

DERECHO HUMANO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA: LIMITACIONES Y REGULACIÓN*

Edgar CORZO SOSA**

SUMARIO: I. *Introducción. Derecho humano.* II. *Limitaciones al derecho de manifestación pública.* III. *Intentos de regulación.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN. DERECHO HUMANO

Las manifestaciones públicas constituyen un fenómeno social que actualmente ha adquirido una gran importancia, no tanto por el contenido de los derechos que entran en juego sino más bien porque se han erigido como un mecanismo importante de protesta social. Inclusive algunos juristas hablan de un derecho a la protesta social,¹ aun cuando debemos indicar que las manifestaciones públicas no encierran únicamente muestras de enfado, sino también puede tratarse de manifestaciones de júbilo.

Cualquiera que sea el origen de la manifestación pública, hay que advertir que normalmente damos por cierto que estamos frente a un derecho humano, y lo es, sólo que no lo encontramos reconocido literalmente en la Constitución Política de nuestro país. En el texto constitucional no existe un artículo que diga que tenemos derecho a manifestarnos públicamente. Sin embargo, hay dos derechos humanos que sí están expresos y en los que está

* Este documento constituye una primera reflexión para configurar el derecho de manifestación pública. Queremos dejar constancia de nuestro aprecio y reconocimiento a la carrera del investigador doctor Jorge Witker Velásquez, de quien hemos aprendido en diversas áreas del derecho, pero especialmente en el campo de la investigación y metodología jurídicas, el derecho económico y recientemente respecto de los juicios orales.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y director de *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional.*

¹ Véase Gargarella, Roberto, *El derecho de protesta. El primer derecho*, Buenos Aires, UBA-Editorial Ad-hoc, 2005; Ferreyra, Gustavo, *La Constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003, pp. 23 y ss.

incluido el derecho a manifestarnos públicamente, por lo que son su fundamento y a ellos hay que hacer referencia.

Uno de estos derechos humanos es el derecho a la libertad de expresión, en el que se encuentra la manifestación de las ideas. Este derecho está reconocido en el artículo 6o. constitucional, que expresa: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”.²

El otro de los derechos humanos es el derecho de reunión previsto en el artículo 9o. del texto constitucional, en el que se dice: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito... 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 o una autoridad...”.³

Por lo que hace a la libertad de expresión, si entendemos por manifestación pública 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,⁴ es lógico suponer que en este caso está implícita la libertad de expresión. Todos tenemos derecho a expresar en público nuestras ideas, y su manifestación, con un reclamo o protesta, es precisamente una vía para darlas a conocer, es una forma en que se concreta la libertad de expresión. Lo anterior nos lleva a sostener que el derecho a manifestarnos públicamente, aun cuando no está reconocido expresamente, forma parte del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6o. constitucional.

También podemos sostener 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

² Para Hugo Saúl Ramírez y Pedro de Jesús Pallares el objeto de la libertad de expresión es la capacidad de comunicar ideas, opiniones, sentimientos e informaciones sin censura previa, poniendo énfasis en la característica de “comunicar”. Véase su obra *Derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2011, p. 249.

³ En España, la libertad de reunión va unida a las manifestaciones públicas, ya que se regulan en un mismo artículo constitucional y están concebidas de forma conjunta. El artículo 21.2 que lo regula dice textualmente: “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”.

⁴ Si, por el contrario, tomamos en cuenta el número de personas, tenemos que 1, 2, 10 o más personas pueden ejercer la libertad de expresión en una manifestación pública, pero el derecho de reunión sólo lo pueden ejercer por lo menos dos personas, ya que es de ejercicio colectivo. En consecuencia, una sola persona al manifestarse públicamente estará ejerciendo la libertad de expresión pero no así el derecho de reunión.

por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad.

Entonces, si un grupo de personas se reúne en un lugar público para presentar una protesta, podemos afirmar que están realizando una manifestación pública, pues no cabe duda que están exponiendo un reclamo en un lugar al que todos pueden acceder. En consecuencia, el derecho a manifestarse públicamente forma parte del derecho de reunión.⁵

Los derechos humanos no son parcelas que estén separadas por completo; todos los derechos humanos están relacionados, unos más que otros; es el caso del derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión, a los que podemos denominar derechos conexos, terminología empleada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con la cual coincidimos.⁶ Es más, la conexidad mostrada nos indica que estamos en presencia de la concretización del principio de interdependencia de los derechos humanos.

El derecho de manifestación pública se ejerce en todas partes de nuestro país, incluso puede decirse que hoy mismo en la ciudad de México hay gente realizando manifestaciones públicas. Es raro el día en que no encontramos en el periódico la noticia de alguna manifestación pública, esto es, personas que están reclamando o protestando porque no se les ha hecho caso o porque simple y sencillamente están hartas de la inseguridad o porque el gobierno tomó una medida que les afecta.

En una sociedad democrática como la nuestra, en la que se busca que todos participemos en la toma de decisiones, las manifestaciones públicas son producto del ejercicio de nuestros derechos de libertad de expresión y de reunión.⁷ Así es como podemos expresar nuestro descontento o nuestra alegría. Así es como podemos reafirmarnos como personas, como gente pensante y que vive. Así es como la gente puede crear una opinión y saber

⁵ Tan es así que en opinión de la Corte Europea de Derechos Humanos la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión. Véase Corte EDH, *Caso Vogt c. Alemania*, sentencia del 26 de septiembre de 1995, párrafo 64.

⁶ Véase CIDH, *Informe Anual 2002*, capítulo IV, vol. III, “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 5 rev. 1, párrafo 31.

⁷ En términos de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la participación de las sociedades a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades”. Véase CIDH, *Informe Anual 2005*, capítulo V, vol. II, “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II.124, Doc. 7, párrafo 91. En opinión de Hugo Saúl Ramírez y Pedro de Jesús Pallares, estos derechos son pilares de las sociedades democráticas, toda vez que en ellos se pone de manifiesto la capacidad humana de interpretar el mundo y de construirlo junto con otros, convirtiéndose así en los principales constructores de la vida de una comunidad. Véase su obra *Derechos humanos, cit.*, p. 248.

lo que está pasando. Ver que el pueblo realice manifestaciones públicas es reconocer que estamos en un país libre, sin ataduras, en donde temas de trascendencia se discuten y en los que queda claro el interés social. Por eso, no es de extrañar que un grupo de personas se manifieste en contra de la reforma energética, ya que sencillamente está exponiendo su parecer respecto de unas medidas tomadas por el gobierno. Tampoco debe extrañarnos que un grupo de profesores proteste por la reforma educativa, pues está dando a conocer su parecer y tratando de crear opinión pública. En el mismo sentido, ya estamos acostumbrados que ante el triunfo de un equipo de fútbol se realice una manifestación pública en alguna glorieta de la Avenida Reforma.

II. LIMITACIONES AL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA

El derecho de manifestación pública no es absoluto, o lo que es lo mismo, no puede concebirse sin limitaciones.

Es cierto que se tiene el derecho a manifestarse públicamente, pero también es cierto que el ejercicio de este derecho debe realizarse en armonía con nuestra vida en sociedad. El derecho de manifestación pública no puede perturbar el desarrollo normal de nuestra vida diaria. Ningún derecho está previsto de esa manera. En ningún momento la Constitución reconoció que el derecho de manifestación pública pueda pasar por encima del correcto desarrollo de nuestra vida diaria.

La experiencia de tantas manifestaciones públicas nos ha hecho ver que al realizarse se producen excesos que hacen que nos preocupemos por la forma en que se están llevando a cabo, las consecuencias que están provocando y la frecuencia con que se están presentando. Marchas, plantones y cierre de vialidades han puesto en jaque al Distrito Federal. Por ejemplo, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (CANACO) calculó pérdidas por 767 millones de pesos por dos meses de plantones; o la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño de la Ciudad de México (CONACOPE), que reportó pérdidas por 650 millones de pesos en ventas no realizadas, así como más de un millón 800 mil horas/hombre de trabajo perdidas y 28 mil comercios y pequeñas empresas afectadas. El sector restaurantero también ha sufrido, ya que de acuerdo con la información proporcionada por la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), se registraron pérdidas de 300 millones en 15 días de marchas.

La frecuencia con que se presentan también es alarmante. Mientras que en 2002 se registraron 778 movilizaciones en la vía pública, en 2010 llegaron a 6,294 y en 2012 ascendieron a 7,319, según datos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁸

Por eso, debemos reconocer que el derecho de manifestación pública tiene limitaciones. De otra manera, se estaría autorizando que quienes ejercen este derecho pisoteen los derechos que tenemos el resto de las personas y se produzcan consecuencias económicas, sociales y culturales que ponen en entredicho la armonía de nuestra vida en sociedad.

La existencia de limitaciones al derecho de manifestación pública es algo que está reconocido en nuestro texto constitucional y en tratados internacionales ratificados por México.

1. *Nivel constitucional*

Si el derecho de manifestación pública forma parte del derecho a la libertad de expresión en su faceta de manifestación de las ideas, el mismo artículo 6o. constitucional reconoce que está limitado cuando ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Estas limitaciones, además de lógicas, son necesarias. No debe permitirse que un grupo de personas, por más molestas o indignadas que estén, se manifieste públicamente y al mismo tiempo vaya agrediendo a las personas que se encuentren a su paso, incluso lesionándolas. ¿Qué pasaría si nosotros mismos nos encontramos desafortunadamente en la calle por donde va pasando una manifestación pública y nos agreden físicamente? Si nos lesionan es a todas luces un delito, y calificar esa acción como delito es una forma de limitar el derecho a manifestarse. Tampoco debe permitirse que los manifestantes dispongan de autobuses de transporte público, bajen a sus usuarios, los utilicen para deambular por la ciudad y finalmente los incendien. Se estaría incurriendo igualmente en un acto delictivo. Como tampoco debe permitirse que un grupo de personas, al realizar su protesta, disponga de las casetas de peaje y evite el cobro respectivo, o lo que recientemente ha pasado, que ellas mismas cobren el peaje y tomen el dinero para

⁸ Esta información ha sido manejada en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la senadora Gabriela Cuevas Barrón de Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal. Véase <http://www.pan.senado.gob.mx/2013/10/sen-gabriela-cuevas-barron-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-expide-la-ley-de-manifestaciones-publicas-en-el-distrito-federal/> (consultado el 6 de febrero de 2014).

su causa; actitud contraria al derecho y que estaría perturbando el orden público, otra limitación más a este derecho.

Las manifestaciones públicas también pueden llegar a constituir verdaderos bloqueos a la circulación, ya sea peatonal o vial. Una o varias calles pueden quedar cerradas, y no de manera temporal debido al paso de la manifestación, sino se forma permanente porque sencillamente decidieron quedarse asentados en ese lugar. Aquí, por supuesto, ya no estamos en el ejercicio de un derecho de manifestación pública, sino en un bloqueo, lo que por supuesto está transgrediendo los derechos de terceros, en concreto el derecho al libre tránsito establecido en el artículo 11 de nuestra Constitución.⁹ Además, no cabe duda que a los dueños de los comercios que están alrededor de un plantón, que dejó de ser una manifestación pública al no ser temporal y pasajera, se les está afectando su derecho al trabajo y a la libertad de comercio, situación que debe evitarse a toda costa.¹⁰

Esto es un ejercicio abusivo del derecho de manifestación pública, abuso que por supuesto no está reconocido en la Constitución. Por el contrario, en la Constitución lo que encontramos son límites muy precisos a este derecho, que en todo momento deben respetarse.

¿Qué pasaría, por ejemplo, si en una manifestación pública las personas que la conforman van profiriendo discursos incitando a la violencia, ya sea física o verbal, o menospreciando o discriminando a las personas? Este discurso del odio, ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ sobrepasa lo que es una molestia y va más allá de la expresión de una idea,

⁹ Que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país...”.

¹⁰ Cuando en apariencia se contraponen un derecho humano a otro derecho humano surge la dificultad de ponderar ambos derechos, pero para entrar al ejercicio de ponderación hay que determinar si efectivamente ambos derechos se encuentran en conflicto. Suele suceder que en los extremos de la contraposición no siempre se encuentran dos derechos humanos, sino que quedan enfrentados un derecho humano y un bien jurídico distinto. En el caso del derecho de reunión y de expresión en las manifestaciones públicas no es que se contraponga con el derecho de libre tránsito, que sí lo llega a afectar, sino más bien quedan enfrentados a la seguridad pública, lo que implica un análisis jurídico de la situación muy diferente, y en el cual no podemos abundar en este momento.

¹¹ Véase la tesis que lleva por rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ACTUALIZACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LOS DISCURSOS DEL ODIOS”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. I, p. 545.

por lo que no forma parte de la libertad de expresión; de aceptarlo se estaría atacando la moral y los derechos de terceros.

Lo mismo puede decirse de lo que algunos han llamado el derecho al insulto, que no existe como tal, pues si bien es cierto que en una manifestación pública normalmente se utiliza un lenguaje exagerado, no debe llegarse al extremo de ofender o poner en entredicho el honor de las personas, pues en ese caso se estará transgrediendo la moral como uno de los límites a la libertad de expresión establecidos en nuestro texto constitucional, situación que también ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²

Encontramos más límites al derecho de manifestación pública en el artículo 9o. constitucional, al considerarlo parte del derecho de reunión. Allí se establece que las reuniones deben ser pacíficas, deben tener un objeto lícito, sin injurias contra la autoridad, sin armas, sin uso de violencia o amenazas para intimidar. Esto significa que en la manifestación pública no pueden portarse armas, como también lo impide el artículo 10 constitucional,¹³ ni podrá utilizarse un lenguaje injurioso, violento, o incluso intimidatorio. Las manifestaciones públicas, entonces, están limitadas y su correcto ejercicio depende del respeto a estos límites.

Como quiera que sea, basta dar una ojeada al texto constitucional para advertir que todos los derechos humanos tienen limitaciones, de otra manera no se podrían ejercer, y el derecho de manifestación pública no es la excepción.

No puede ponerse como pretexto para quienes quisieran sostener la inexistencia de límites, el hecho de que al día de hoy no exista una ley específica que regule el derecho de manifestación pública, ya que las normas constitucionales tienen eficacia jurídica directa y no dependen de la existencia de las leyes, pues es un texto que está por encima de todas las normas jurídicas; para establecer límites no hace falta una ley, puesto que los límites están establecidos en la propia Constitución, si acaso la ley ayudaría a concretarlos, lo cual es algo muy diferente. Pero también debe considerarse que en algunos supuestos, como cuando la manifestación pública llega a incurrir en delitos, ya hay ley que desarrolla ese límite, como lo es el Código Penal.

¹² Consúltese la tesis que lleva por rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, abril de 2013, t. I, p. 537.

¹³ Cuyo texto dispone: “Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen 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”.

2. *Nivel de tratados internacionales*

En el ámbito del derecho internacional, los tratados internacionales también establecen límites al derecho de manifestación pública.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁴ en el que se reconoce el derecho a la libertad de expresión, establece como límites el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En los artículos IV y XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también se encuentran reconocidos la libertad de expresión y el derecho de reunión, con sus límites respectivos.

Lo mismo se reconoce en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en él se establece la libertad de expresión; sin embargo, se dice que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previas censuras sino a responsabilidades ulteriores, lo que en ningún momento puede significar la ausencia de limitaciones, sino que más bien la censura viene a ser la prohibición del ejercicio del derecho. El derecho a la libertad de expresión debe ejercerse, pero en su ejercicio deben respetarse los límites establecidos en el mismo artículo 13.¹⁵

¹⁴ Que a la letra dice: "...Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

¹⁵ En el texto se indica: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2".

Si hacemos referencia al derecho de manifestación pública como parte del derecho de reunión, en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶ se reconoce que el ejercicio de ese derecho puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, o lo que es lo mismo, a las limitaciones establecidas en la Constitución y leyes nacionales. Aquí, sin embargo, se dice que sólo son admisibles las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud, la moral pública o los derechos o libertades de los demás.

En el ámbito internacional no resulta fácil determinar lo que son las mejores prácticas o el estándar mínimo de protección del derecho humano a la manifestación pública. Sin embargo, conviene indicar algunos aspectos que ya han sido construidos por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, los que desde luego deberán ser tomados en cuenta al momento en que en nuestro país se expida una ley que desarrolle este derecho.¹⁷

Un estándar que debe tenerse muy presente consiste en que la regulación del derecho de manifestación pública no debe constituir, por ningún motivo, una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida, como podría suceder al aplicarse el orden público sin mayor análisis o ponderación. Otro estriba en que las limitaciones que se establezcan en ley no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación; tales limitaciones deben, más bien, servir a un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación.

En cuanto a las regulaciones administrativas que se efectúen al derecho de manifestación pública, resalta la consideración según la cual una notificación previa de la realización de la manifestación pública no transgrede los derechos en cuestión, sobre todo bajo la consideración de que, como bien lo indica la Corte Constitucional colombiana, el aviso previo tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias.¹⁸ Lo que no es aceptable

¹⁶ Que a la letra dice: “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”.

¹⁷ Los siguientes estándares fueron elaborados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en su *Informe Anual 2005*, al que ya nos referimos.

¹⁸ Consúltese Corte Constitucional de Colombia, T-456-92, sentencia del 14 de julio de 1992.

es que el aviso o notificación se convierta en un permiso, pues el ejercicio del derecho de manifestación pública no puede quedar sujeto a una decisión discrecional de una autoridad. En todo caso, el aviso puede llegar a la negativa de una manifestación sólo cuando en realidad no se puedan evitar amenazas serias e inminentes, que pongan en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos.

Por lo que hace a las limitaciones judiciales, no debe 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 debe 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.

En último lugar, en lo que corresponde a las fuerzas públicas, el despliegue policiaco no debe desincentivar el derecho de manifestación pública, sino más bien resguardarlo, razón por la cual la disolución de una manifestación sólo es admisible como deber de protección de las personas. Es importante que los manifestantes ejerzan su derecho sin tener miedo de sufrir violencia física por parte de sus opositores.

Éstas son algunas de las mejores prácticas que a nivel interamericano han quedado de manifiesto en la protección de los derechos humanos, en particular de los derechos de libertad de expresión y de reunión concretados en las manifestaciones públicas.

III. INTENTOS DE REGULACIÓN

Las manifestaciones públicas no han sido objeto de una regulación especial. Sin embargo, eso no quiere decir que adolezcan de una regulación. En nuestro sistema jurídico la encontramos dispersa en varios ordenamientos a los que nos vamos a referir, en el entendido de que después de exponerlos haremos referencia a las iniciativas que están presentadas en diversos órganos legislativos, al menos de las que tenemos conocimiento.

1. *Regulación dispersa*

Ni duda cabe que es muy intensa la frecuencia de las manifestaciones públicas en el Distrito Federal, lo que no cohonesta con la existencia de una regulación dispersa, y mucho menos al advertir que se trata únicamente de dos ordenamientos legales. Por un lado, la Ley del Transporte y Vialidad del

Distrito Federal y, por otro, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, lo que quiere decir que las manifestaciones públicas han sido vistas como un problema de vialidad y como una cuestión de cultura cívica, que lo son, pero hace falta dimensionarlas como un derecho humano para fortalecer su realización, respetando, por supuesto, los derechos del resto de las personas.

En el primero de estos ordenamientos, la noción que se maneja de manifestaciones públicas resulta ser poco conceptual y muy ejemplificativa, ya que en ella se indica que son manifestaciones públicas los desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, que se efectúen en la ciudad (artículo 106).

En este ordenamiento legal se establece el requisito de un aviso con 48 horas de anticipación al acto que se va a realizar, con base en el cual la Secretaría de Seguridad Pública brindará las facilidades necesarias y garantizará la seguridad de los manifestantes, evitando el bloqueo en vías primarias de circulación continua (artículo 108). Con base en este aviso, las autoridades informarán a la población, a través de los medios de comunicación masiva, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren la vialidad, proponiendo alternativas para el tránsito de las personas o vehículos (artículo 97).

En lo que corresponde a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en su artículo 25, fracción II, se establece como infracción contra la seguridad ciudadana el hecho de impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, lo que podría suceder con las manifestaciones públicas. Sin embargo, se establece como excepción a la aplicación de la infracción la existencia de un permiso o una causa justificada para ello.

El contenido de las excepciones no parece del todo correcto, pues con independencia de cuestionar en este momento el requerimiento de un permiso, su existencia en ningún momento autorizaría que se impidiera o estorbara el uso de la vía pública o la libertad de tránsito o de las personas, no en términos que fueran contradictorios al orden o seguridad pública. Si acaso, con el permiso habría un impedimento o estorbo que fuera proporcional al correcto ejercicio de una manifestación pública.

En cuanto a la causa justificada, el mismo precepto nos aclara que ello sería así siempre que la obstrucción a la vía pública, la libertad de tránsito o la acción de las personas fuera inevitable y necesaria, y no constituyera en sí misma un fin sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. Lo anterior significa que el hecho de obstruir una vía pública por días, y no como consecuencia del paso tempo-

ral de la manifestación pública por las calles, está sancionado por la Ley de Cultura Cívica.

Como puede advertirse, la regulación dispersa que encontramos sobre la manifestación pública sólo aborda aspectos muy específicos y no hace de la manifestación pública un derecho humano.

Llama la atención que los excesos en que pueden incurrir las manifestaciones públicas no han sido vistos como un ilícito que amerite sanción penal. En nuestro país no se ha optado por la criminalización de la protesta social, ya que en los delitos en materia de vías de comunicación no se introduce un tipo que tuviera que ver con las manifestaciones públicas, ni en el Código Penal para el Distrito Federal ni en el Código Penal Federal. En lo particular, consideramos que no es un camino en el que debemos incurrir, sobre todo que actualmente en materia de derechos humanos no todos los actos ilícitos merecen una sanción penal, sino que hay algunos, como el que nos ocupa, que con una infracción puede enmendarse el actuar incorrecto, siempre que no se llegue a la violencia.¹⁹

2. *Intentos de regulación especial*

En el Distrito Federal no ha habido cambios trascendentales en la regulación de las manifestaciones públicas. La normativa legal se ha quedado en una cuestión dispersa. No obstante ello, a últimas fechas, y quizá como respuesta al incremento notable de protestas sociales en el último año, se han presentado tres iniciativas promovidas por diputados y grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional; una ante la Cámara de Diputados, otra ante la Cámara de Senadores y una última ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De igual manera, diputados integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PVEM y PRD en la Cámara de Senadores presentaron, el 20 de noviembre de 2013, una iniciativa de Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas, impulsada por la senadora Mariana Gómez del Campo.

Como esta última iniciativa parte de un alcance nacional, diferente a lo previsto por las iniciativas del PAN, y tomando en cuenta cuestiones de

¹⁹ Resulta evidenciador el análisis de Eugenio Raúl Zaffaroni, quien sostiene, desde el punto de vista penal, que existen protestas atípicas en cuanto se mantienen dentro de los cauces institucionales y no es posible su prohibición penal; protestas institucionales típicas, pues si bien exceden los límites no se convierten automáticamente en conductas típicas y, finalmente, la protesta que se manifiesta en conductas típicas, al configurar delitos de daños no insignificantes como lesiones, resistencia a la autoridad y otros más. Véase su artículo “Derecho penal y protesta social”, *Ajuris*, Brasil, núm. 100, diciembre de 2005.

espacio y tiempo de este artículo, a continuación trataremos de reseñar únicamente el contenido de los aspectos que consideramos básicos de las iniciativas del PAN, para tenerlos presentes al momento de entrar a una regulación mayor. Dejamos para mejor ocasión el análisis de la iniciativa de Ley General.²⁰

Las iniciativas del PAN fueron presentadas de manera simultánea en los diferentes órganos legislativos el 3 de octubre de 2013. El diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez, del grupo parlamentario del PAN, la presentó en la Cámara de Diputados. La senadora Gabriela Cuevas Barrón, del grupo parlamentario del PAN, hizo lo propio en la Cámara de Senadores, no obstante hay que indicar que ella ya había presentado anteriormente otra iniciativa respecto del mismo tema, cuando era diputada federal y presidió la Comisión del Distrito Federal. Por último, el diputado Federico Döring, del grupo parlamentario del PAN, presentó una iniciativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las tres iniciativas son similares y toman como punto de partida la presentada por la entonces diputada federal Gabriela Cuevas Barrón, en su momento presidenta de la Comisión del Distrito Federal. Como dos de las tres iniciativas mantienen un contenido similar (la de la Cámara de Diputados y la de la Cámara de Senadores), analizaremos la presentada por el diputado Sotomayor Chávez, en el entendido de que esta iniciativa fue la que mayormente avanzó, logrando la aprobación de la Cámara de Diputados pero ahí se quedó, por tanto, lo que se exponga respecto de ella es aplicable a la otra iniciativa de la Cámara de Senadores, aun cuando trataremos de indicar algunos aspectos en los que la iniciativa presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) toma distancia.

En la iniciativa de la Cámara de Diputados se parte de una noción conceptual de manifestación pública, refiriendo que se trata de la concurrencia concertada y transitoria de personas en espacios públicos con alguna finalidad lícita que puede perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, dando, además, algunos ejemplos (artículo 2o., fracción V). La iniciativa de la ALDF, en cambio, parte de la noción de manifestación como la expresión libre de ideas o demandas en el espacio público o la vialidad por un grupo de personas, y propone la noción de “marcha” en lugar de la de “manifestación pública”, indicando que se trata de cualquier desplazamiento organizado de un conjunto de individuos

²⁰ Queremos aclarar que no pretendemos realizar un análisis pormenorizado del contenido de las iniciativas de ley, sino sólo destacar los aspectos generales que consideramos de especial relevancia para el tema. En posterior ocasión realizaremos el estudio detallado de estas iniciativas.

por la vialidad hacia un lugar determinado (artículo 5o., fracciones XIV y XV). No obstante, en el resto del cuerpo de esta iniciativa se utiliza la expresión manifestación pública.

En la parte medular de la regulación del derecho, el contenido de la iniciativa en la Cámara de Diputados se pronuncia por señalar las conductas que no deben realizar los manifestantes. Así, expresamente se indica la prohibición de proferir insultos o amenazas, emplear violencia en contra de las personas y sus bienes, intimidar u obligar a la autoridad a resolver algún asunto en el sentido que deseen, así como bloquear las vías primarias en el Distrito Federal (artículo 5o.). Como sanción a estas conductas se prevé la disolución de la manifestación, sobre lo cual queremos llamar la atención.

Ya habíamos indicado que un estándar mínimo en el caso de la disolución de una manifestación pasa necesariamente por imponerla cuando en realidad se busque proteger a las personas, lo que constituye uno de los supuestos previstos en este artículo de la iniciativa, pero no en los restantes.²¹ Por tal motivo, la disolución de la manifestación parece ser una sanción a la que se llega fácilmente, lo que rompe con el estándar mínimo indicado.

Otra prohibición impuesta a los manifestantes consiste en la realización de 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 (artículo 6o.).

Una parte más de elementos esenciales en esta iniciativa estriba en la previsión del aviso que por escrito debe dirigirse a la autoridad 72 horas antes de la realización de la manifestación. En dicho aviso deberán indicarse los siguientes elementos: lugar de la manifestación, puntos de concentración y recorrido cuando se prevea la circulación por alguna vialidad; el día y hora; el objeto de la reunión; el número aproximado de participantes; las medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten a la autoridad, y las demandas sociales o de carácter político que motivan la realización de la manifestación pública (artículo 8o.).

De estos elementos dos son los que pudieran preocupar: el objeto de la reunión y las demandas sociales o de carácter político que motivan la manifestación pública, sobre todo porque ya señalamos que una mejor práctica en el ejercicio de este derecho estriba en que las limitaciones que pudieran

²¹ Se observa con mayor claridad esta situación en el artículo 16 de la iniciativa, donde se establecen otros supuestos de disolución de las manifestaciones, como en el caso de portar armas, comportamientos violentos que perturben el orden público, pongan en riesgo la integridad física de las personas o causen perjuicios materiales a terceros.

aplicársele no deben depender del contenido de lo que se expresará, por tanto, exigir como contenido del aviso la indicación del objeto de la reunión y de las demandas sociales o políticas que motiven la manifestación pública puede dar lugar a un tratamiento incorrecto de este derecho por parte de las autoridades, llegando incluso a impedirla, siendo que los únicos supuestos previstos para proceder así son los de riesgo de protección civil y contingencia ambiental por alta concentración de contaminantes en la atmósfera (artículo 11). Cabe hacer la aclaración, que en la iniciativa de la ALDF se excluyeron estos dos elementos del aviso y no se prevé la negativa de realización de la marcha o manifestación pública (artículo 32).

Una consecuencia de cumplir con el aviso es que la autoridad queda comprometida a brindar las facilidades necesarias para la realización de la manifestación pública, y dentro de las 24 horas siguientes a su recepción emitirá las razones por las cuales no podrá celebrarse la manifestación o las modificaciones a las que queda sujeta. Debe recordarse que un estándar mínimo de protección de este derecho indica que su regulación no puede constituir por sí misma una base para su prohibición.

Se indica, también, que las manifestaciones públicas sólo podrán tener lugar entre las 11:00 y las 18:00 horas (artículo 9o.). En la iniciativa de la ALDF se pone como horario de las 10:00 hasta las 18:00 horas, y de las 21:00 horas a las 06:00 horas del día siguiente (artículo 28).

Llama la atención que en esta iniciativa se introduce un capítulo relacionado con los derechos y obligaciones de los manifestantes y de los terceros, en donde más bien se establecen obligaciones, como las de no obstruir más de la mitad de los carriles de las vialidades o la prohibición de manifestaciones en vialidades de un solo carril (artículo 19), o bien que los terceros eviten alterar el carácter pacífico de las manifestaciones a través de provocaciones (artículo 22). Este capítulo está ampliamente detallado en la iniciativa de la ALDF (artículos 6o. y 7o.), iniciativa que se centra en buena parte en detallar las facultades de las autoridades del Distrito Federal involucradas en las manifestaciones públicas (artículos 18 a 25).

Estos son algunos aspectos esenciales de las iniciativas, en las cuales existen algunas preocupaciones en relación con los estándares mínimos de protección del derecho de manifestación pública.

IV. CONCLUSIÓN

Como hemos procurado exponer, somos de la opinión de que podemos hablar de un derecho de manifestación pública con base en los derechos de

libertad de expresión y de reunión, sin que sea obstáculo para ello que no esté expresamente reconocido en el texto constitucional ni en los textos de los tratados internacionales.

Este derecho constituye una importante expresión de nuestra vida cotidiana en sociedad. Sin su reconocimiento y ejercicio muchas necesidades sociales no hubieran podido lograrse. La existencia de manifestaciones públicas, entonces, ha implicado un avance en los derechos humanos.

El ejercicio de este derecho, sin embargo, ha dado lugar a múltiples discusiones, ya sea por el exceso en su realización o bien porque entra en conflicto con otros derechos humanos, e inclusive con cuestiones de seguridad pública. Por tal motivo, no es descabellado sostener que debe existir una regulación especial en la que se indiquen los parámetros en los que deben realizarse las marchas. No con la intención de prohibirlas, pues ello sería una regresión, sino con la intención de facilitar su correcto ejercicio y, al mismo tiempo, proteger los derechos de terceros.

Debe reconocerse que el derecho de manifestación pública está limitado tanto en nuestra Constitución como en los tratados internacionales ratificados por México, y es que no puede ser de otra manera, pues no se trata de un derecho absoluto. Es un derecho humano que debe tener límites para poder ejercerlo y para que las personas no se vean afectadas por otras que ejercen su derecho a manifestarse. En muchas ocasiones esta situación pasa desapercibida o se quiere olvidar.

Hasta ahora ha habido diversos intentos por regular el derecho de manifestación pública, intentos que no han mayormente prosperado en su trámite legislativo. La última andanada de iniciativas fue presentada a finales de 2013 por diversos legisladores del PAN. El contenido de estas iniciativas constituye un esfuerzo y referencia que debe ser tomado en cuenta a la hora en que surja la voluntad política por entrar a regular el derecho de manifestación pública.