Número 1449, Colonia Florida, Pueblo de Axotla, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01030, en México, Distrito Federal; ante Ustedes CC. Ministros, comparezco y expongo:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos 1, 2, 3, 60 y 61, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a promover acción de inconstitucionalidad en los términos que se precisan enseguida.

A efecto de dar cumplimiento a los requisitos establecidos por el artículo 61, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito manifestar:

I. NOMBRE Y FIRMA DEL PROMOVENTE.

PERLA GÓMEZ GALLARDO, en representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por disposición del artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El requisito de la firma de la promovente, se cumple al final de esta demanda.

Recibido de un enviado en (18) folios, con (3) anexos: Anexo 1. Copia amb/fca de de nombramiento, en (1) folio. Anexo 2. Copia amb/fca de los folios (1), (2) y (211) del ejemplar de la Gaceta Oficial del D.F., en (2) folios; Anexo 3. Copia simple de la Gaceta Oficial del D.F. del 14 de julio de 2014, No. 1899615, en (68) folios. Asi como, (3) copias de todo lo señalado.



SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 048562 2014 NO 12 PM 11 04

II. ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIÓ Y PROMULGÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA

- Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura.
- Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa.

III. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICÓ

Los artículos 7, 9, 69, 213 y 214, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No 1899 Bis, el 14 de julio de 2014.

IV. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma general impugnada, bajo el entendido, que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, en el caso se impugna la Ley de Movilidad del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014, por lo que el referido plazo de treinta días naturales comenzó a correr a partir del día 15 del mismo mes y año, para fenecer el **13 de agosto de 2014**, y por ende, es oportuna la presentación de la demanda. Lo cual se ilustra a través del siguiente calendario:

JULIO Y AGOSTO DE 2014

LUNES	MARTES	MIERC	JUEVES	VIERNES	SABADO	DOMINGO
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
SE PUBLICA EL DECRETO	PRIMER DÍA DEL PLAZO	DÍA 2	DÍA 3	DÍA 4	DÍA 5	DÍA 6
21	22	23	24	25	26	27
DÍA 7	DÍA 8	DÍA 9	DÍA 10	DÍA 11	DÍA 12	DÍA 13

	28	29	30	31		1	2	3
DÍA 14	DÍA 15	DÍA 16	DÍA 17	DÍA 18	DÍA 19	DÍA 20		
	4	5	6	7	8	9	10	
DÍA 21	DÍA 22	DÍA 23	DÍA 24	DÍA 25	DÍA 26	DÍA 27		
	11	12	13	14	15	16	17	
DÍA 28	DÍA 29	DÍA 30						

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

- Los artículos 1º y 9º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- El artículo 15, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y
- Los artículos 5 y 12, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

VI. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. El artículo 9º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el **derecho de reunión** en los términos siguientes:

***Artículo 9o.** 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.

En ese orden de ideas, las únicas limitaciones que nuestra Constitución establece al derecho de reunión son:

- a) En las reuniones sobre asuntos políticos no pueden tomar parte quienes no sean ciudadanos mexicanos;
- b) Las reuniones armadas no tienen el derecho de deliberar; y
- c) Son ilegales las reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si:
 1. Se profieren injurias contra la autoridad, o

2. Se hace uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En consecuencia, es claro que, **a nivel constitucional, no se restringe la posibilidad de reunirse para protestar en determinados espacios públicos.**

Ahora bien, los artículos 213 y 214, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, establecen lo siguiente:

Artículo 213.- *Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades **salvo las vías primarias de circulación continua**, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.*

Artículo 214.- *Seguridad Pública **tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua**, apegándose a lo dispuesto por las normatividad aplicable.*

Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente.

De los artículos transcritos, se desprende que:

- a) Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, no podrán utilizar las vías primarias de circulación continua, salvo:
 1. Para cruzar de una vía a otra;
 2. Para conectarse entre vialidades; o
 3. Cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea, y
- b) La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal deberá tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua.

Así, es claro que en la Ley de Movilidad del Distrito Federal **se establece una restricción que no se encuentra prevista** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasa inadvertido para esta Comisión que el artículo 15, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la letra establece:

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.

Del texto transcrito, se advierte que en este país:

- a) Se encuentra reconocido el derecho a la reunión pacífica, y
- b) Tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática:
 - 1. En interés de:
 - i. La seguridad nacional;
 - ii. La seguridad pública, o
 - iii. El orden público, o
 - 2. Para proteger:
 - i. La salud pública;
 - ii. La moral pública, o
 - iii. Los derechos o libertades de los demás.

En relación con el requisito consistente en que las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, es oportuno recordar que, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), para saber si se cumple dicho extremo, se debe verificar si la medida restrictiva:

- a) Satisface una necesidad social imperiosa (interés público imperativo);
- b) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y
- c) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.¹

¹ Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 186 .

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no se cuenta con un documento en el que consten las razones por las cuales el legislador local estableció la restricción en comento en la Ley de Movilidad del Distrito Federal, lo cual dificulta en gran medida el análisis de dichos requisitos, ya que el razonamiento se tendría que construir desde una interpretación de la voluntad del legislador.

Motivo por el cual, es preciso que en su informe, el legislador exponga el objetivo que persiguió con la restricción del uso de vías primarias de circulación continua para los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, a fin de que ese Alto Tribunal esté en posibilidad de analizar la constitucionalidad de los artículos referidos y así iniciar el estudio de la armonización de los derechos a la reunión, a la manifestación y al libre tránsito.

Esta situación cobra especial relevancia considerando que bajo un enfoque de derechos humanos, debe entenderse al espacio público como un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones.²

Por ello, las leyes no pueden señalar lugares específicos para la celebración de manifestaciones ya que la protesta debe ser libre y permitir que se desarrolle en el espacio público que la haga visible, máxime cuando la Constitución no hace alusión a dicha circunstancia para que se efectúe una manifestación.³

Por otra parte, el análisis de los extremos exigidos por la jurisprudencia de la CoIDH se dificulta, porque aunque el artículo 213, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señala que no serán permitidas las manifestaciones en las “vías primarias de circulación continua”, el artículo 178, de la misma Ley, no establece con certeza y claridad cuáles son esas vías, por lo que genera un vacío legal e inseguridad jurídica; y, aunque el artículo 27, de la Ley referida, establezca como facultad de la Comisión de Clasificación de Vialidades, la reclasificación de vías, ello implica que la categorización de las vías primarias de circulación continua se lleva a cabo en un instrumento que no reviste el carácter de ley, violando así el texto del artículo 15, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según la cual las restricciones al derecho a la reunión deben establecerse en instrumentos que tengan el carácter de ley.

² Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Distr. General. A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 41

³ ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai. Distr. General. A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 39

Lo cual implica que la categorización de vías pueda ser considerada como una limitación desproporcional al espacio público para el ejercicio de manifestaciones. En ese entendido, el artículo 213, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, contraviene lo dispuesto en el artículo 9º Constitucional, en el que no se establece ninguna restricción en el espacio público para la celebración de manifestaciones.

Ahora bien, dado que la restricción de utilización de vías primarias debe ser considerada como violatoria del derecho de reunión por las razones expuestas, dicha calidad resulta aplicable también al artículo 214, de la Ley en comento, pues materialmente le estaría dando a las autoridades facultades para disolver manifestaciones, en contravención al artículo 9º Constitucional, el cual señala que *“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (...)”*.

Ello a menos que ese Alto Tribunal determinara que los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, deben interpretarse a la luz de lo expuesto en la Ley de Cultura Cívica, lo cual llevaría a considerar que no pueden servir como fundamento para disolver manifestaciones que se desarrollen en determinadas vías de circulación, ante la posibilidad de armonizar los posibles derechos que entren en conflicto en virtud del desarrollo de marchas y manifestaciones sobre la base del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, a fin de que tanto los derechos de libre expresión, reunión y movilidad, puedan desarrollarse de manera óptima⁴, sin establecer prohibiciones generales sobre el espacio público, sino buscar en cada caso, la máxima armonización de los derechos⁵.

En este sentido, de acuerdo al principio pro persona establecido en el artículo 1º Constitucional, siempre deberá preferirse aquella disposición que resulte más protectora a los derechos de las personas. Así, cuando se encuentran varias leyes vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, forzosamente se debe optar por aquella que resulte más protectora respecto de los derechos humanos.

Ahora bien, la fracción II, del artículo 25, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, es de aplicación supletoria, establece que bloquear o estorbar el espacio público se encuentra justificado si es en ejercicio de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica⁶.

⁴ CDHDF. *Propuesta General 1/2013 Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*, CDHDF, México, 2013, pág. 34.

⁵ CDHDF. *Propuesta General 1/2013 Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*, CDHDF, México, 2013, pág. 35.

⁶ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, **“Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: (...) f II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de**

Por lo que, establece un nivel de protección a la manifestación de ideas en la vía pública que no puede ser limitado bajo el argumento de “liberar la vía pública”. Por lo tanto, al interpretar y aplicar la Ley de Movilidad del Distrito Federal en manifestaciones (en específico las restricciones que pudieran interpretarse sobre el uso del espacio público) deberá considerarse lo establecido en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ya que ésta resulta una concepción y disposición más protectora, del derecho a manifestarse.

Finalmente, es importante señalar que aun cuando las disposiciones señaladas ya se encontraban en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley de Transporte y Vialidad para el Distrito Federal⁷, con vigencia anterior a la publicación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, dichas disposiciones debían interpretarse de manera que no resultaran lesivas a los derechos humanos, por lo que, su vigencia en el orden normativo debe ser siempre y cuando su interpretación sea para maximizar los derechos y no restringirlos, situación que no acontece con las disposiciones que se analizaron y se alegan invalidas.

SEGUNDO. Los artículos 7, 9 y 69, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, resultan violatorios de los derechos humanos de las personas con discapacidad, contraviniendo no solo el artículo 1º de nuestra Constitución sino también Tratados Internacionales, cuyos objetivos son promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como, la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de propiciar su plena integración en la sociedad.

Para evidenciar lo anterior, es importante, en primer lugar, señalar qué se debe entender por **discapacidad**. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en su artículo I, nos dice:

Artículo I. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:
1. Discapacidad

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 asociación o de reunión pacífica.” Ley publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de mayo de 2004.

⁷ **Artículo 107.-** Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

Artículo 108.- Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por las normatividad aplicable. Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente.

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

...

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su preámbulo, inciso e, y en su artículo 1, párrafo segundo, establece:

Preámbulo

Los Estados Partes en la presente Convención,

...

*e) Reconociendo que **la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,***

...

Artículo 1

Propósito

...

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

De ambas definiciones, se advierte que la discapacidad resulta de la interacción entre las limitaciones funcionales de una persona y las barreras existentes en el entorno que impiden el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

Ahora bien, cuando una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad, es titular de una protección especial, en razón de que los Estados deben cumplir con deberes especiales para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos y, para ello, no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que **es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho**, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentra, como la discapacidad.

En ese sentido, es obligación de los Estados, entre ellos del nuestro, orientarse por incluir a las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones que lo impiden sean desmanteladas. Por tanto, **es necesario que promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras.**

Por tal razón, el artículo 5, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, impone a los Estados Partes, a fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, la obligación de asegurar la realización de **ajustes necesarios**, los cuales define como "*las modificaciones y adaptaciones*

necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Hechas las precisiones anteriores, veamos que dice el artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, que en seguida se transcribe:

Artículo 69.- A ninguna persona se le reexpedirá un permiso o licencia para conducir en los siguientes casos:

...

II. Cuando la Secretaría compruebe que el solicitante ha sido calificado de incapacidad mental o física que le impida conducir vehículos motorizados y no compruebe mediante certificado médico haberse rehabilitado.

Entendiendo que en caso de discapacidad física, la movilidad en vehículos motorizados podría superarse con adaptaciones de diversa índole que permitan conducirles de forma segura y eficiente. La incapacidad mental sólo podrá avalarse por autoridad facultada para ello.

De su lectura se observa, que el legislador niega el derecho a obtener la reexpedición de un permiso o licencia para conducir vehículos motorizados, a las personas con discapacidad mental o física, pasando inadvertido que tienen los mismos derechos a las demás personas, y que por su particular condición de vulnerabilidad, el Estado a fin de promover su igualdad y eliminar la discriminación, **debe adoptar todas las medidas pertinentes para que puedan superar los obstáculos que les impiden gozar plenamente de este derecho, entre ellas asegurar la realización de los ajustes necesarios para que puedan hacerlo**, y no se obstaculice, por motivos de discapacidad, el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, del derecho a obtener un permiso o licencia para conducir vehículos motorizados, como sucede en el caso.

La negativa de este permiso, **viola el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de la personalidad jurídica**, previsto, entre otros tratados, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 12, que prevé lo siguiente:

Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que **las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.**

2. Los Estados Partes reconocerán que **las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.**

3. Los Estados Partes **adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.**

4. Los Estados Partes **asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al**

ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

El derecho a obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica es el derecho de la persona a que, en cualquier parte, sea reconocido legalmente como sujeto de derechos y obligaciones, de manera tal que este derecho representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer.

De este modo, el contenido del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica **se refiere al correlativo deber general del Estado de procurar los medios y condiciones jurídicas para que éste pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares o, en su caso, a la obligación de no vulnerarlo.**

Al respecto, es importante comentar que la personalidad jurídica es una facultad exclusiva de las personas, se adquiere con el nacimiento y se extingue con la muerte, en consecuencia, no hay persona que carezca de aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. No es algo que el ordenamiento jurídico pueda atribuir de manera arbitraria, pues es una exigencia de la naturaleza y dignidad humana que el derecho no tiene más remedio que reconocer, como medio para que en la vida los hombres realicen sus fines.

La personalidad jurídica se integra con atributos, que son elementos y características que encontramos en todas las personas y que tienen ciertas consecuencias jurídicas. Uno de ellos es, la capacidad jurídica. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el concepto de capacidad jurídica es coincidente con el de personalidad, sin embargo la personalidad es la emanación jurídica de la persona y la capacidad jurídica es atribuida por el ordenamiento jurídico y pueden haber algunos motivos legales que la limiten, los cuales responden a criterios de orden público, de protección a ciertas personas, o bien, a sanciones que se imponen, lo cual no sucede con la personalidad jurídica que es absoluta, única, indivisible, irreductible e igual para todos. La personalidad implica la capacidad jurídica, así, toda persona, por el hecho de serlo, tiene capacidad jurídica y la tiene desde el comienzo hasta el fin de su personalidad. Al respecto los artículos 2 y 22, del Código Civil para el Distrito Federal, establecen:

Artículo 2.- La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer. A ninguna persona por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, identidad de género, expresión de rol de género, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, **discapacidad** o estado de salud, **se le podrán negar un servicio o prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos.**

Artículo 22. La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.

En este orden de ideas, la violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad, lesiona su dignidad humana, porque supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de que sean titulares y gocen de derechos y obligaciones, lo cual los coloca en una situación vulnerable en relación con el Estado o terceros frente a la no observancia de sus derechos.

El Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, como sucede con las personas discapacitadas, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, en atención al principio de igualdad ante la ley.

Por lo expuesto, la negativa, a las personas con discapacidad física o mental, del derecho a obtener un permiso o licencia para conducir vehículos automotores, en igualdad de condiciones a las demás personas, deviene **discriminatoria**, vulnerando su dignidad y su valor inherente de ser humano. Al respecto, es necesario, señalar cuáles son los alcances del término "discriminación".

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad, en su artículo I, punto 2, incisos a y b, define la discriminación contra las personas con discapacidad de la siguiente manera:

Artículo I

...

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" **significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.**

b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos

en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2, precisa que por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá:

Artículo 2
Definiciones

...

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá **cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales** en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

...

Bajo este entendido, el artículo 69, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, contraviene el artículo 5, de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 5
Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que **todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.**
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

El derecho que se reconoce en este artículo 5, es el de **igualdad ante la ley**, que no es un principio sino un derecho humano, que genera obligaciones para los Estados. Por lo que es un mandato que tiene dos momentos: la creación de la ley y la aplicación/evaluación de dicha ley, de ahí que tiene un mandato inicial dirigido al legislador y un mandato derivado al juez, o aún más, de conformidad con el contenido del quinto párrafo, del artículo 1º Constitucional, a todos los poderes públicos.

Así, en la vertiente de creación, la igualdad ante la ley obliga al legislador al establecimiento de las diferencias normativas que sean aplicables dentro de la generalidad y abstracción de la ley para que toda persona tenga el mismo trato frente a ésta. Para ello, debe conocer la realidad social con la finalidad de distinguir los rasgos o características que deben ser objeto de regulación normativa y

establecer diferencias razonables en el contenido de la ley, como acontece con la situación de las personas con discapacidad.

Esto también significa, *que el legislador está sometido al principio de la igualdad, a no establecer discriminación, a no establecer diferencias arbitrarias, a combatir las prácticas discriminatorias, exigiéndole que haga todo lo posible para que quienes estén en situación de inferioridad puedan conseguir una posición de igualdad real*, pero siempre justificando el porqué de ello, su racionalidad y el objetivo que pretende alcanzar. En tanto esta justificación o *distinción* se emplea para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo, a diferencia de la *discriminación* que hace referencia a lo inadmisibles y violatorio de derechos humanos.

Lo que se traduce en que el mandato de trato paritario ante las normas *obliga a establecer un tratamiento igual para todas y todos que no sea discriminatorio, pero no impide una diferencia basada en causas objetivas y razonables, que sirvan justamente para alcanzar ello.*

Por lo tanto, la igualdad ante la ley significa que *las situaciones iguales deben ser tratadas iguales y que las situaciones desiguales deben ser tratadas desigualmente* siempre de manera justificada objetiva, razonable y proporcionalmente, ***siendo inconstitucional tratar igualmente a hipótesis jurídicas diferentes, como asimismo, es inconstitucional tratar de manera diferente a quienes se encuentran en una misma hipótesis jurídica, desde la creación de la ley y en su aplicación.*** De ahí que una ley que se aplique con imparcialidad puede tener un efecto discriminatorio si no se toman en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplica.

En este contexto, **el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *ius cogens***, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico e impregna toda actuación de poder del Estado relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos.

Es por eso, que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad de la ley de todas las personas.

Por su parte, el artículo 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reitera que *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”*. De tal forma que **prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación**, consagrando un derecho que acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe. Por ello, cuando un Estado discrimina por una protección desigual de la ley interna, viola el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al tenor de lo expuesto, el legislador, atendiendo a la situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad, debió establecer diferencias normativas en el contenido de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, para que tuvieran el mismo trato frente a ésta, pero no lo hizo en la redacción del artículo 69, pues les negó el derecho a obtener un permiso o licencia de conducir en igual de condiciones que las demás personas, por lo que este precepto legal deviene inconstitucional.

En relación al **artículo 9**, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, se define a las personas con movilidad limitada, en los siguientes términos:

Artículo 9.- *Para aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por:*

...

LXIV. Personas con movilidad limitada: *Personas que de forma temporal o permanentemente, debido a enfermedad, edad, accidente o alguna otra condición, realizan un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado. Incluye a niños, mujeres en periodo de gestación, adultos mayores, adultos que transitan con niños pequeños, personas con discapacidad, personas con equipaje o paquetes;*

...

Del concepto transcrito se advierte, que de manera incorrecta se denomina a las personas con *discapacidad motriz* como personas con movilidad limitada, no obstante, todas las personas podemos tener movilidad limitada pero no todas discapacidad motriz, tal diferencia atiende a que la discapacidad motriz es la dificultad que presenta una persona en el manejo y control de su cuerpo y que por sus características requiere de la implementación de diversas adecuaciones para que pueda desenvolverse en los diversos contextos en los que participa, sin que ello afecte su rendimiento intelectual.

Asimismo, la definición que se analiza, contraviene lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que los define sólo desde el ámbito médico y, no desde el modelo social y de derechos

humanos que los reconoce como personas sujetas plenas de derechos, en tanto se limita a atender que las personas discapacitadas tienen restricciones o impedimentos para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano, **pero no se considera que existe una obligación estatal y social para buscar su igualdad**. De tal forma, que esta definición invisibiliza a este grupo y lo pone en riesgo de vivir niveles de discriminación muy graves, una muestra de ello es que iguala a las personas con discapacidad con aquellas que llevan equipaje o paquetes.

Por lo que se refiere al **artículo 7**, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, se define a la accesibilidad, de la manera siguiente:

***Artículo 7.-** La Administración Pública al diseñar e implementar las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, observará los principios siguientes:*

...

***II. Accesibilidad.** Garantizar que la movilidad esté al alcance de todos, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición, a costos accesibles y con información clara y oportuna.*

...

Este concepto difiere del establecido en el artículo 9, de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual **reconoce las necesidades de las personas con discapacidad para que la movilidad se encuentre a su alcance, sin discriminación**. Precisamente, por esta razón, impone al Estado la obligación de adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, *al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales*, enfatizando que **estas medidas incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso**⁸.

En tal virtud, la definición de accesibilidad, prevista en el artículo 7, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, debió estimar los términos “al alcance de todos”, “sin discriminación de condición”, “costos accesibles” e “información clara y oportuna”, como estándares amplios que deben regularse a luz de lo que prevé la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹, a fin de atender el artículo 1º de nuestra Constitución.

⁸ DOF: 02/05/2008 . DECRETO Promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis. Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033826&fecha=02/05/2008

⁹ Artículo 9 de la CDPCD sobre Accesibilidad

No obstante, como no lo hizo, el artículo 6, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, por lo que respecta a los contenidos en materia de accesibilidad y derechos de las personas con discapacidad, precisa:

***Artículo 6:** La Administración Pública proporcionará los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad. Para el establecimiento de la política pública en la materia se considerará el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad. Se otorgará prioridad en la utilización del espacio vial y se valorará la distribución de recursos presupuestales de acuerdo a la siguiente jerarquía de movilidad:*

I. Peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada;

...

De tal forma, que si bien esta norma jurídica determina que la Administración Pública debe proporcionar los medios para que las personas con discapacidad puedan elegir de manera libre la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad, lo cierto es que no será factible porque no se garantizó que siempre tuvieran accesibilidad a ellos, a través de sistemas de apoyo y *ajustes necesarios* que estas personas requieren, ni se previeron medidas para identificar y eliminar los obstáculos y barreras que obstruyen su accesibilidad, de tal manera, que las personas con discapacidad se verán impedidas para disfrutar en igualdad de condiciones a las demás personas los beneficios que ofrece la Ciudad.

VII. PRUEBAS

1.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en copia certificada del oficio número MDPPSA/CSP/986/2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, en el que se me informa mi designación como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura.

2.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en copia certificada del decreto en el que consta mi designación como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1744, de fecha 29 de noviembre de 2013.

3.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en copia simple del decreto por el que se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No 1899 Bis, de fecha 14 de julio de 2014.

Por lo expuesto y fundado,

A Ustedes, CC. Ministros, atentamente pido se sirvan:

PRIMERO.- Admitir a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, y tener como delegados y delegadas, y como domicilio para oír y recibir notificaciones, a las personas señaladas y el lugar mencionados, respectivamente, en el proemio de este curso.

SEGUNDO.- Dar vista a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que rindan el informe previsto en el artículo 64, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Sustanciado el procedimiento, dictar sentencia que declare la invalidez de los artículos 7, 9, 69, 213 y 214, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

A T E N T A M E N T E

**DRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**