

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Yessica Esquivel Alonso*

SUMARIO: I. Introducción, II Aproximación conceptual, III. Titularidad y contenido del derecho, IV Límites y conflictos con otros derechos, V. Reflexiones finales, VI. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Las libertades colectivas han pasado un largo recorrido para lograr su reconocimiento, de ello dan cuenta los derechos de reunión, manifestación y protesta. Derechos que surgen como contrapeso al ejercicio del poder, que se apoyan en la autodeterminación de un grupo de personas para participar en cuestiones de interés público¹.

Desde tiempos remotos las plazas, calles y avenidas fueron lugares utilizados para hacer protestas, fue allí donde el orador expresaba su inconformidad y la hacía expansiva. Incluso se fundó una doctrina denominada teoría del “foro público”² en torno

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Mill, Stuart, *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2013, pág. 69.

² Al respecto véase, Kalven Fr., Harry, “The Concept of the Public Forum”, en David Amar, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech*.

a los derechos de manifestación y expresión cuyo objetivo fue promover, difundir y proteger el debate público que reclamaba el autogobierno.

Otra relevante teoría que impactó en el derecho de protesta social fue la doctrina del “libre mercado de ideas”³, que en términos generales, se sustenta en que la libertad de expresión se diversifica en atención a una multiplicidad de factores como la capacidad económica y la visibilidad mediática. Lo que se traduce en que sólo aquellos que cuenten con más dinero y acceso a los medios de comunicación gozarán de una mayor posibilidad de plantear sus demandas.

Desde esta óptica la distribución inequitativa de los recursos impacta en los sectores y grupos en desventaja. Las desigualdades sociales no son solamente económicas, también existen desigualdades que derivan de la apropiación de los espacios de expresión por parte de determinados sectores⁴. Por ejemplo, es frecuente encontrar desequilibrios en el acceso a la palabra por diferencias raciales, étnicas, culturales, de género, entre otros⁵.

En este sentido, cobra importancia la deseable protección que los Estados deben brindar a las sociedades contemporáneas. La estabilidad social se acompaña de una libertad de expresión protegida, esto es, cuando se encuentran satisfechos ciertos de-

Its Constitutional History and the Contemporary Debate, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 192-197.

³ El “mercado de ideas” es una teoría que surge de los argumentos del juez Oliver Wendell Holmes en el caso *Abrams vs. Estados Unidos*, 250 US 616, 630 (1919). Véase una aproximación general, Salvador Coderch, Pablo (dir.), *El mercado de las ideas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 15-55.

⁴ Rodríguez Alzueta, Esteban, “Libertad de expresión y activismo estatal el Estado y los grupos desaventajados: La distribución equitativa de la palabra”, *Cuadernos de H Ideas*, vol. 2, no. 2, diciembre 2008. Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1371> (consultado 7 de septiembre de 2018).

⁵ Al respecto Barent señala que “los pobres y oprimidos pueden expresar sus opiniones sólo a través de manifestaciones en las calles y reuniones que tiene lugar en locales que no les pertenecen”. Barent, Eric: *Freedom of speech*, Oxford University Press, New York, 1987, pág. 83.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

rechos básicos (alimentación, vivienda, salud, educación, seguridad, etc.) es posible mitigar las diferencias de discriminación en la distribución de la palabra. De tal suerte, que conforme se vayan desvaneciendo las desigualdades se facilite la promoción de un diálogo entre gobernantes y gobernados más horizontal.

La evolución histórica de los derechos de reunión, manifestación y protesta fueron reconocidos de manera tardía en los ordenamientos legales. A juicio de Torres Muro ello se debió a dos razones primordiales, por una parte, a la desconfianza y el temor que infundía en ciertas clases sociales “acomodadas” cuando una movilización de ciudadanos salían a la calle a exigir el reconocimiento de sus derechos; y por otra, el conflicto de derechos fundamentales que ello supone, esto es, el acceso a lugares públicos, el bloqueo de ciertas avenidas, las molestias de comerciantes, entre otros⁶.

Las movilizaciones sociales son una “válvula de escape” para las democracias porque cuando los procesos políticos resultaban insuficientes, era viable acudir al reclamo y rechazo social de grupos minoritarios a través de la protesta social cuya finalidad está encaminada a persuadir al sector público⁷.

A pesar de las resistencias fácticas en el campo normativo, el reconocimiento de estos derechos se dio con mayor ahínco en el siglo XX⁸. La Organización de las Naciones Unidas el 10 diciembre de 1948, expidió la Declaración Universal de los Derechos

⁶ Torres Muro, Ignacio, *El derecho de manifestación y reunión*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 32.

⁷ Véase Sherr, Avrom, *Freedom of portest, public order and the law*, Oxford, New York, 1989, pág. 2.

⁸ No se desconoce que en el siglo XIX algunos documentos legales reconocieron los derechos de manifestación y protesta social de manera temprana, por ejemplo, la Constitución Francesa de 1793. Artículo 7. “El derecho de manifestar el pensamiento y las opiniones, ya por medio de la prensa, ya de cualquiera otra manera, el derecho de reunirse pacíficamente y el libre ejercicio de los cultos, no pueden ser prohibidos. La necesidad de enunciar estos derechos supone o la presencia o el reciente recuerdo del despotismo”. Constitución francesa de 21 de junio de 1793. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf (consultado el 15 de agosto de 2018).

Humanos. En ella se estableció que los derechos de asociación y reunión al señalar en su artículo 20 que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. [y que] 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”⁹.

En ese mismo año, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 en su artículo XXII precisó que “[...] toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”¹⁰.

Algunos instrumentos internacionales en materia de derechos civiles, políticos o humanos, respaldaron el derecho de asociación. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 21, instituyó que “[...] toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. A su vez, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantizó el derecho a la libertad de asociación¹¹.

En el derecho comparado destaca la especial protección a los derechos de manifestación y reunión. Así, tenemos por ejemplo: la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos¹²,

⁹ Disponible en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf (consultado el 17 de octubre de 2018).

¹⁰ Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> (consultado el 19 de septiembre de 2018).

¹¹ Artículo 16. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole; 2. 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 y libertades de los demás; 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

¹² Enmienda I. “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte

El derecho de reunión y manifestación pacífica

el artículo 8 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949¹³, el artículo 17 de la Constitución italiana de 1947¹⁴ y en España el artículo 21 de la Constitución de 1978¹⁵.

Llama la atención el caso de México porque los derechos de manifestación y protesta social no aparecen expresamente contemplados en la Constitución mexicana. Sin embargo, podríamos sostener como lo hace la doctrina, que “la manifestación pública la encontramos prevista en el derecho de reunión reconocido en el artículo 9o. constitucional, al decirse que no debe considerarse ilegal una reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad”¹⁶.

la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”. Disponible en <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> (consultado el 15 de agosto de 2018). Para mayor abundamiento véase Saldaña, María Nieves, “La gestación de la Primera Enmienda: *Founding period*” y “original meaning”, *Historia Constitucional*, no. 7, 2006, págs. 257-289.

- ¹³ Artículo 8. “Libertad de reunión. (1) Todos los alemanes tiene el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permisos previos. (2) Para las reuniones en lugares abiertos, este derecho puede ser restringido por ley o en virtud de una ley”. Ley Fundamental de Bonn. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (consultada 31 de agosto de 2018).
- ¹⁴ Artículo 17. “Los ciudadanos tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. No se requerirá notificación previa para las reuniones, aunque tenga lugar en lugares abiertos al público. De las reuniones en lugares públicos se deberá causar notificación previa a las autoridades, las cuales sólo podrán prohibirlas por motivos contrastados de seguridad o de salubridad pública”. Constitución de la República Italiana de 1947. Disponible en <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf> (consultado 31 de agosto de 2018).
- ¹⁵ Artículo 21. “1 Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. La Constitución española de 1978. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=21&tipo=2>. (consultado el 2 de septiembre de 2018).
- ¹⁶ Corzo Sosa, Edgar, “Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación”, en Godínez Méndez, Wendy A., y García Peña, José He-

En consecuencia, la libertad de los ciudadanos para reunirse, manifestarse o protestar se han erigido como instrumentos a lo largo de la historia que permiten garantizar, conservar o incrementar determinadas satisfacciones (cotidianas o estructurales). Estos canales de comunicación desempeñan un papel de intermediación entre la vida privada y la esfera pública. Reflejando con ello una lucha social por el respeto, que no puede ser desdeñada.

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Los derechos de protesta fomentan la sociabilidad y la cooperación. Estos derechos constituyen una figura intermedia entre la libertad de expresión y la libertad de asociación por tiempo determinado. Es también un cauce de expresión de la disidencia, la inconformidad y el desacuerdo, que en no pocas ocasiones es el único camino de grupos minoritarios para hacerse escuchar.

La manifestación pacífica guarda cierta semejanza con libertad de expresión y asociación¹⁷. Con la libertad de expresión comparten la característica de ser un medio de difusión de ideas, sólo que el de manifestación necesariamente habrá de ejercerse de manera colectiva, en tanto que la libertad de expresión puede ejercitarse individualmente¹⁸. Del mismo modo, con el derecho

riberto (coords.) *Temas actuales del Derecho. El derecho en la Globalización*, UNAM-IIIJ, México, 2014, págs. 79-78. Véase 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”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, página 131, párrafo 8.

¹⁸ En semejantes términos, se ha referido el Tribunal Constitucional Español al señalar que “históricamente, el derecho de reunión surge como un

El derecho de reunión y manifestación pacífica

de asociación su relación se justifica porque aglutinan un grupo de personas con un fin específico y su diferencia estriba en que la asociación se establece de manera permanente mientras que la manifestación es efímera.

La doctrina es prácticamente unánime al considerar que la reunión pacífica “trata de un derecho individual de libertad, de una libertad personal, aunque su materialización presuponga un punto de confluencia en el ejercicio de varias libertades individuales; es un derecho individual con una clara y determinante proyección social para su realización”¹⁹.

Bajo esta lógica, los derechos de protesta social son concebidos genéricamente, desde dos perspectivas. Por un lado, como derechos positivos que facilita un *hacer*, esto es, acudir a una concentración en defensa de un objetivo determinado; y por otro, como derechos negativos que pueden involucrar un *no hacer*, porque nadie está obligado a asistir a una manifestación que no se comparte²⁰.

Los derechos de reunión, manifestación pacífica y protesta social son instrumentos para ejercer otros, como los civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, que son expresión de la participación ciudadana en temas de interés común. Sin embargo, con frecuencia estos tres derechos son reconocidos de manera separada y autónoma.

Por ejemplo, para Vidal Martí “el derecho de reunión es la posibilidad de agruparse en un lugar determinado, un número

derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ello, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria”. STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2.

¹⁹ Soriano Díaz, Ramón, “Artículo 21. Derecho de reunión”, en Alzaga Villamil Óscar, (dir.), *Comentarios a la Constitución*, tomo II, arts. 10 al 23, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1983, pág. 587.

²⁰ En semejantes términos, Solozábal Echavarría, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, no. 5, 2001, págs. 105.

de personas, de manera temporal, y con un mínimo de organización, que han sido previamente convocadas con el objeto de conseguir una finalidad lícita, consistente en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones”²¹.

Una parte de la doctrina afirma que el derecho de manifestación pacífica es una técnica de acción política que pretende evidenciar un descontento popular. En palabras de Corzo Sosa es “la expresión de un reclamo o de una protesta en un lugar al que todos pueden acceder, sin importar el número de personas que asistan a ella”²².

Mientras que la protesta social permite evidenciar públicamente diversos problemas que afectan a una colectividad. De acuerdo con Gargarella, se compone de “quejas avanzadas por ciertos grupos que ven sus necesidades básicas insatisfechas”²³. También puede ser definida como un mecanismo de exigencia social que busca visibilizar una demanda general y pretende que las autoridades atiendan los planteamientos y se responsabilicen de la situación en el ámbito de sus competencias.

Aunque aparentemente exista una distinción conceptual entre los derechos de reunión, manifestación pacífica y protesta social²⁴, la diferencia material no es del todo clara. Ello porque comparte ciertos elementos de identificación común, tales como agruparse de manera voluntaria en asociaciones, perseguir un fin

²¹ Vidal Martín, Tomás, “Derecho de Reunión y Manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, No. 1, 1997, pág. 275.

²² Corzo Sosa, Edgar, “Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación”, en Godínez Méndez, Wendy A., y García Peña, José Heriberto (coords.) *Temas actuales del Derecho. El derecho en la Globalización*, UNAM-IIJ, México, 2014, pág. 78.

²³ Gargarella, Roberto, “El derecho frente a la protesta social”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2008, vol. 250, pág. 183.

²⁴ En este sentido Solozábal Echavarría señala que “esta instrumentalidad que resulta innegable no es óbice para afirmar la autonomía de cada uno de los derechos de que estamos hablando, de modo que a cada uno le corresponde su calificación dogmática”. Solozábal Echavarría, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, no. 5, 2001, pág. 108.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

determinado, tienen una vigencia temporal y cuentan con una organización previa.

De ahí que, los derechos de protesta social sean derechos humanos instrumentales²⁵ con un fin legítimo, que permiten mantener abiertos los canales del debate y del disenso. Al mismo tiempo, su reconocimiento se encuentra sometido a limitaciones que pueden derivar en actividades “molestas” al poder político²⁶.

Lo anterior permite sostener que los derechos de reunión y manifestación pacífica consagrados en el artículo 20 de la Declaración Universal, junto al derecho de protesta, son derechos humanos semejantes que permiten exigir el cumplimiento de otros derechos o políticas públicas establecidas que no tienen cumplidas a cabalidad. Por lo tanto, al considerar que los tres derechos tiene el mismo contenido, en este texto, se hablará indistintamente de ellos.

Los derechos de reunión tienen una dimensión individual y una dimensión objetiva. De acuerdo con Solozábal Echavarría en la “dimensión individual, según la cual se se trata de reconocer una libertad de autodeterminación de la conducta, expresión de la sociabilidad de la persona que tiende a la comunicación con los demás, sin la cual se produce el aislamiento y empobrecimiento individuales (...) dimensión objetiva, un relieve si se quiere preferentemente político o una cierta, si se me permite hablar así dimensión institucional, (...) [es] un rasgo funcional de la democracia (...) como un instrumento fundamental para la formación de la opinión pública”²⁷.

Desde esta línea argumentativa, los derechos de protesta permiten expresar la inconformidad o empatía con algunas políticas públicas o derechos sociales sistemáticamente vulnerados, con

²⁵ Para Pace “no es una libertad sustantiva o final, sino una libertad instrumental”. Pace, Alessandro, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè Milano, 1967, pág. 48.

²⁶ Sánchez Ferriz, Remedio, *Estudios sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989, pág. 45 y ss.

²⁷ Solozábal Echavarría, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, no. 5, 2001, págs. 105-106.

decisiones o reclamos de ciertos sectores poblaciones que requieren ser atendidos. Por lo que su ejercicio significa una oportunidad para solucionar los conflictos sociales²⁸.

Es frecuente que algunos ciudadanos tomen como epicentro la calles y principales avenidas para hacer patente una situación con la que están en desacuerdo, por ejemplo, ajustes económicos, seguridad pública, seguridad social, etc. Problemas serios que se expresan a través de movilizaciones ciudadanas que desafían al Derecho, tal como sucedió en Madrid con el 15M²⁹, en México con el Movimiento de Ayotzinapa³⁰, o en Medio Oriente con la denomina “Primavera Árabe”³¹.

Las expresiones de protesta usualmente muestran el descontento por la impunidad, inseguridad, pobreza, desigualdad o por las políticas que violan los derechos humanos. En contextos tan complejos, el derecho de manifestación implica terminar con un ciclo de demandas o falta de respuestas efectivas. Por lo tanto, el momento de salir a la calle representa la última oportunidad para que el Estado conozca, aunque de manera tardía, la política pública denunciada, antes de dar lugar a un conflicto mayor. De ahí la importancia de agruparse pacíficamente con cualquier objeto lícito para expresar la protesta social.

²⁸ Miele y Sciano señalan que “la situación pacífica es aquella en la que no hay alteración del orden público”. Miele y Sciano, “*Riunione (diritto di)*”, en *Novissimo Difesto italiano*, tomo XVII, Turíno, 1989, pág. 209.

²⁹ Movimiento social que surge para exigir “Democracia Real Ya” en España. El 15 de mayo (de ahí 15M) se dio una movilización ciudadana que fue convocada a través de las redes sociales. Para una aproximación véase Viejo Viñas, Raimundo, “La programática del 15M”, *Libre Pensamiento*, no. 71, 2012, págs. 26-33.

³⁰ Movimiento para exigir justicia por la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero, México. Para mayor abundamiento véase Fernández Poncela, Ana María, “Ayotzinapa, protestas, solidaridades y movimientos juveniles en México”, *Boletín Científico Sapiens Research*, vol. 5, no. 2, 2015, pág. 61-65.

³¹ Movimiento social que permitió a la población árabe salir a manifestarse exigiendo reformas económicas, políticas y sociales. Para mayor abundamiento véase Álvarez-Ossorio Alvariano, Ignacio (coord.), *La primavera árabe revisada: reconfiguración del autoritarismo y recomposición del islamismo*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Los manifestantes deben actuar con respeto a la dignidad de las demás personas y a las leyes. Así, todo individuo tiene derecho a formar parte de una asamblea o reunión que tenga como propósito expresar ideas, realizar peticiones o protestas contra la autoridad, siempre que sea de manera organizada y tranquila.

Algunos organismos internacionales han considerado que la manifestación pacífica es una alternativa a la violencia y una forma de expresión que puede ser una llamada de atención al Estado. A través de las concentraciones públicas se logran externar las preocupaciones sobre asuntos públicos para lograr cambios, lo que se convierte en un camino de participación de la democracia directa³².

Aquí toma relevancia la calidad de “pacífica”, como condición, del ejercicio del derecho de salir y expresar los desacuerdos. Al respecto, Vidal Martín refiere que pacífica es aquella reunión que no tenga por finalidad la comisión de actos violentos³³. Desde esta óptica si una reunión tiene por objeto la defensa o apología de acciones de agresión ilegítimas se podrá subsumir en una categoría no pacífica y en consecuencia no estará permitida por la ley.

Lo relevante del concepto pacífica es que pueda ser entendida como la manifestación que se lleva a cabo libre de violencia contra la personas y las cosas. Pero, ¿qué es una manifestación violenta? Podríamos definirla, de manera general, como un desorden de un grado preocupante, que puede afectar a terceros que no participan en la protesta.

Uno de los primeros antecedentes que le da sustento a esta búsqueda de tranquilidad al momento de manifestarse se dio en Francia en el Decreto de 14 de diciembre de 1789. En este docu-

³² Declaración de la Alta Comisionada contenida en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párrafo 18.

³³ Vidal Martín, Tomás, “Derecho de Reunión y Manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, No. 1, 1997, págs. 280-281.

mento se reconoció en el artículo 62 que los ciudadanos podrían reunirse pacíficamente y sin armas³⁴.

El planteamiento trasciende al “orden público” que se constituye como uno de los límites tradicionales de la libertad de manifestación. La posibilidad de actos de violencia no es menor, especialmente si es visible la indignación por la falta de respuesta del Estado³⁵.

Más tarde, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispuso en el artículo 15, “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas (...)”. Como se advierte la disposición “sin armas” es un elemento que trasciende hasta nuestros días, pero ¿qué debemos entender por armas?

La doctrina señala que “existe una amplia zona gris constituida por los objetos cuyo fin principal no es ser utilizados para el ataque o la defensa, pero que pueden eventualmente servir para ello, por ejemplo, los bastones o incluso los paraguas”³⁶. Por lo tanto, la apreciación de la ilicitud de una protesta a causa de la concurrencia de una multitud con armas u objetos peligrosos, dependerá del riesgo que representen.

Al respecto, se debe precisar que no todo objeto que sea susceptible de causar daño puede ser calificado como arma. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de México subraya que “para verificar la configuración del delito de portación de arma prohibida debe atenderse a los hechos y a las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión que revelen la finalidad del sujeto activo, independientemente de la naturaleza objetiva y funcional del mencionado instrumento”³⁷.

³⁴ Véase Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 31; y Colom Pastor, Bartomeu, *El derecho de petición*, Universitat de les Illes Balears, Madrid, 1977, pág. 20.

³⁵ Véase Pace, Alessandro, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè Milano, 1967, pág. 91.

³⁶ Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 93.

³⁷ Jurisprudencia de la Primera Sala 21/2008, de rubro: “PORTACIÓN DE ARMA PROHIBIDA. PARA VERIFICAR LA CONFIGURACIÓN DE ESE DELITO DEBE ATENDERSE A LAS CIRCUNSTANCIAS Y A LOS HE-

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Bajo este razonamiento, la prohibición del uso de armas en las manifestaciones, se refiere a la forma en que se utilizan y no a la materialidad o al objetivo con que fueron creados (labora, recreativa, etc.).

Este concepto es acorde con la doctrina, porque si se admitiera como arma cualquier tipo de objeto con el que pudiera infringirse algún daño, caeríamos por una parte, en la inutilidad del concepto de reunión no pacífica o violenta como límite del derecho y, por otra, en exageraciones que podrían llevar a calificar como armas los puños o piernas de las personas, por llevar las cosas hasta el absurdo, tal como lo destaca Torres Muro³⁸.

Ahora, es pertinente tomar en cuenta el número de individuos armados y la relevancia que tengan en relación con la manifestación. Es decir, si en una protesta de diez mil personas se identifica a un sujeto portando un “bate” de beisbol, deben apartarlo, para no subsumir su conducta en el calificativo de manifestación armada. Es evidente que frente al número de personas reunidas pacíficamente con un fin legítimo, un sujeto no representa una amenaza de tal magnitud que pueda ponderarse frente al legítimo derecho de un importante número de personas a expresar su inconformidad social³⁹. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el peligro real e inminente que puede llegar a representar.

CHOS QUE REVELEN LA FINALIDAD DEL SUJETO ACTIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURLEZA DEL INSTRUMENTO QUE SE PORTE (LEGISALCIÓN DE LOS ESTADOS DE QUERÉTARO Y MORELOS)”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, pág. 287.*

³⁸ Torres Muro, Ignacio, *La libertad de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 94.

³⁹ En este sentido, “Las manifestaciones pacíficas se describieron como una alternativa a la violencia y una forma de expresión que podía considerarse un medio de atraer la atención hacia las preocupaciones relativas a los asuntos públicos y el logro de cambios, así como una manera de ejercer la democracia directa. Las manifestaciones también podían servir de barómetro para que los gobiernos supieran cómo se estaban desempeñando”. En *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 96. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 21 de agosto de 2018).

En suma, el derecho de manifestación pacífica, reunión y protesta social fortalece la vida democrática, en la medida que opera como un elemento que posibilita la deliberación, consenso y resolución de problemas de interés público. Es también, un fenómeno que dinamiza la acción colectiva y permite llevar al espacio público las necesidades de la población, abriendo mecanismos de dialogo no institucionalizados en contextos adversos. Por último, las manifestaciones deben ser pacíficas, de lo contrario se debe considerar el grado de peligrosidad o de amenaza real que supongan.

III. TITULARIDAD DEL DERECHO Y CONTENIDO

a) Titularidad

Los derechos de manifestación pacífica son individuales en su titularidad y colectivos en su ejercicio. Individuales porque cada persona puede decidir libremente si quiere o no unirse a una marcha. Mientras, que la naturaleza colectiva deriva del ejercicio de expresión social que reúne a un sector para lograr un fin común.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 2, establece que “todas las personas tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración (...)”, añadiendo que “no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona”⁴⁰. De acuerdo con la Declaración, en principio, todas las personas son titulares del derecho de manifestación y reunión.

En semejantes términos, se ha pronunciado el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas destacando que “toda persona debe poder expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica, entre otras cosas, mediante manifestaciones públicas, sin temor a sufrir represalias o a ser ame-

⁴⁰ Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf (consultado el 5 de septiembre de 2018).

El derecho de reunión y manifestación pacífica

drentada, hostigada, lesionada, sexualmente agredida, golpeada, detenida y recluida de manera arbitraria, torturada, asesinada ni ser objeto de desaparición forzada, lo que es especialmente cierto en el contexto de las elecciones cuando aumentan las tensiones y los intereses políticos, económicos y sociales que están en juego son considerables”⁴¹.

No obstante, esta titularidad genérica adquiere matices en determinados países. En algunos Estados se hace una distinción en la titularidad de estos derechos al diferenciar a aquellos que tiene una mejor calidad para ejercitarlos. Por ejemplo, se priva de hacer protestas sociales a extranjeros, migrantes, menores de edad, entre otras categorías.

Así, tenemos que en México por disposición constitucional se prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país⁴², norma que entendida en armonía con el derecho de reunión garantiza sólo a los ciudadanos la posibilidad de reunirse de manera pacífica para expresar una inconformidad⁴³. Del mismo modo, otros países como Malasia prohíben a los menores de 21 años organizar manifestaciones públicas⁴⁴.

⁴¹ Resolución 22/10. *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, adoptada el 21 de marzo de 2013, pág. 2. A/HRC/RES/22/10. Disponible en <http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Resolución-22-10-Consejo-de-Derechos-Humanos-sobre-Manifestaciones-Pacíficas-1.pdf> (consultado el 1 de octubre de 2018).

⁴² Artículo 33. (...) Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Ley de Reunión Pacífica de 2012. En el mismo sentido en el documento *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales* se señaló que “Malasia la Ley de Reunión Pacífica de 2012 prohíbe que los menores de 21 años organicen manifestaciones públicas. Los menores de 15 años ni siquiera pueden participar. Asimismo, los migrantes y los no ciudadanos pueden ver restringidos sus derechos de reunión”. VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 82. Disponible en <http://acnudh.org/>

Por el contrario, otros países atribuyen los derechos de manifestación y protesta tanto a los nacionales como a los extranjeros. Por ejemplo, España otorga pleno reconocimiento a los extranjeros desde 1987 para reunirse de manera pacífica⁴⁵.

La titularidad del derecho de reunión puede presentar problemas para ciertos colectivos al ser restringidos por la ley en su ejercicio, como ocurre con los jueces y magistrados, algunos cuerpos de seguridad, los miembros de las fuerzas armadas, fiscales, etc. La limitación responde a la responsabilidad social que esos sujetos tienen frente al Estado. Por ejemplo, en España se establece que los militares no gozaran del derecho de manifestación. Imaginar un día de protesta de las fuerzas armadas resulta un escenario verdaderamente preocupante, de ahí que se justifique la delimitación de determinadas agrupaciones en beneficio de un bien superior como es la seguridad pública.

En el orden internacional se observan criterios discrepantes en torno a la posibilidad de limitar o no los derechos de manifestación relacionados con la ciudadanía. Sin embargo, es precisamente esta razón la que debe preocupar a los países a fin de que no se niegue a los grupos vulnerables, el acudir a las calles para realizar protestas cuando se considere que no han sido respetados sus derechos.

wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf (consultado 12 de agosto de 2018).

⁴⁵ Véase STC 115/87, de 7 de julio de 1987, FJ 4. En el que establece “ha de recordarse aquí el tema de la igualdad de trato de extranjeros y españoles, y la homogeneidad de tratamiento de unos y otros que la Constitución reconoce respecto a ciertos derechos y garantías, entre los que se incluye, según ha dicho la STC 93/1985, de 30 de septiembre, el derecho a la tutela judicial efectiva, y, por ello, las garantías judiciales vinculadas al ejercicio de los derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta, además, que, aunque este Tribunal ha admitido para otros derechos fundamentales de los extranjeros algunas restricciones examinadas en los fundamentos jurídicos anteriores, ello ha sido en la medida que existe un sistema de garantías suficientes que reduzcan al mínimo el riesgo de que se produzca un uso arbitrario o injustificado de las facultades administrativas de intervención. Pero para prevenir este riesgo no es posible eliminar para todos los casos la facultad judicial de declarar la suspensión del acto si el juzgador comprueba que tal medida no se adecúa a la necesidad de salvaguardar los intereses generales”.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Organismos internacionales han observado que “el hecho de que una persona carezca de la ciudadanía o de un estatuto legal no significa que no deba tener algún tipo de voz en los asuntos políticos, económicos o sociales de su país de residencia”⁴⁶. Recuérdese que las reuniones pacíficas son instrumento relevante para visibilizar a grupos histórica y socialmente excluidos.

En este sentido, existe una categoría de sujetos especialmente protegidos en atención a su calidad de alta vulneración y marginalidad, cuya libertad de expresión se ve limitada por las condiciones socioculturales, de ahí que la libertad de manifestación sea cauce de comunicación para expresar la inconformidad y la lucha por sus derechos. Por ejemplo, los migrantes, indígenas, grupos afros, son conjuntos de personas que usualmente no cuentan con protección laboral por lo que su única alternativa es salir a la calle y hacerse escuchar.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que los derechos de la libertad de reunión pacífica y asociación son fundamentales debido a que las personas pueden unir sus preocupaciones e intereses con el propósito de darlos a conocer y procurar un estado de gobernabilidad que resuelva sus problemas⁴⁷.

Por lo anterior, acorde con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos los Estados deben reconocer los derechos de reunión y manifestación pacífica a todas las personas. El texto normativo es muy generoso y otorga una posición privilegiada a tales derechos instrumentales que permiten hacer posible la exigencia de otros derechos, por lo que su restricción atendiendo a la condición del sujeto debe ser excepcional y debe estar plenamente justificada.

⁴⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/26, 14 de abril, en VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 82. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 21 de agosto de 2018).

⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación, de 7 de agosto de 2013, (A/68/299). Disponible en <http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2013/09/UNSR-elections-report-ESP.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2018).

b) Contenido

El contenido de los derechos de protesta social contempla tres notas distintivas: a) la posibilidad de concurrencia de un determinado grupo de personas, b) debe existir una convocatoria para la manifestación y c) la concentración tiene una finalidad específica⁴⁸.

El objeto de los derechos de manifestación se puede definir como la exigencia pública de intereses comunes de ciertos grupos al Estado⁴⁹. Esto es, debe de existir una auténtica intención de reunirse de manera momentánea para discutir un tema común. No obstante, dicha reunión no podrá ser de carácter privado ni en lugar cerrado, de serlo no se subsumirían en las características preestablecidas (libertad de expresión en espacios públicos).

Por ello, las modalidades de ejercicio de los derechos de protesta responden al lugar en el que se desarrollen. Por ejemplo, el derecho de reunión puede llevarse a cabo indistintamente en un lugar cerrado o público, el alcance de la reunión se verá condicionado por la convocatoria y el número de personas que acudan a ella. Por su parte, la concentración se desarrolla a modo de reunión estática en un lugar público. Mientras que, el derecho de protesta tiene la característica de ser una movilización dinámica en un lugar público.

En este sentido, cobra importancia lo destacado por Torres Muro, al señalar que para “diferenciar las reuniones de las meras aglomeraciones, [se debe presentar atención en] que en las primeras hay un mínimo de organización producto de una voluntad anterior o previa al hecho mismo de la coincidencia de un determinado número de personas en un lugar”⁵⁰.

⁴⁸ Nos acogemos al análisis del contenido del derecho de reunión y manifestación que hace Torres Muro. Véase Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 85.

⁴⁹ Vidal Martín, Tomás, “Derecho de Reunión y Manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, No. 1, 1997, pág. 268.

⁵⁰ Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 24.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Existe una polémica sobre si para la celebración de reuniones en lugares de tránsito público se debe comunicar anticipadamente a la autoridad. Por una parte se señala que las libertades fundamentales no deben supeditarse a la obtención de una autorización⁵¹ porque puede suponer la vulneración al contenido esencial del derecho⁵² y, por otra, se ha destacado que la comunicación anticipada obedece a la necesidad de establecer medidas de seguridad, de tal suerte que, la manifestación pueda llevarse a cabo adecuadamente⁵³.

Los orígenes del debate se remontan a la discusión que pesa sobre la libertad de expresión como derecho colectivo. Específicamente se centra en analizar la figura de la solicitud que los organizadores de la manifestación hacen a las autoridades y la facultad discrecional de la autoridad para ponderar el derecho de protesta social y el posible riesgo que la movilización podría implicar, porque bajo el argumento de prevenir ciertos conflictos o actos de violencia, es altamente probable que la autoridad niegue la manifestación bajo la excusa de la prevención⁵⁴. En este sentido, existirá una tendencia natural, por parte de los ordenamientos legales, a explotar la comunicación anticipada como medio de control antes que una desafortunada represión.

⁵¹ Véase VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 39. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 21 de agosto de 2018).

⁵² Tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional español en la STC 115/87, de 7 de julio de 1987, FJ 4.

⁵³ En Estados Unidos, por ejemplo, se ha el Tribunal Supremo ha sostenido la constitucionalidad de algunas leyes estatales que imponían la necesidad de obtener permisos para realizar actividades de expresión pública bajo la figura de la “prior restraints”. Para mayor abundamiento véase Alexander, Larry, “There is no First Amendment Overbreadth (But there are vague first Amendment doctrines); Prior Restraints Aren’t “Prior”; and “As Applied” Challenges Seek Judicial Statutory Amendments”, *Constitutional commentary*, vol. 27, no. 2, 2011, págs. 439-454.

⁵⁴ Mill, Stuart, *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2013, pág. 142-144. En semejantes términos Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 106 y Peces-Barba, *Derechos fundamentales*, Madrid, 1980, pág. 126-130.

Existen voces que consideran que en una sociedad libre y democrática no debería obligarse a contar con autorización para reunirse pacíficamente⁵⁵. A lo sumo, podría solicitarse una notificación previa para que se facilite seguridad y orden público para la ciudadanía, pero ello no debe entenderse como un permiso. Algunos países como México⁵⁶ y España antes de iniciar la marcha o concentración los organizadores comunican a las autoridades su realización, pero no se pide una autorización⁵⁷.

La alteración al orden público que suponga algún peligro para las personas o bienes puede justificar a una autoridad impedir alguna manifestación. En su caso, los organizadores son responsables directos de mantener el orden durante la marcha, además

⁵⁵ Véase en VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 52. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 21 de agosto de 2018).

⁵⁶ En la Ciudad de México de acuerdo con el artículo 212 de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, la Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos den aviso. Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma. La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos.

⁵⁷ Artículo 8. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquellas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante. Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas. Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

deberán adoptar las medidas pertinentes para el adecuado desarrollo.

En el ejercicio de los derechos de manifestación se pueden apreciar ciertas características comunes.

- A) Previa concertación. Característica que permite distinguir este derecho de reuniones espontáneas. La reunión de personas supone una convocatoria emitida con la finalidad de asistir a una concentración.
- B) Concurrencia de personas con un fin específico. Implica la concentración de una pluralidad de personas que voluntariamente asisten con un objetivo común (lícito) a manifestar su parecer.
- C) Finalidad. El objetivo que se persigue debe ser lícito y se puede materializar en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de interés y la publicidad de reivindicaciones.
- D) Tiempo determinado. Las reuniones se desarrollan durante un período establecido, que usualmente concluye cuando se ha logrado la finalidad perseguida.
- E) Mínima organización. Las concentraciones son convocadas, lo que implica una organización previa que debe desdoblarse en acciones tendentes a llevar a cabo una manifestación pacífica (libre de violencia) y ordenada.

En suma, el contenido de los derechos de manifestación, reunión y protesta se compone de varios elementos, es decir, implica la concurrencia de un grupo de personas organizadas con un objetivo común y temporalidad determinada. Son libertades protegidas por los diversos ordenamientos al tener la característica de ser instrumentales porque permiten defender y ampliar otros derechos fundamentales.

IV. LÍMITE Y CONFLICTOS CON OTROS DERECHOS

Determinar el alcance de un derecho debe realizarse de modo razonable y proporcional, pero tales límites no pueden llegar a desnaturalizar o suprimir la posibilidad de ejercicio del respecti-

vo derecho. Por ello, la delimitación del alcance de los derechos debe ser expresa y precisa. La inclusión de límites es natural debe prevalecer un equilibrio entre el ejercicio a manifestar públicamente alguna inconformidad y otros derechos.

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 15, que el derecho de reunión puede estar sujeto a algunas restricciones previstas en la ley. Las delimitaciones deben ser proporcionales y admisibles en una sociedad democrática⁵⁸.

Del mismo modo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que “las restricciones de modo, lugar y tiempo al ejercicio del derecho de libertad de expresión y de reunión deben ajustarse a los estrictos criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.⁵⁹ En este entendido las prohibiciones no pueden servir de excusa para vigilar, detener o someter a procesos jurisdiccionales a las personas que ejerzan el derecho de protesta social.

En México ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar⁶⁰. Tampoco está permitido el lenguaje violento, intimidatorio

⁵⁸ Artículo 15. 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. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultado el 19 de septiembre de 2018).

⁵⁹ Véase Comunicado de prensa R109/17, “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condena restricciones arbitrarias de la Libertad de Expresión y de Reunión en Venezuela”, 29 de julio de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1071&lID=2>

⁶⁰ Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tiene derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

y de odio⁶¹, tal como se ha establecido vía jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶².

El parámetro para la regulación debe considerarse a la luz de una ponderación de intereses de las partes involucradas, por lo que de prohibirse una reunión o manifestación se requeriría un análisis del caso y una justificación previamente establecida en ley.

En este sentido Corzo Sosa señala que “las limitaciones judiciales, no deben considerarse que la penalización de las manifestaciones en las vías públicas constituyen *per se* una violación a los derechos de libertad de expresión y de reunión, además también deben analizarse si la imposición de una sanción penal es el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión a través del derecho de reunión”⁶³.

⁶¹ Véase Tesis aislada de la Primera Sala CDXXI/2014, rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: 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. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas”.

⁶² Véase Tesis aislada de la Primera Sala CL/2013, rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ACTUALIZACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LOS DISCURSOS DEL ODIO”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Décima Época, pág. 545; y Tesis aislada de la Primera Sala CXLVIII/2013, rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL DISCURSO HOMÓFOBO CONSTITUYE UNA CATEGORÍA DE LENGUAJE DISCRIMINATORIO Y, EN OCASIONES, DE DISCURSOS DEL ODIO”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Décima Época, pág. 547.

⁶³ Corzo Sosa, Edgar, “Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación”, en Godínez Méndez, Wendy A., y García Peña, José Heriberto (coords.) *Temas actuales del Derecho. El derecho en la Globalización*, UNAM-IIIJ, México, 2014, pág. 86.

YESSICA ESQUIVEL ALONSO

Las concentraciones que tengan por objeto la defensa de acciones violentas ilegítimas pueden subsumirse en el concepto de reuniones no pacíficas. Sin embargo, debe hacerse la distinción entre una reunión no pacífica y aquellas que constituyan un delito⁶⁴, debido a que, la responsabilidad y las consecuencias jurídicas son distintas.

Para calificar una manifestación de no pacífica es necesario que se den actos violentos cuya consecuencia será la disolución de la reunión, pero si los actos violentos constituyen delitos como rapiña, daño en propiedad ajena, robo, etcétera; cada persona involucrada en el tipo penal señalado responderá individualmente por su conducta ante el Estado.

La autoridad podrá prohibir o modificar algunas de las reuniones cuando se contravenga el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática⁶⁵. Sin embargo, el alcance de orden público no se puede extender a la prohibición de la manifestación bajo el argumento de obstaculizar la libre circulación porque por su propia naturaleza el derecho de concentración y manifestación presupone la afectación del libre tránsito. Por tanto, no se podrá utilizar ese razonamiento para negar el ejercicio del derecho de reunión o manifestación.

Al respecto Carbonell señala como “particularmente compleja (...) la relación entre el derecho de manifestación y la libertad de tránsito, pues si el primero se ejerce en la vía pública el segun-

⁶⁴ Por delito se habrá de entender aquellas acciones así tipificadas en el Código Penal y en las Leyes Penales especiales.

⁶⁵ Así lo establece el artículo 29. (...) 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (...)” Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por orden público podemos entender lo establecido por Alonso de Antonio quien señala que es la “limitación de un derecho por razón de tranquilidad, seguridad o salubridad pública”. Alonso de Antonio, José Antonio, “El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico, no. 15, 1989, pág. 110.

El derecho de reunión y manifestación pacífica

do puede correr algún tipo de riesgo, sobre todo en las grandes urbes en las que los problemas son parte de la cotidianidad”⁶⁶.

En este entendido, las demandas sociales se convierten en un cause de expresión para dar a conocer una opinión pública, por lo que de ninguna manera significa que su objeto sea paralizar el tránsito vehicular o bloquear las calles caprichosamente.

El fundamento capaz de interrumpir una manifestación será el peligro para las personas o propiedades, este argumento podría, eventualmente, justificar que la autoridad limite, modifique o, en su caso, prohíba alguna manifestación⁶⁷. Sin embargo, es necesario que exista una proporcionalidad al momento de ejercer el derecho de manifestación en la vía pública, de tal suerte, que no se vea restringido por completo el derecho de circulación intentando encontrar un punto de equilibrio entre ambos.

La colisión de los derechos de manifestación, reunión y protesta con la libre circulación y tránsito de las personas⁶⁸, son derechos que están en constante tensión. Por ejemplo, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública en la Ciudad de México, en los últimos tres años se han registrado más de diez mil protestas sociales en el México, lo que se traduce en nueve protestas diarias aproximadamente⁶⁹, cuyos conflictos se materializan en

⁶⁶ Carbonell, Miguel, “La libertad de asociación y de reunión en México”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2006, pág. 828.

⁶⁷ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional español al señalar que “aun admitiendo que la alteración del orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho a la libre circulación, es evidente que la norma constitucional exige también la creación de una situación de peligro para las personas o sus bienes, situación de peligro que hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes puedan inferirse determinada violencia física, o al menos, moral con alcance intimidatorio para terceros”. STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8.

⁶⁸ Artículo 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶⁹ De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad de México, durante 2015, hubo un total de 3.722 movilizaciones, ubicándose mayo y junio como los meses con mayor número de manifestaciones. En 2016 se registraron 3.846 protestas, siendo julio y agosto los meses con mayor

la inconformidad de empresarios y automovilistas por el cierre de calles.

En los últimos años han aumentado las leyes y los reglamentos, que colocan diversos obstáculos para ejercer el derecho a manifestarse. Por lo que existe la tendencia al incremento del poder punitivo del Estado mediante la promoción de normas que prohíben o agravan las sanciones de personas que hayan participado en una protesta social.

Por lo anterior, se ha procurado imponer una serie de requisitos burocráticos que dificultan la realización de las concentraciones. Verbigracia, se solicita información sobre los lugares, recorridos y horarios donde se va a desarrollar la manifestación, asimismo, se da aviso a los elementos de la fuerza pública para el resguardo con grupos de choque.

Otros ordenamientos, se han dado a la tarea de incluir medidas de mayor severidad, como aumentar las penas de tipos penales relacionados con las expresiones públicas durante una manifestación, la ampliación del tipo de delitos como el terrorismo⁷⁰, la geolocalización, el bloqueo de señales y la retención de datos informáticos disponibles en dispositivos electrónicos (celulares y computadoras portátiles). Así como la permisibilidad de suspender en cualquier momento las garantías individuales de los manifestantes.

Lo anterior se evidencia en ordenamientos como el Código Penal de Colombia, que en el año de 2011 tipificó delitos como la violencia contra el servidor público⁷¹ y la perturbación del ser-

índice; mientras que para 2017 el número decreció un 36 por ciento respecto a 2016, con un total de 2.496 marchas. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/mas-10-mil-manifestaciones-mexico-durante-ultimos-3-anos-20180217-0015.html> (consultado el 19 de septiembre de 2018).

⁷⁰ Para mayor abundamiento sobre el ejemplo de terrorismo véase el ejemplo de Chile en la Corte Interamericana (caso Mapuche).

⁷¹ Artículo 429. Violencia contra servidor público. El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. Ley 1453 de 2011, de 24 junio, por medio de la cual se reforma el Código Penal,

El derecho de reunión y manifestación pacífica

vicio de transporte público⁷². En México a partir del año 2013 surgieron diversas leyes locales que regularon el derecho de manifestación pacífica⁷³. En Brasil fueron presentadas a nivel federal y estatal diversas iniciativas para regular y criminalizar la protesta, tipificando el delito de vandalismo en contexto de manifestación⁷⁴.

En Venezuela, desde el 2002, existen leyes que criminalizan el ejercicio del derecho de protesta. Un ejemplo palpable es la creación de “zonas de seguridad” para recluir a quienes alteren el “orden público”, por obstaculizar la vía pública, entre otros, imponiendo una sanción que va de los cuatro a los ocho años de prisión⁷⁵.

Grosso modo, el conflicto de derechos entre el genuino ejercicio del derecho de manifestación pacífica frente al orden público

el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

- ⁷² Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. de 24 junio, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.
- ⁷³ Véase por ejemplo la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, de 14 de julio de 2014, y Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo, de 4 de julio de 2014.
- ⁷⁴ En Brasil, un proyecto de tipificación del delito de vandalismo pretendía aumentar considerablemente la pena para daños al patrimonio público y privado cuando ocurrieran en el marco de manifestaciones públicas. Si bien usar máscaras no es un delito, en los estados de Río de Janeiro y San Pablo fue prohibido su uso durante protestas y manifestaciones. Disponible en http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/ (consultado el 2 de septiembre de 2018).
- ⁷⁵ En el año de 2014, el Tribunal Supremo de Venezuela emitió una sentencia en la que estableció como obligación la emisión de un permiso de las autoridades para poder realizar una manifestación. Si los manifestantes no cuentan con el permiso, el Estado puede utilizar la fuerza pública para disolver la protesta con el uso de la fuerza del Estado.

ha sido la excusa para legitimar el uso de la fuerza pública y para acallar las voces de los inconformes.

En algunos Estados persisten los fenómenos de represión y criminalización ante la protesta social. Inclusive, se ha llegado a utilizar la fuerza pública para reprimir las manifestaciones, se ha estimulado el desarrollo de tipos penales a efecto de inhibir las movilizaciones y se han creado leyes que atentan contra el derecho de expresión, reunión y manifestación.

Las razones en las que se apoyan las medidas de represión, son el abuso del derecho del espacio público por parte de un grupo. Partiendo de esta premisa se incentiva la expedición de leyes que permiten mantener un control, es decir, otorgar a las autoridades la posibilidad de calificar de legítimas o no ciertas protestas sociales, a partir del cumplimiento de diversos requisitos (si persiguen un fin, si se da aviso, si son espontáneas o si se requiere autorización). Hacer este tipo de distinciones se traduce en una política antidemocrática y regresiva de derechos.

Incluso, la calificación de manifestaciones ilegítimas permite utilizar la fuerza del Estado para contener la protesta no autorizada⁷⁶. Ello puede dar pie a que haya lesionados, detenciones ilegales, criminalización de activistas sociales, uso de las fuerzas armadas, así como desapariciones forzadas, entre otras⁷⁷.

⁷⁶ Algunas autoridades han reprimido manifestaciones pacíficas que intentaban reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, como los indígenas que protestaban contra la explotación de una mina de carbón (Bangladesh), la población local que denunciaba los efectos de las centrales nucleares (India); los estudiantes que se oponían a la reforma de la enseñanza universitaria (Chile); los empleados que protestaban por el cierre de una mina (Myanmar), los activistas que criticaban el aumento de los precios de los combustibles (Sri Lanka) o los estudiantes que apoyaban a un grupo étnico que había sido desplazado a la fuerza para permitir la construcción de un embalse (Sudán). VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 55. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 15 de agosto de 2018).

⁷⁷ Véase sobre todo VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014, pág. 48. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> (consultado 12 de agosto de 2018).

El derecho de reunión y manifestación pacífica

Es importante señalar que toda restricción a la libertad de reunión pacífica debe confeccionarse a partir del respeto de los derechos humanos, privilegiando el pluralismo y la tolerancia, de tal manera que sea posible evitar la criminalización injustificada y la persecución de las personas que salen a las calles en busca de una respuesta a un problema social.

Analizar los límites a los derechos de manifestación, reunión y protesta supone hacer un balance sobre la justificación y la proporcionalidad de las restricciones establecidas frente a la deseable expansión y proyección de los derechos fundamentales. Por lo que, en este punto, tanto el legislador a través de la creación de leyes como el juzgador al momento de analizar los conflictos en sede jurisdiccional, deberán hacer una ponderación de los bienes tutelados, procurando respetar el núcleo esencial de los derechos de protesta social.

En todo caso, deberemos estar atentos a la creciente imposición de requisitos y límites innecesarios, que intentan avanzar hacia la tipificación de delitos o la acreditación de responsabilidad civil, en perjuicio del legítimo derecho a manifestarse.

V. REFLEXIONES FINALES

Las protestas sociales, manifestaciones pacíficas y reuniones públicas son la expresión de un sentir colectivo que exponen su desacuerdo con determinadas políticas públicas o medidas del gobierno.

El núcleo esencial de estos derechos se ubica en el fin común de un conglomerado de personas organizadas y reunidas de manera temporal. En principio, la titularidad de los derechos de protesta corresponde a todas las personas, sin embargo, se admiten ciertas restricciones justificadas, bajo argumentos que atienden a condiciones sociales e históricas de cada país.

La manifestación pacífica puede colisionar con otros derechos como el libre tránsito y circulación de las personas, por lo que solo será admisible su restricción cuando se contemple de manera previa en la ley y exista un análisis de proporcionalidad y ponderación con la medida de limitación adoptada.

YESSICA ESQUIVEL ALONSO

Es necesario hacer énfasis en que los derechos de reunión pacífica son formas de participación que permiten un dialogo abierto y genuino entre la población y sus gobernantes. De ahí que el marco legal debe dirigirse a despenalizar todo aquello que tenga que ver con la protesta social.

En la actualidad, diversas movilizaciones han cimbrado a la ciudadanía a nivel mundial. Por ejemplo, la “Primavera Árabe” y el “Movimiento de los indignados” fenómenos sociales que han abierto foros de expresión innovadores en diversas partes del mundo. Esos movimientos son una alternativa pacífica para lograr el cambio, y al mismo tiempo otorgan a las autoridades la oportunidad de conocer la opinión de los ciudadanos.

Las grandes movilizaciones confirman holgadamente que la celebración de reuniones no violentas son un medio legítimo que permite reivindicar el cambio democrático, solicitar el respeto a los derechos humanos y exigir responsabilidades por las violaciones y los abusos cometidos.

La posibilidad de salir a la calle y manifestarse ha demostrado ser particularmente importante para los grupos más vulnerables, ya que pueden plantear su situación -en gran número desesperada- a un Estado indiferente.

Por lo anterior, es importante mantener un entorno propicio para ejercer los derechos de manifestación de manera pacífica, así como verificar que las restricciones se ajusten a los estándares y normas internacionales de derechos humanos, especialmente los de proporcionalidad y ponderación de los bienes y derechos en pugna.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alonso de Antonio, José Antonio, “El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico, no. 15, 1989.

Alexander, Larry, “There is no First Amendment Overbreadth (But there are vague first Amendment doctrines); Prior

El derecho de reunión y manifestación pacífica

- Restraints Aren't "Prior"; and "As Applied" Challenges Seek Judicial Statutory Amendments", *Constitutional commentary*, vol. 27, no. 2, 2011, págs. 439-454.
- Álvarez-Ossorio Alvariño, Ignacio (coord.), *La primavera árabe revisada: reconfiguración del autoritarismo y recomposición del islamismo*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.
- Barent, Eric, *Freedom of speech*, Oxford University Press, New York, 1987.
- Carbonell, Miguel, "La libertad de asociación y de reunión en México", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, págs. 825-841.
- Corzo Sosa, Edgar, "Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación", en Godínez Méndez, Wendy A., y García Peña, José Heriberto (coords.) *Temas actuales del Derecho. El derecho en la Globalización*, UNAM-IIIJ, México, 2014, págs. 77-92.
- Colom Pastor, Bartomeu, *El derecho de petición*, Universitat de les Illes Balears, Madrid, 1977.
- Fernández Poncela, Ana María, "Ayotzinapa, protestas, solidaridades y movimientos juveniles en México", *Boletín Científico Sapiens Research*, vol. 5, no. 2, 2015, pág. 61-65.
- Gargarella, Roberto, "El derecho frente a la protesta social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2008, vol. 250, págs. 183-199.
- Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto, "El derecho de asociación en México: una revisión constitucional", *Estud. Socio-Juríd.*, Bogotá, no. 13, enero-junio de 2011, págs. 51-73.
- Kalven Fr., Harry: "The Concept of the Public Forum", en David Amar, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 192-197.
- Mill, Stuart, *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2013.
- Miele y Sciano, "Riunione (diritto di)", *Novissimo Difesto italiano*, tomo XVII, Turíno, 1989.

- Saldaña, María Nieves, “La gestación de la Primera Enmienda: Founding period” y “original meaning”, *Historia Constitucional*, no. 7, 2006, págs. 257-289.
- Salvador Coderch, Pablo (dir.), *El mercado de las ideas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990.
- Sánchez Ferriz, Remedio, *Estudios sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.
- Sherr, Avrom, *Freedom of protest, public order and the law*, Oxford, New York, 1989.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, no. 5, 2001, págs. 103-126.
- Soriano Díaz, Ramón, “Artículo 21. Derecho de reunión”, en Alzaga Villaamil Óscar, (dir.), *Comentarios a la Constitución*, tomo II, arts. 10 al 23, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1983.
- Tarrow, Sidney, “National politics and Collective Action. Recent theory and research in Western Europe and the United States”, *Annual Review of Sociology*, no. 14, 1988, págs. 421-440.
- Torres Muro, Ignacio, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991.
- Pace, Alessandro, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè Milano, 1967.
- Rodríguez Alzueta, Esteban, “Libertad de expresión y activismo estatal el Estado y los grupos desaventajados: La distribución equitativa de la palabra”, *Cuadernos de H Ideas*, vol. 2, no. 2, diciembre 2008. Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1371>.
- Viejo Viñas, Raimundo, “La programática del 15M”, *Libre Pensamiento*, no. 71, 2012, págs. 26-33.
- Vidal Martín, Tomás, “Derecho de Reunión y Manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, No. 1, 1997, págs. 267-288. VV. AA., *Protesta Social y Derechos Humano: Estándares internacionales y nacionales*, ONU-INDH, Chile, 2014.