



UNIVERSIDAD MICHUACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES

**“EL DERECHO HUMANO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA.
REFLEXIONES SOBRE UNA POSIBLE REGULACIÓN”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO CON
OPCIÓN EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, SUSTENTA

EDUARDO ISRAEL RAMOS CASTILLO

ASESOR

FRANCISCO RAMOS QUIROZ

DR. EN DERECHO

MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO DE 2020

DEDICATORIA

A mi padre Raúl, con aprecio perpetuo, hasta la eternidad.

A mi madre, luchadora incansable, por su ejemplo de tenacidad.

A Azeneth, mi niña, por su amor e inspiración.

A mi esposa, por su comprensión y apoyo.

A mis hermanos Lenin, Alejandra y Raúl, por su compañía.

Con ustedes, su inspiración y apoyo, es que todo es posible.

AGRADECIMIENTOS

La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo ha sido cuna de humanistas y pensadores, fuente de espíritus críticos y rebeldes, escenario de encuentros ideológicos, formadora incansable de destacados nicolaítas que, debido a la labor educativa de la casa de Hidalgo, salen a la patria y más allá de sus límites, a enaltecer la calidad institucional de la Universidad Michoacana.

Es gracias a ella y a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales que soy Licenciado en Derecho y ahora egresado de la Maestría en Derecho con opción en derecho procesal constitucional, por lo que mi compromiso y agradecimiento son más que profundos, de lo que ahora queda constancia.

De manera particular, agradezco a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, a su personal académico y administrativo, pues gracias a ellos es que el programa que curse, tenga la calidad educativa que orgullosamente ostenta.

Desde luego, de manera especial manifiesto mi agradecimiento inmenso a los docentes de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que a lo largo del programa han dejado huella de sus conocimientos y experiencias, profesores con lo que hago el compromiso de seguir en la ruta del aprendizaje, pues su calidad profesional, académica y humana, son ejemplo a seguir. Sin duda alguna, de manera concreta agradezco a los académicos Eduardo Delgado Duran, Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete, Jorge Alberto Zamacona Madrigal, Omar Liévanos Ruiz, quienes por fortuna fueron mis docentes, asimismo agradezco al Doctor Mario Alberto García Herrera, quien a lo largo del programa de maestría coordinó los aspectos metodológicos del presente trabajo.

Agradezco de manera especial al Jefe de la División de Estudios de Posgrado de mi querida Facultad, Doctor Francisco Ramos Quiroz, quien además por fortuna fue mi director de tesis. Es debido a su revisión constante, a

su experiencia y consejos que la conclusión de este trabajo fue posible, es por ello que expreso mi gratitud hacia su persona.

No se puede prescindir del agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) cuyo apoyo resulta elemental para culminar un programa de calidad, como la Maestría en Derecho con opción en Derecho Procesal Constitucional, por ello, aprovecho este espacio para manifestar mi reconocimiento a esa institución por seguir impulsando el apoyo a la ciencia y a la investigación, pues sin éste, la culminación de este proyecto no sería posible.

ÍNDICE

CONTENIDO

PÁGINA

| | |
|--------------|---|
| Abstract | 6 |
| Introducción | 7 |

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO HUMANO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA

| | |
|---|----|
| 1.1. Consideraciones generales sobre los Derechos Humanos | 12 |
| 1.2. Los Derechos Humanos de libertad | 23 |
| 1.3. El Derecho de Manifestación Pública | 25 |
| 1.4. Límites de las Manifestaciones Públicas | 31 |

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, INTERAMERICANO Y MEXICANO

| | |
|--|----|
| 2.1. Primeras nociones del derecho de manifestación pública en el sistema jurídico mexicano y su evolución | 39 |
| 2.1.1. Historia de la libertad de expresión en México | 46 |
| 2.1.2. Historia del derecho de Petición | 47 |
| 2.1.3. Historia del derecho de Reunión | 48 |
| 2.1.4. Acontecimientos históricos de represión al derecho de Manifestación Pública en México | 50 |
| 2.2. Orígenes del derecho de Manifestación Publica en el marco internacional | 55 |
| 2.2.1. La libertad de Expresión en el plano extranjero e internacional | 61 |
| 2.2.2. El derecho de Petición y su evolución en el marco internacional | 64 |
| 2.2.3. La libertad de Reunión y su evolución en el marco internacional | 65 |

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

| | |
|--|----|
| 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fundamento del derecho de Manifestación Pública | 70 |
| 3.1.1. El reconocimiento de la libertad de reunión y los derechos de petición y a protestar en el artículo noveno constitucional | 71 |
| 3.1.2. El artículo 6 constitucional como fundamento de la libertad de Expresión en México | 73 |
| 3.1.3. Los artículos 8 y 35 como tutela del derecho de petición | 74 |
| 3.2. Normas Generales que se relacionan con las Manifestaciones Públicas | 75 |
| 3.2.1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales | 76 |
| 3.2.2. Ley de Movilidad del Distrito Federal | 77 |
| 3.2.3. Ley de seguridad Interior | 79 |
| 3.2.4. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza | 80 |
| 3.3. Fundamento del derecho de Manifestación Pública en el derecho internacional | 81 |
| 3.3.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 | 82 |
| 3.3.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 | 83 |
| 3.3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 | 84 |
| 3.4. Criterios judiciales | 85 |

CAPÍTULO CUARTO

LA REGULACIÓN DISPERSA Y LOS INTENTOS DE REGULACIÓN ESPECIAL DE LA LIBERTAD DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

| | |
|---|-----|
| 4.1. La regulación dispersa y los intentos de regulación especial de la libertad de manifestación pública y su inconstitucionalidad | 91 |
| 4.2. La necesidad de una reglamentación constitucional de la libertad de manifestación pública | 106 |
| 4.3. El conflicto entre la libertad de manifestación y la libertad de tránsito en el marco de un ejercicio de ponderación de libertades | 109 |
| 4.4. Reglamentación de los artículos 6 y 9 constitucionales, propuesta de Ley sobre manifestaciones públicas | 115 |
| 4.5. Las personas y su garantía de manifestarse en México | 123 |

| | |
|------------------------|-----|
| Conclusiones | 126 |
| Propuestas | 131 |
| Fuentes de información | 133 |

Abstract

Palabras clave

Libertad específica, Manifestación pública, Derecho integrado, Regulación dispersa y Regulación especial.

El derecho de manifestación pública es una libertad que las personas tienen para protestar en contra de actos autoritarios o para expresar públicamente y de manera libre cualquier idea u opinión.

Desde luego, para analizar el contenido actual de ese derecho, es necesario atender a su desarrollo histórico. Por tanto, uno de los propósitos del trabajo es estudiar la evolución de las libertades que en su conjunto comprenden el derecho de manifestación pública, en los planos nacional e internacional.

El objetivo central es realizar un análisis jurídico en relación con la posible regulación especial de esta libertad en México, con la advertencia inicial que se propone una regulación que respete los elementos constitucionales que encierran a ese derecho humano, por lo que se plantea la creación de una legislación general que regule las manifestaciones públicas, sin que esa regulación implique su supresión o restricción en ningún sentido.

Keywords

Specific freedom, Public demonstration, Integrated law, Dispersed regulation and Special regulation.

The right to public manifestation is a freedom that people have to protest against authoritarian acts or to express publicly and freely any idea or opinion.

Of course, to analyze the current content of that right, it is necessary to attend to its historical development. Therefore, one of the purposes of the work is to study the evolution of freedoms that as a whole comprise the right to public manifestation, at the national and international levels.

The central objective is to carry out a legal analysis in relation to the possible regulation of this freedom in Mexico, with the initial warning that a regulation is proposed that respects the constitutional elements that enclose that human right, so the creation of a general legislation that regulates public demonstrations, without this regulation implying its suppression or restriction in any way.

INTRODUCCIÓN

El cúmulo de derechos y libertades que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es extenso en cantidad y contenido, ello implica evidencia inequívoca que el sistema jurídico mexicano se trata de un régimen protector de los derechos humanos. Aunado a las libertades y derechos que contempla el derecho mexicano, es de destacar la existencia de diversos procedimientos legales para la defensa de sus derechos por posibles actos violatorios de los mismos. En otras palabras, nuestro derecho constitucional no sólo reconoce derechos para los gobernados, también ordena se respeten y protejan mediante distintos medios de tutela.

Aunado a lo anterior, el Estado mexicano ha ampliado el manto protector de los derechos y libertades, primero al firmar acuerdos internacionales sobre derechos humanos y luego al ratificarlos, por lo que es más profunda la obligación de las autoridades de respetar, vigilar y promover los derechos de todos los habitantes dentro de su territorio. Los mandatos de la Constitución y los Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía jurídica e importancia, es el compromiso de todos los habitantes y de las autoridades observar sus disposiciones a efecto de que se ejerciten plenamente los derechos y obligaciones que dichas normas superiores contienen.

En ese marco de respeto a la libertad, el propósito del presente trabajo es realizar un estudio del derecho humano de manifestación pública. Particularmente se plantea desarrollar conceptualmente los derechos y libertades que en su conjunto integran la libertad de manifestación pública, dado que se trata de un derecho compuesto o integrado. Atento a ello, una cuestión prístina del presente es definir la naturaleza jurídica de la libertad de manifestación pública, exponer su justificación jurídica, así como describir sus límites y alcances, atendiendo lo que dicta la legislación, la jurisprudencia y las cuestiones doctrinales.

Una segunda cuestión que se abordará en el presente trabajo es el desarrollo evolutivo de las libertades específicas que englobadas conforman el derecho de manifestación. En este sentido, se identificarán los momentos y lugares en los que han surgido las libertades de expresión y de reunión, así

como los derechos a protestar y a ejercer el derecho de petición en su vertiente colectiva. El desarrollo histórico de las libertades en estudio se analizará en el caso mexicano y en ejemplos destacados del derecho internacional y derecho extranjero, citando algunos ejemplos ilustres.

En el tercer capítulo se enunciarán los textos de derecho relacionados con el derecho de manifestación. En primer lugar, los que se ocupan de tutelar las libertades en sede constitucional, particularmente los artículos 6, 8 y 9 constitucionales. En segundo término, se expondrán ejemplos de la regulación dispersa en México, derecho vigente, que de alguna manera regula la libertad de manifestación pública, pero con la advertencia que no se trata de legislación específica sobre manifestaciones, pues una legislación de esa naturaleza no existe en el país a la fecha.

Ahora bien, toda vez que quienes han ejercido la libertad en estudio han sufrido represión violenta en varios momentos de la historia de México, es necesario incorporar un apartado acerca de la represión de esta libertad en nuestro país. Situación que se encuentra expuesta también en el tercer capítulo. Asimismo, en la parte final del mismo capítulo, se expondrán los textos jurídicos de corte internacional que tutelan las libertades de expresión y reunión, así como el derecho de petición, incluyendo los que pertenecen al sistema internacional y a nuestro sistema regional, el sistema interamericano.

En el último capítulo se analizarán los lineamientos que se deben respetar por el legislador al momento de regular sobre derechos humanos. Posteriormente, se analizarán los intentos de regulación de las manifestaciones en México. En concreto se analizará la iniciativa de ley presentada por el Partido Acción Nacional para regular las manifestaciones públicas en el año 2013, ante el Congreso de la Unión. En ese contexto, se postulará la inconstitucionalidad de dichas propuestas legislativas.

También será materia de análisis en el cuarto capítulo la necesidad y urgencia de contar con una legislación sobre manifestaciones públicas en México, pero cuidando su constitucionalidad y convencionalidad. Para quien esto escribe, el ejercicio del derecho de manifestación es un medio legal para defender otros derechos, además de que es un derecho muy recurrido en el territorio mexicano, por ello el análisis sobre su regulación debe atender a la complejidad del fenómeno que implica el citado derecho.

Sin embargo, más allá de la preeminencia que se postula de la libertad en estudio, es un hecho que en los últimos años se ha incrementado el alegato de que el derecho de tránsito es violado continuamente a lo largo del país, específicamente por las distintas manifestaciones públicas, lo cual ha sido tema de debate entre ciudadanos, intelectuales y funcionarios, en mérito de que es un asunto complejo, porque el ejercicio pleno de un derecho afecta el ejercicio de otro derecho.

Acorde a lo anterior, uno de los objetivos del presente análisis es manifestar que existe un conflicto de derechos y libertades constitucionales, concretamente al realizar una manifestación pública, descrita en el artículo 9 y como consecuencia del ejercicio de ese derecho se afecta otro derecho, el libre tránsito de las personas, tutelado por el artículo 11 de nuestra Carta Magna.

Toda vez que una de las salidas que se propone para dirimir -o, al menos disminuir- el conflicto de libertades es la reglamentación del artículo 9 constitucional, por lo que se propone la creación de una legislación que regule las manifestaciones en México, pero se trata de una legislación que procura armonía y apego a la Constitución y a los estándares internacionales correspondientes, por lo que la propuesta que se realiza es general y lo que se busca en ese sentido es indicar los aspectos básicos mínimos que debería contemplar la legislación sobre manifestaciones públicas en México.

Cabe señalar que el propósito central de la propuesta de reglamentación de las manifestaciones públicas no solamente obedece a intentar atenuar el conflicto de libertades señalado, sino que lo que se propone es iniciar con la reflexión correspondiente al fenómeno en estudio. Es decir, resulta necesaria la creación de una legislación sobre manifestaciones públicas en mérito de que se trata de un derecho humano que a pesar de su constante ejercicio no cuenta con reconocimiento expreso, además, en atención a que el continuo ejercicio de ese derecho es conflictivo desde el punto social y jurídico, atento a ello, la legislación propuesta podría iniciar con un proceso de asimilación para los ciudadanos, funcionarios y manifestantes referente a los derechos y obligaciones que nacen con el ejercicio del multicitado derecho. Por último, se analizará el contexto de la libertad de manifestación en una democracia constitucional como la nuestra.

En relación con la forma de citación, es menester precisar que derivado

de una visión conjunta con mi director de tesis, se ha determinado utilizar en el presente trabajo, los criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en virtud de que se ha considerado el sistema de citación más acorde a la naturaleza de la investigación.

CAPÍTULO PRIMERO
EL DERECHO HUMANO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO HUMANO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA

Sumario 1.1. Consideraciones generales sobre los Derechos Humanos 1.2. Los Derechos Humanos de Libertad 1.3. El Derecho de Manifestación Pública 1.4. Límites del derecho de Manifestación Pública

1.1. Consideraciones generales sobre los Derechos Humanos

La libertad de manifestación pública es un derecho compuesto o integrado, se conforma por diversas libertades específicas. Dicho de otro modo, las manifestaciones públicas se componen de diversos derechos humanos. Al efecto, cuando se ejerce el derecho de manifestación pública se pueden ejercer simultáneamente las libertades de reunión, de asociación, de expresión, de protesta, incluso el derecho de petición. Por tanto, al reflexionar sobre el derecho de manifestación pública se delibera conjuntamente sobre un cúmulo de derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, en primer lugar, es necesario establecer los elementos y alcances del concepto derechos humanos, término que se patentizó constitucionalmente con la reforma de la Ley Fundamental del 10 de junio de 2011 en nuestro país. Al respecto, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Como se observa, el artículo 1 constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos agrupados en el bloque de constitucionalidad. Asimismo, dicho precepto obliga a todas las autoridades a sublevar el goce de los derechos humanos en todo momento y siempre favoreciendo su protección más amplia.

En relación con la jerarquía equiparada en normas sobre derechos humanos, entre la Constitución mexicana y los tratados internacionales que establece el artículo primero constitucional, Júpiter Quiñones señala: “Como se observa, la Constitución da la misma fuerza y jerarquía a los derechos humanos contemplados en tratados internacionales que a las diversas normas constitucionales, incluso establece el juicio de amparo como medio de protección de los mismos, lo cual viene a fortalecer la idea de que en México existe un bloque de constitucionalidad integrado por: a) La Constitución del 5 de febrero de 1917 vigente en su actualidad; b) Todos los derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales (ya sean, tratados, convenciones o declaraciones) celebrados por el Estado mexicano”¹.

Según esta concepción, nuestro sistema de derechos humanos se encuentra conformado por un bloque de constitucionalidad, en el cual se contemplan los derechos y libertades que reconoce la Constitución mexicana y en los que se encuentran inmersos en los documentos internacionales sobre derechos humanos.

Ahora bien, para referirse a los derechos y libertades que reconoce la Constitución mexicana a favor de las personas, en la reforma constitucional del 11 de junio de 2011 se sustituyó el término garantías individuales por derechos humanos. Sin embargo, como se aprecia en el texto del artículo 1 constitucional, no se define ni en éste ni en ningún otro precepto de la Constitución general a los derechos humanos. Por ello, una vez que ya se ha establecido en dónde tienen presencia los derechos humanos en nuestro sistema jurídico, es necesario acudir a las concepciones doctrinales que al efecto se han realizado, esto con la finalidad de conocer los elementos y alcances del término derechos humanos.

Doctrinalmente, en relación con la conceptualización de derechos humanos existe una notoria diferencia entre el positivismo jurídico y la escuela del iusnaturalismo. Los positivistas proponen que los derechos humanos existen a partir de su reconocimiento expreso en un documento legal o constitucional. Por su parte, los juristas de la escuela iusnaturalista establecen que los derechos humanos existen más allá de su reconocimiento expreso en

¹Quiñones Domínguez, Júpiter, *El control difuso de constitucionalidad y “convencionalidad” por los jueces locales en México*, México, Porrúa, 2018, p. 50.

un documento legal o constitucional.

Más allá de la marcada y trascendente distinción entre las escuelas precitadas en relación con la conceptualización de derechos humanos, no es propósito central ocuparnos de esa distinción, lo que sí se atenderá es establecer las características y elementos generales de la conceptualización de derechos humanos y, a partir de esa situación, exponer la trascendencia de su existencia en las constituciones y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Así, Enrique Sánchez Bringas establece que: “Los derechos humanos son las prerrogativas de los seres humanos -mujeres, varones, menores de edad, ancianos-, independientemente de su origen, raza, nacionalidad, o condición social, que pueden hacerse valer frente a cualquier persona, ente, entidad u organismo público o privado, para proteger los valores del ser humano como individuo y que, por lo mismo son calificados como fundamentales”².

En esta definición encontramos de manera general lo que podemos entender por derechos humanos y su finalidad, que es la protección de los valores más preciados del ser humano, valores esenciales como la dignidad humana, la seguridad, la igualdad o la libertad. Otro aspecto que sobresale en la anterior definición es que los titulares de ellos son todas las personas, sin restricción alguna ni exclusión de ninguna clase. Un elemento más que surge de esta definición es la obligación de respetarlos, la cual es de cualquier persona, ente, entidad u organismo, situación que resulta elemental para la eficacia de los mismos.

Por su parte, el jurista Alberto del Castillo del Valle señala “En su forma prístina (derechos humanos naturales o fundamentales), el derecho humano es la prerrogativa de que es titular la persona humana, por serle inherente, que en su conjunto le permiten desenvolverse en su vida cotidiana, alcanzando sus metas y fines”³. En un primer momento, esta definición se enfoca en señalar que el titular de los derechos humanos es la persona humana, pues los

²Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001, p. 63.

³Castillo del Valle, Alberto del, *Derechos humanos su protección sustantiva y adjetiva en México y en el sistema interamericano*, México, Ediciones jurídicas alma, 2018, p. 21.

derechos humanos son inherentes a la persona, a cualquiera sin excepción alguna. En un segundo término, establece que los derechos humanos permiten a las personas desenvolverse en sociedad y además son el conducto para que la persona logre sus fines o propósitos.

Como ya se manifestó anteriormente, previo a la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos eran conocidos en el sistema jurídico mexicano con el nombre de garantías individuales. Ahora bien, no solamente los derechos humanos han sido concebidos bajo esta nomenclatura. A este tipo de derechos se le han conocido como derechos del hombre, derechos del ciudadano, derechos fundamentales o garantías individuales.

Jorge Carpizo y Miguel Carbonell al ocuparse del término derechos humanos y su distinción con derechos fundamentales refieren lo siguiente: “En los usos lingüísticos jurídicos, políticos e incluso comunes de nuestro tiempo, el termino derechos humanos aparece como un concepto de contornos más amplios imprecisos que la noción de los derechos fundamentales. Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos de su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”⁴.

De la anterior definición, se desprende el deber ser del reconocimiento de los derechos humanos por parte de los Estados, pues estos existen previo a su reconocimiento jurídico textual. Por su parte, refieren que los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos garantizados por el orden constitucional, los cuales suelen gozar de una tutela reforzada mediante mecanismos de protección, lo cuales pueden ser judiciales o no judiciales. De esta manera, los derechos fundamentales son los derechos humanos y sus mecanismos de protección.

Como ya se expuso, los derechos humanos son aquellas prerrogativas y

⁴Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Elementos de derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 25.

libertades que las personas tienen y que pueden tener presencia en el texto constitucional o en instrumentos internacionales, o bien, pueden carecer de reconocimiento expreso. A los derechos humanos se les han atribuido una serie de características mínimas que son las siguientes:

Universalidad: Los derechos humanos corresponden a todas las personas, sin exclusión alguna. Esta característica se encuentra en el primer párrafo del artículo primero de la Constitución de nuestro país, apartado en el que se establece literalmente que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin excepción alguna. Por ello, aquellos que apriorísticamente descartan la titularidad de un derecho a cierta persona o grupo no son considerados derechos humanos.

Interdependencia: Los derechos humanos son interdependientes “porque todos los derechos humanos se encuentran vinculados y requieren de su respeto y protección recíproca”⁵. Es decir, cada derecho humano tiene relación intrínseca con otro derecho humano y todos necesitan de su protección simultánea. Un derecho humano se explica como una unidad dependiente de otras unidades que en su conjunto constituyen un sistema de derechos humanos.

Indivisibilidad: Los derechos humanos no pueden ser objeto de fragmentación y no puede prescindirse de ninguno para el disfrute de otro.

Progresividad: los derechos humanos son progresivos “porque permiten su ampliación en protección, contenido y eficacia. El Estado tiene la obligación de procurar su cumplimiento. Este principio implica la no regresividad en el reconocimiento y en la garantía de los derechos”⁶. Esta característica impide que los derechos humanos sean objeto de decrecimiento en contenido, y obligan a que, si los derechos son objeto de dinamismo o movimiento, éste sea en sentido positivo y cada vez más amplio.

Por último, **Inalienabilidad:** Los derechos humanos son inalienables, ya que no se pueden enajenar y nadie puede ser despojado de ellos. Esta característica implica que ni el propio titular del derecho pueda transferir su

⁵Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Aspectos básicos de derechos humanos, México, 2018, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doclcartillas/2015-2016/07-aspectos-basicos.pdf>, p. 7.

⁶*Idem*.

derecho a otro, también obliga a todos a no buscar despojar a otro de ningún derecho.

Las características de los derechos humanos fueron postuladas por La Declaración y Programa de Viena, aprobada por la conferencia mundial de Derechos Humanos que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993 bajo la convocatoria de la ONU, en el punto I.5 del documento en mención afirma que: “todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”⁷.

De esta manera, los Estados dentro del orden nacional e internacional tienen el deber jurídico de reconocer y tutelar la cada vez más extensa pluralidad de los derechos humanos de todos los habitantes dentro de su jurisdicción. Los derechos humanos a pesar de su irrefutable trascendencia, no son absolutos o ilimitados, pues su ejercicio se encuentra sujeto a ciertas restricciones, tal y como lo señala el jurista Ignacio Burgoa Orihuela:

Las restricciones a libertad social del hombre que establece el orden jurídico tienen diversas causas. En los regímenes netamente individualistas que se crearon a raíz de la revolución francesa, la libertad humana no podía ejercerse sino cuando su desempeño no perjudicaba o dañaba a otra persona...La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano consignaba este criterio de limitación a la libertad en su artículo V, que disponía: la libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tenga más limitaciones que las que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos y estos límites no pueden determinarse más que por la ley.⁸

Para Ignacio Burgoa, los límites de los derechos humanos deben estar presentes en la propia ley que consagra la libertad o el derecho y no en otro ordenamiento ordinario o inferior. Ahora bien, dichas restricciones deben

⁷Conferencia mundial de derechos humanos de Viena, Austria, 25 de junio de 1993, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/tratht/derechos%20humanos/INST%2033.pdf>

⁸Burgoa, Ignacio, *Garantías individuales*, 28a ed., México, Porrúa, 1996, p. 530.

justificarse solamente si el ejercicio de determinado derecho daña a otro y no por un motivo arbitrario o diverso.

En el caso mexicano, el primer párrafo del artículo 1 constitucional señala: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Lo cual robustece claramente lo anterior, precisamente la ideas de que los límites para el ejercicio de los derechos humanos los debe contemplar únicamente la propia Constitución.

En otras palabras apunta Francisco Javier Acuña Llamas: “Si bien los derechos públicos subjetivos no son ilimitados, los límites a los mismos sólo pueden ser consecuentes al principio de la armonía del texto constitucional y dichos límites que no limitaciones (que es un concepto arbitrario) deben encontrar sustento en el ejercicio de los derechos del titular que se considera en el trance riesgoso de una decisión jurídica violatoria de aquellos en su perjuicio y la ecuación resultante de la contemplación de otros límites que pueden encontrar sustento en los derechos de los demás y en el bien común en beneficio de la eficacia de tales derechos”.⁹

Del mismo modo que Burgoa, Acuña Llamas coincide que los límites de los derechos humanos deben estar presentes en la Constitución, o bien en el texto jurídico que reconoce el derecho, y solo se justifica el límite respectivo si el ejercicio del derecho no es armónico con los derechos de los demás.

En otros términos, los límites de las libertades y derechos deben estar además en concordancia con el Estado constitucional de derecho, pues como señala Peter Häberle éste se compone de varios elementos como la dignidad humana, la soberanía popular; el Estado de derecho, el social y el cultural; los derechos fundamentales y sus garantías, entre otros.

En ese sentido, en relación con los límites de las libertades y el respeto

⁹Acuña Llamas, Francisco Javier, “El contenido esencial de las normas referentes a derechos humanos en la Constitución mexicana. Consideraciones en torno a las limitaciones para asegurar su debido respeto y protección”, En Carbonell, Miguel (Coord.) *Derechos fundamentales y el Estado. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 47.

a la pluralidad, en relación con el Estado de derecho Diego Valadés señala que: “Tratándose de la formación del Estado constitucional, un excesivo rigor en la aplicación de la ley podría inhibir expresiones propias del pluralismo en gestación (p.ej., manifestaciones, libertad de manifestación de ideas y opiniones, casos aislados de desobediencia). En el caso de impedirse esas expresiones, probablemente también se reducirían o diferirán las posibilidades de consolidación del Estado constitucional. Si ya en plena vida del Estado constitucional se redujeran los márgenes de tolerancia, se incurrirá en una contradicción con la propia naturaleza de ese Estado, y se podrían generar tensiones excesivas que acabarían por quebrantar el funcionamiento de las instituciones. Y si los márgenes de no aplicación de la norma se ampliaran de tal manera que se entropía, el Estado constitucional correría el riesgo de perder su significado y vigencia”¹⁰.

En concordancia con todo lo anterior, el ejercicio de los derechos humanos solo está sujeto a las justificadas limitaciones que naturalmente se requieren para el respeto del ejercicio de otros derechos. Asimismo, dichas limitaciones deben tener presencia en los textos que reconocen los derechos - en los tratados o declaraciones universales y en las constituciones- y no en otra legislación ordinaria o inferior.

Desde su surgimiento paulatino y a lo largo de su desarrollo histórico los derechos humanos se han clasificado de manera diversa, tomando en consideración diversos factores, principalmente el contenido o sustancia que contiene cada derecho humano. De esta manera, se toma la esencia de cada derecho y se le clasifica con los más acordes a él. Las principales clasificaciones son las siguientes:

La primera clasificación de derechos humanos que se aborda es la que establece que existen derechos civiles, derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos civiles son aquellos derechos de igualdad y derechos de libertad como el derecho de petición, de libre expresión, de reunión, de tránsito, de imprenta, de libertad de culto, libertad corporal, entre otros. Los derechos políticos, como derecho al voto activo y pasivo, derecho a reunirse o asociarse con objetivos políticos. Derechos

¹⁰Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, 2a ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, p. 17.

económicos, sociales y culturales, o también denominados derechos prestacionales, los cuales comprenden derechos como al trabajo, a la salud, a la educación, al nivel de vida adecuado, entre otros.

Otra es la que clasifica a los derechos humanos en negativos y positivos. Los derechos negativos son aquellos que imponen a los no titulares una obligación de no hacer, de no interferir en el ejercicio del derecho del titular, por ejemplo, los derechos a la intimidad o a la protección de la información. Los derechos positivos por su parte imponen a las partes obligadas la realización de actividades positivas.

Otra clasificación que se ha hecho de los derechos humanos es la que los agrupa por generaciones. Así, la primera generación de derechos humanos abarca los derechos políticos y civiles. “incluyen los derechos de las personas a la vida, al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad, a la libertad, a la seguridad, a ser oídas en juicio por un tribunal independiente e imparcial, a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad; las libertades de tránsito, de religión, de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación; a participar en el gobierno de su país, a casarse y fundar una familia; se incluyen también los derechos a la infancia, y se prohíben la discriminación, la esclavitud, la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes”¹¹.

La segunda generación de derechos humanos concentra a los derechos económicos, sociales y culturales. Consisten en los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al nivel de vida adecuado, entre otros. Estos están constituidos por los derechos económicos, sociales y culturales del hombre.

Se les reconoce también como derechos de igualdad, principalmente exigen del Estado una obligación de hacer, dado que tales derechos tienen que realizarse a través o por medio del Estado. “En este ámbito, el Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social, en otras palabras, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas dependientes de su jurisdicción, para que estas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente. Estos derechos han sido propugnados desde hace varios años por el constitucionalismo social, entre los cuales tenemos: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, al salario

¹¹Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 5, p. 6.

equitativo, a la sindicalización, a la huelga, al descanso y al pleno empleo”¹².

Derechos de tercera generación. Estos derechos son también llamados derechos humanos de solidaridad, mismos que abarcan algunos intereses difusos que se inspiran en principios generales o universales cuyo respeto reclama la humanidad. “Este tipo de derechos exigen el concurso de la comunidad internacional, por eso su carácter es abstracto y su propia formulación se encuentra en ciernes, de ahí que se recomiende que por los perfiles algo borrosos que todavía presentan... Los derechos de este grupo son, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad”.¹³

Los derechos humanos de tercera generación o los llamados derechos de solidaridad consisten en aquellos que reconocen el derecho a la paz, al medio ambiente adecuado, al desarrollo, los derechos del consumidor.

Los derechos de la cuarta generación o derechos emergentes. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona establecen que: “Este tipo de derechos exigen el concurso de la comunidad internacional, por eso su carácter es abstracto y su propia formulación se encuentra en ciernes, de ahí que se recomiende que por los perfiles algo borrosos que todavía presentan... Los derechos de este grupo son, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad”¹⁴.

Como lo precisan los autores citados, los derechos emergentes son de carácter abstracto y por ello su reconocimiento expreso se encuentra en desarrollo, sin embargo, estos derechos ya existen y se deben tutelar y respetar como cualquier otro.

Independientemente de su clasificación, los derechos humanos han sostenido un constante desarrollo progresivo y han progresado en torno a su titularidad, alcance y contenido. sin embargo, dicho desarrollo no ha sido

¹²Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 433.

¹³*Ibidem*, p. 434.

¹⁴*Ibidem*, p. 433.

sencillo, si no se debe a múltiples factores acordes con el desarrollo histórico de las sociedades.

Así, en relación con su titularidad se ha avanzado mucho en el tema. Cada vez es más extensa la esfera protectora de los derechos de los niños, de las mujeres, de los migrantes, de los discapacitados, de los indígenas, e incluso se ha pugnado por incluir una categoría de derechos para los no humanos, pensada principalmente para abarcar en su manto protector a los animales, por ejemplo, lo que no debe pasar desapercibido al momento de analizar la titularidad de los derechos humanos.

Asimismo, se han incluido nuevos derechos y se habla de incluir otros tantos, derechos tan diversos como el derecho a la bioética, a la genética e informática, así como diversos derechos relativos a la naturaleza.

Una clasificación que doctrinalmente se ha sostenido es la que agrupa a los derechos en derechos de libertad, de igualdad y de seguridad jurídica. Los derechos de igualdad se pueden entender como aquellos derechos que tienen los seres humanos a ser reconocidos como iguales ante la Constitución, así como la facultad que tienen de disfrutar de todos los demás derechos otorgados de manera incondicional, es decir, sin discriminación por motivos de género, nacionalidad, raza, creencias o cualquier otro motivo. Los derechos humanos de igualdad son: la igualdad entre hombres y mujeres, sin importar su preferencia sexual, la prohibición de fueros títulos de nobleza o hereditarios.

Los derechos de seguridad jurídica consisten en la certeza dada a los individuos, de que se le respetarán determinados derechos esenciales a su vida en sociedad. Estos derechos pueden referirse a su persona, bienes o propiedades, domicilio, derechos civiles y derechos procesales, tanto del orden civil como del orden criminal, verbigracia, derecho de petición, al acceso a la justicia pronta y expedita, el principio de legalidad, entre otros.

Los derechos de libertad son la libertad de expresión, de tránsito, de imprenta, de conciencia y culto, de reunión y asociación, entre otras. El derecho de manifestación pública se puede agrupar dentro de los derechos humanos de primera generación, pues se trata de un derecho que encarna diversas libertades específicas. Ahora bien, el derecho de manifestación pública se compone de diversos derechos humanos de libertad, por ello, a continuación, se reflexionará acerca de dichos derechos.

1.2. Los Derechos Humanos de Libertad

En primer lugar, es necesario plantear algunas reflexiones acerca de la palabra libertad. Pocas palabras en nuestro idioma son tan complejas y con diversidad de acepciones como la palabra libertad. El diccionario de la Real Academia Española la define como: “En los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas”¹⁵. En efecto, la libertad es un valor que permite a las personas lograr sus fines, sin la libertad, las personas no podrían obtener su cabal desarrollo. Asimismo, de esta definición se desprende que la libertad debe ser un valor presente en los Estados democráticos.

Del mismo modo, Burgoa al referirse a la libertad señala: “cuando la actuación libre humana se ejerce en una determinada órbita y bajo una forma particular, se tiene a la libertad específica. Esta es, en consecuencia, una derivación de la libertad social genérica que se ejercita bajo ciertas formas y en una esfera determinada... En otras palabras, las libertades específicas constituyen aspectos de la libertad genérica del individuo, o sea, modos o maneras especiales de actuar”¹⁶.

La jurista Martha Elva Izquierdo Muciño señala que: “La libertad es un valor tan grandioso para el ser humano que, en teoría, no cabría en una definición. Por ello, algunas constituciones se limitan a enumerar las libertades que garantizan”¹⁷. Bajo esta concepción, la libertad también es un valor esencial de las personas, que ni siquiera las constituciones pueden definir, pero al menos si las podemos encontrar enunciadas en los textos constitucionales. El célebre jurista Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que la libertad social es:

la potestad que tiene la persona de poner en práctica trascendentalmente tanto los conductos como los fines que se ha forjado, es aquella facultad que tiene la persona humana de objetivar sus fines y medios vitales mediante la práctica real de los medios idóneos para ese efecto, esta es la libertad que interesa fundamentalmente al derecho. Cuando la actuación libre humana se ejerce en una determinada órbita y bajo una forma particular, se tiene a la libertad específica. Esta es en consecuencia una derivación de la libertad social genérica que se ejercita bajo ciertas formas y en una

¹⁵Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/?id=NEeAr5C>

¹⁶Burgoa, Ignacio, *op cit*, nota 8, p. 305.

¹⁷Izquierdo Muciño, Martha Elva, *Garantías individuales*, 2a ed., México, Oxford, 2012, p. 208.

esfera determinada. (Libertad de trabajo, comercio, expresión, imprenta).

En síntesis, la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que el mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual solo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno.¹⁸

Lo que ha definido Burgoa Orihuela como libertad genérica interesa al presente análisis, la cual consiste en la actuación externa del hombre para lograr sus fines sin más límites que los que la propia ley establece o en aras del interés estatal o privado. Esta libertad social genérica deriva en libertades específicas, que son las que reconocen los textos constitucionales y de derecho internacional.

Los derechos de libertad son potestativos, Eduardo García Máynez establece: “La libertad, en sentido jurídico, es una *facultas optandi*, ya que consiste en el derecho concedido al titular de la facultad independiente, de optar entre el ejercicio y el no ejercicio de ésta”¹⁹. Como se aprecia, la legislación reconoce los derechos de libertad, sin embargo, depende del titular de esos derechos si los ejerce o no.

Los derechos de libertad son más que meras líneas textuales, al efecto Miguel Carbonell y Jorge Carpizo señalan: “Los derechos de libertad requieren, para poder tener relevancia práctica y no quedar como buenos deseos contenidos solamente en el texto de las constituciones, de actuaciones positivas de los Estados, las cuales conllevan en no pocas ocasiones importantes erogaciones económicas; conjugan por tanto obligaciones de no hacer y obligaciones de hacer para las autoridades”²⁰.

Esta aseveración doctrinal encuentra armonía con el artículo primero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en que es deber del Estado promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir, no basta el reconocimiento de derechos y libertades en los textos jurídicos, se necesita que las autoridades realicen las acciones

¹⁸Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 528.

¹⁹García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 52ed., Porrúa, México, 2001, p. 222.

²⁰Carbonell y Carpizo, *op. cit.*, nota 4, p. 28.

pertinentes para hacerlos efectivos y para que las personas los puedan ejercer de manera libre en el momento que lo decidan.

Una vez que se han expuesto las distintas concepciones de libertad y derechos de libertad, cabe señalar que para los efectos del presente análisis se tomará como base a las libertades específicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los documentos de derechos humanos de corte internacional reconocen a favor de los gobernados, las cuales también se entienden bajo el nombre de derechos de libertad, derechos constitucionales de libertad o garantías de libertad, los cuales, como se sostiene, conforman el derecho humano de manifestación pública.

1.3. El Derecho de Manifestación Pública. Reflexiones acerca de su definición y límites

Lo que rodea al fenómeno de las manifestaciones públicas es complejo en diferentes ámbitos. A lo largo del país se desarrollan cotidianamente numerosas manifestaciones, la mayoría de ellas tiene como propósito protestar en contra de alguna autoridad. Edgar Corzo Sosa escribe: “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 tomo una medida que les afecta”²¹.

Bien, el hecho que a diario y en todo el territorio nacional se celebren manifestaciones públicas es indicativo de que es un tema que hay que estudiar y resolver, máxime desde el punto de vista jurídico. Pues es bien sabido que diversos grupos de personas utilizan este mecanismo para plantear la solución de sus problemas o demandas, sin embargo, toda vez que no se encuentra regulado el derecho a manifestarse es común que se afecten otros derechos,

²¹Corzo Sosa, Edgar, *Derecho humano de manifestación pública: limitaciones y regulación*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, <https://archivos.juridicas.unam.mx/wwwb,u/libros/83826/8.pdf>, p. 77.

como el ejercicio de la libertad de tránsito, por ejemplo. Por consiguiente, resulta necesario proponer la creación de una legislación que, observando los principios constitucionales, establezca la definición, alcances y límites de las manifestaciones públicas y con ello abordar el polémico fenómeno que rodea a este derecho en México.

En nuestro sistema jurídico no existe una definición legal de la libertad de manifestación pública. Se trata de un derecho compuesto o integrado, cuyos elementos son distintas libertades específicas que en su conjunto conforman un solo derecho, el derecho de manifestación pública.

La manifestación pública es una de las libertades que reconoce nuestro sistema jurídico a favor de todas las personas, aunque no de manera directa o expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En relación con lo anterior Edgar Corzo Sosa señala: “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”²².

En efecto, la manifestación pública no es un derecho reconocido de manera literal en ningún artículo constitucional. No obstante, los diversos derechos humanos que lo componen, como el derecho de reunión pública, el derecho de libre expresión de las ideas y el derecho de petición si se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional de nuestro país, atento a ello, si se realiza una interpretación constitucional de las libertades mencionadas, se puede inferir que el derecho de manifestación pública es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto, Hans Kelsen señala que la interpretación de una norma puede ser, o bien aquella que un órgano jurídico, o aquella que efectúe la ciencia del derecho. La primera puede generar o producir nuevo derecho, la segunda no. “La interpretación jurídico-científica no puede sino exponer los significados posibles de una norma jurídica”²³. Por tanto, realizando una interpretación jurídica de los numerales constitucionales citados es posible

²² *Idem*.

²³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Fernando Vernengo (traductor), 16ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 356.

determinar la existencia del derecho de manifestación en sede constitucional.

La manifestación pública se trata de un derecho complejo que se integra de varias libertades específicas, la primera es la libertad de reunión pública, y en su ejercicio se pueden interrelacionar con las libertades de expresión y el derecho de petición, depende de la naturaleza de la manifestación pública. Asimismo, la libertad de reclamar o protestar contra autoridades es otro derecho que se integra a las otras libertades al ejercer el derecho de manifestación.

Etimológicamente el término manifestación procede del vocablo latino *manifestatio*, que significa expresar, exponer o declarar. En ese sentido lingüístico la manifestación pública significa expresar, exponer o declarar públicamente. El diccionario de la Lengua Española define a la manifestación (hablando de la acepción correspondiente) como aquella reunión pública, generalmente al aire libre y en marcha, en la cual los asistentes reclaman algo o expresan su protesta por algún motivo.

En efecto, la manifestación siempre es una reunión pública en la que se expresa o reclama algo. Ante este panorama, la definición de la palabra “manifestación” del diccionario de la Real Academia Española ilustra a la perfección y de manera muy definida en qué consiste una manifestación. Empero, para lograr la conjugación de la definición antes parafraseada y su contenido constitucional, resulta pertinente agregar algunos elementos al concepto legal de manifestación pública.

En ese contexto, la manifestación pública se presenta cuando se convoca a un grupo de personas para celebrar pública y pacíficamente una reunión de carácter transitorio, ya sea con la finalidad de protestar contra un acto u omisión de alguna autoridad, o para presentar colectivamente una petición a determinada autoridad, o bien, con el objeto de expresar libremente una idea u opinión.

Como se aprecia, diversos derechos son los que conforman el derecho humano de manifestación pública. En el mismo sentido, también son diversos los elementos y características que las pueden integrar, a saber, reunión pública, temporalidad, protesta, reunión pacífica, la existencia de acto u omisión de autoridad, la libertad de expresión y el derecho de petición en su ejercicio colectivo, tal y como se expone a continuación.

Reunión. Es un elemento indispensable de cualquier manifestación pública. La reunión es toda conglomeración de personas en un lugar específico que tiende a conseguir un fin o propósito determinado. “La Constitución no prevé que se restrinja a ciertos espacios la aglomeración de participantes, de modo que cualquier lugar de uso común puede ser empleado para realizar una manifestación²⁴”. Es decir, la conglomeración puede ser en cualquier espacio público o privado.

El artículo noveno constitucional establece que cualquier persona puede reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, es decir, cualquier persona puede reunirse pacíficamente para realizar una manifestación pública. El mismo precepto constitucional dispone que será legal cualquier reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta contra cualquier autoridad.

De lo anterior se desprende que el derecho de reunión es un importante componente de la libertad de manifestación pública. Las manifestaciones públicas que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta contra alguna autoridad son perfectamente válidas, en apego al artículo noveno constitucional.

Temporalidad de la manifestación. Las manifestaciones públicas son esencialmente transitorias, aun cuando su duración se prolongue días, semanas o incluso meses. Precisamente, en el elemento de temporalidad radica una de las distinciones entre el derecho de reunión y el derecho de asociación, debido a que mientras la primera es esencialmente temporal, la segunda tiene una duración indeterminada.

Protesta. Es aquella expresión o manifestación de inconformidad por parte de los gobernados. La protesta tiene como propósito resistirse o reclamar contra un acto u omisión de alguna autoridad, lo anterior en apego al artículo noveno constitucional. “La protesta social se puede comprender como una oposición colectiva a una política gubernamental, o un rechazo categórico de una estructura sea social, política o económica”²⁵. El derecho a la

²⁴Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 2ª ed., México, Oxford, 2012, p. 23.

²⁵Federación Internacional De Derechos Humanos, *La Protesta Social Pacífica: ¿Un Derecho en las Américas?*, informe 460, <https://cidhu.uqam.ca/fichier/document/rapport-fidh-protestation-sociale.pdf>, p. 5.

manifestación pública debe ser un medio de defensa legal y pacífico en contra de actos u omisiones de autoridad pública que perjudiquen a los protestantes o inconformes en alguno de sus derechos o libertades.

El artículo 9 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece dos maneras de protestar: “a) Marcha: Cualquier desplazamiento organizado, de un conjunto de individuos por la vialidad hacia un lugar determinado; y, b). Plantón: Grupo de individuos que se congrega y permanece cierto tiempo en un lugar público determinado”. Cabe hacer la precisión que las manifestaciones públicas en muchas ocasiones tienen el fin de protestar por algún motivo específico. Sin embargo, no siempre es así, pues las manifestaciones también pueden ser expresiones de júbilo o alegría, sin que en ellas se reclame nada de las autoridades.

Pacífica. De conformidad con el artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las reuniones y manifestaciones públicas deben ser pacíficas, so pena de ser disueltas o coartadas por la autoridad. Ahora bien, se entiende como pacífica toda reunión que se desarrolla sin el uso de amenazas, injurias o violencia en contra de la autoridad o de terceros. Asimismo, es pacífica aquella reunión o manifestación desarmada.

Este es un elemento esencial de las manifestaciones. El hecho de que la Constitución de nuestro país exija que toda reunión pública se desenvuelva en un ambiente de tranquilidad, obedece a que es deber de las autoridades, e incluso de los propios manifestantes, guardar respeto debido hacia terceros y sus derechos.

Acto u omisión de autoridad. El artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala el derecho a protestar por algún acto a una autoridad. En el entendido de que si alguna autoridad, sea del ejecutivo, legislativo, judicial, o incluso un órgano constitucional autónomo, ya sean federal, estatal o municipal, afecta, perjudica o viola mediante algún acto u omisión algún interés de los habitantes del territorio nacional, éstos tienen el derecho fundamentado en el noveno constitucional de realizar una protesta.

Derecho de petición. La libertad de manifestación pública también se identifica con el derecho de petición en su ejercicio colectivo, en su párrafo segundo el artículo noveno de la Constitución mexicana autoriza especialmente a las asambleas y reuniones que se realicen con objeto de presentar

públicamente a una autoridad una petición o una protesta. El derecho de petición implica dirigirse a determinada autoridad para plantearle un asunto de cualquier naturaleza, siendo de su competencia. La autoridad está obligada a responder por escrito en breve término la cuestión que le fue planteada, lo anterior acorde al artículo octavo constitucional.

Libertad de expresión. Esta libertad es uno de los elementos que componen el complejo derecho de manifestación pública. Como ya se dijo, las manifestaciones públicas pueden tener el propósito de protestar, o de presentar una petición colectiva. Pero es muy común que las manifestaciones tengan como objeto ejercer el derecho a expresarse libremente sobre cualquier tema.

Edgar Corzo señala: “debemos indicar que las manifestaciones públicas no encierran únicamente muestras de enfado, sino también puede tratarse de manifestaciones de júbilo”²⁶, por ende, es perfectamente válido decir que las manifestaciones no solamente son con el objeto de protestar, también pueden tener el propósito de expresar muestras de alegría o pasión por un tema determinado.

La movilidad social y la complejidad de los diversos componentes sociales han provocado la práctica cada vez más extensa de manifestaciones públicas que no tienen como objetivo directo presentar una protesta en contra de algún acto de autoridad, porque su fin o propósito determinado es únicamente expresar públicamente alguna idea o difundir masivamente una opinión, en el campo de la política, la ecología, el género, el culto, los valores sociales, entre muchos otros. Este tipo de manifestaciones públicas tienen la finalidad inmediata de captar la atención de la ciudadanía en general y de los medios de comunicación.

La libertad de manifestación pública de las ideas es una libertad necesaria en un régimen de tolerancia y respeto a los principios democráticos. Ignacio Burgoa establece: “La libertad de expresión del pensamiento es la amenaza que más temen los autócratas y oligarcas de cualquier tipo contra el mantenimiento coactivo y represivo del estado de cosas que se empeñan por conservar. Es evidente que dicha libertad, factor imprescindible de la cultura, sólo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de los

²⁶Corzo Sosa, Edgar, *op cit.*, nota 21, p. 77.

auténticos regímenes democráticos”²⁷.

Ahora bien, toda vez que ya se ha dicho qué es una manifestación y los elementos que las componen, es necesario enunciar aquellos tipos de eventos que en la cotidianidad se han asociado al vocablo “manifestación”, lo anterior más allá si se comparte o no con que así sean llamadas esas expresiones o acciones de protesta. Generalmente en notas periodísticas se utilizan casi como sinónimos las palabras marcha y manifestación, o plantón y manifestación, y muchas veces lo son, pero no son las únicas muestras de manifestación, podemos enunciar como manifestaciones a las marchas, mítines, plantones, incluso desfiles y a cualquier otra congregación o agrupación temporal de personas que sin dañar los derechos de terceros, busque expresar alguna idea o reclamo, o bien, presentar colectivamente una petición a cualquier autoridad. Además, es común leer y escuchar que, muy probablemente de manera errada, se asocia el término manifestación a bloqueos de carreteras y vías de comunicación, a toma de edificios públicos e incluso hasta robo de vehículos. Por el momento, no es propósito debatir si estos últimos deber ser o no consideradas manifestaciones públicas, esa cuestión será expuesta en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Bien, como se aprecia, son muy diversos aquellos eventos públicos que se han entendido como manifestaciones públicas y la mayoría de ellos tienden a presentar una inconformidad contra las autoridades, mediante diversas muestras de expresión, por lo que solamente el reconocimiento y respeto irrestricto de esta libertad se puede apreciar en Estados tolerantes. Con base en lo anterior, la libertad para que las personas puedan expresar cualquier idea u opinión, incluso en forma de manifestación pública, constituye una señal inequívoca de que el Estado es democrático.

1.4. Límites de las manifestaciones públicas

Como ha quedado precisado con anticipación, el derecho a la manifestación pública no es un derecho absoluto o ilimitado, este derecho político tiene límites y restricciones claramente especificados por la propia Ley Fundamental o en

²⁷Burgoa, Ignacio, *op cit.*, nota 8, p. 531.

los instrumentos internacionales que la reconocen, en los que se contemplan los supuestos en los que las autoridades pueden incluso coartar ese derecho.

I. Debe ser pacífica: Para que una reunión o manifestación pública sea considerada legal es necesario que se desenvuelva de manera pacífica, esto es, exenta de cualquier tipo de violencia o amenazas. Por consecuencia, toda aquella manifestación pública que persiga objetivos notoriamente encaminados a la violencia o a la delincuencia, no estará protegida por el artículo 9 constitucional. Precizando asimismo que, si los objetivos que determinada manifestación persiga son lícitos, pero se tratan de lograr mediante el uso de la violencia, la presión o las amenazas, dicha manifestación tampoco será tutelada por la Ley Fundamental o instrumento internacional.

II. Objetivo lícito: Toda manifestación legalmente configurada debe perseguir un objeto o fin lícito, esto es, el propósito de realizar la protesta o reunión, ya sea contra un acto de autoridad o para expresar ideas, debe estar debidamente tutelado por las normas del derecho relativas al caso concreto. En el mismo sentido, para que se considere legal una protesta, previamente debe existir un acto u omisión imputable a alguna autoridad, que afecte o perjudique a ciertas personas para que pueda motivarse alguna manifestación.

III. No injuriar, conminar o utilizar violencia: De conformidad con los artículos sexto, octavo y noveno constitucionales está estrictamente prohibido utilizar estos mecanismos durante las manifestaciones públicas, específicamente cuando se pretenda ejercer indebidamente presión para obligar a las autoridades a resolver en el sentido deseado por los manifestantes.

IV. En materia política: Un límite que contempla en nuestra constitución es para los extranjeros en el país, debido a que en temas políticos únicamente se le confiere la potestad de asociación, reunión y manifestación a los mexicanos. Prohibiendo absolutamente cualquier participación de extranjeros en los asuntos de la política nacional. Esta prohibición también la establece el artículo noveno constitucional.

V. Reuniones armadas: Las reuniones armadas no pueden deliberar. Las autoridades competentes con base en las disposiciones penales vigentes deben actuar para observar el artículo noveno constitucional.

VI. Una limitación específica y particular de la libertad de reunión es la

consignada en el párrafo noveno del artículo 130 constitucional, que prohíbe a los ministros de los cultos religiosos constituirse pública o privadamente en junta para criticar las leyes fundamentales del país o la actuación gubernativa en general o algún acto de autoridad en particular.

VII. Otra restricción de las manifestaciones públicas se presenta en materia electoral. Como señala Netzai Sandoval Ballesteros la legislación electoral en México: “establece limitaciones a la libertad de reunión con fines electorales particularmente en el periodo conocido como “veda electoral” que en México se constituye con los días previos a la elección y en el mismo día de la jornada electoral”²⁸. Bajo ese esquema, en el periodo de veda electoral es una prohibición absoluta ejercer este derecho.

Además, en relación con las limitaciones relacionadas a ese derecho son las que disponen los artículos 244 y 245 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El primer párrafo del artículo 244 dispone: “Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se registrarán por lo dispuesto en el artículo 9o. De la Constitución y no tendrán más limite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa correspondiente”²⁹.

Por su parte, el artículo 245 establece: “los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario, a fin de que esta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o la reunión”³⁰.

Como se desprende en el último precepto, se incorpora la figura del aviso previo a efecto de que la autoridad competente tome las previsiones necesarias para que el desarrollo de la manifestación se realice de la mejor

²⁸Zandoval Ballesteros, Netzai, “Las restricciones a la libertad de reunión en relación con las elecciones en España y México”, en Nuria González Martín (Dir.), *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XLVI, Núm., 136, enero-abril 2013, México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 2013, p. 102.

²⁹Domínguez Mota, Sergio Carmelo (compilador), *Compendio de legislación electoral 2015*, Morelia, Comunicación gráfica, 2015.

³⁰*Idem*.

manera y no afecte de manera negativa los derechos de terceros, situación que será enfatizada en el último capítulo de la presente investigación.

Las anteriores son las únicas consideraciones acerca de las restricciones o limitaciones que la Constitución y la ley prevé para el ejercicio de este tipo de eventos públicos. El jurista Luis Bazdresch establece: “Las manifestaciones populares callejeras que se ajustan a dichas restricciones, son perfectamente constitucionales, sin que sea necesario obtener permiso previo de alguna autoridad gubernativa o policial, por la sencilla razón de que el precepto que instituye la garantía ni expresa ni implícitamente la supedita a tal permiso”³¹.

En concordancia con lo anterior, las descritas son los únicos límites que se prevén para el ejercicio legal de las manifestaciones públicas. Sin embargo, existen iniciativas de ley que pretenden regular las manifestaciones públicas en distintas entidades federativas, en dichas propuestas de ley se hace referencia a que la autoridad administrativa permita o no permita celebrar cualquier manifestación, limitación que a todas luces es inconstitucional, pues dicha figura no forma parte de las restricciones constitucionales para el ejercicio de las manifestaciones públicas. En el mismo sentido escribe Ignacio Burgoa:

La obligación que tienen a su cargo todas las autoridades del país, en el sentido de no coartar el derecho de reunión pacífica, así como de no disolver ninguna asamblea o reunión conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 9º constitucional, emana directamente de este precepto. En consecuencia, el ejercicio del derecho público subjetivo correspondiente, no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad. En otras palabras, todo gobernado puede reunirse con sus semejantes o celebrar con ellos una asamblea para hacer una petición o para protestar contra algún acto autoritario, sin que dicha potestad se sujete a condición alguna. Por ende, la exigencia de un permiso o licencia para efectuar una reunión o asamblea tendiente a dichos objetivos, es notoriamente conculcatoria del artículo 9, puesto que significa coartar el derecho público subjetivo mencionado, toda vez que la expedición de tal permiso o licencia depende del criterio del órgano estatal que lo deba emitir. Ello importa evidentemente la nugatoriedad del consabido derecho, al someterse su ejercicio al arbitrio autoritario³².

³¹Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, 14ª ed., México, Trillas, 2010, p. 124.

³²Burgoa, Ignacio, *op cit.*, nota 8, p. 383.

Los dos autores previamente citados hacen referencia a que en diversos sistemas jurídicos es posible existencia de un permiso o licencia, como límites para el ejercicio de este derecho, pues en derecho comparado, existen elementos que lo justifican. Sin embargo, los mismos teóricos hacen referencia que en el caso mexicano no es posible incorporar las figuras de permiso o licencia como condición de realización de una manifestación pública, dado que esa cuestión no se encuentra prevista en nuestra legislación.

Asimismo, es necesario señalar que en nuestro país existen iniciativas de ley que pretenden incorporar ese elemento como restricción a las manifestaciones públicas, iniciativas que, desde esa óptica, de aprobarse, serían inconstitucionales. Al efecto concluye Burgoa que:

Es pues, incontestable que desde el punto de vista constitucional y en atención a la esencia misma de los regímenes democráticos de derecho, la libertad de asociación y de reunión jamás debe estar supeditada al criterio de las autoridades para determinar si otorgan o no el permiso o la licencia correspondiente. Sin embargo, no debemos dejar de reconocer que el ejercicio del derecho subjetivo público de libertad de reunión, traducida comúnmente en la celebración de mítines y en la realización de manifestaciones públicas, está sujeto a las circunstancias políticas variables que en un momento determinado existan dentro de la vida del Estado. Atendiendo a ellas y con vista a prevenir los desórdenes y trastornos a la paz pública que dichos actos puedan provocar o entrañar, se suele supeditar el desempeño de tal derecho a un permiso gubernativo previo, cuya denegación u otorgamiento quedan sometidos a las autoridades administrativas a quienes incumbe velar por el mantenimiento del orden público. Tomando en cuenta las condiciones que prevalezcan en una situación ambiental fáctica determinada y en prosecución de la finalidad apuntada, el citado permiso puede concederse o negarse, prejuzgándose si los mítines y las manifestaciones tienden o no a la alteración de la paz pública, es decir, en el caso de nuestro artículo 9 constitucional, si en dichos actos o mediante ellos se profieren injurias contra ciertas autoridades o se hace uso de la violencia o amenazas para intimidarlas y obligarlas a resolver en el sentido que se desee. Ya hemos aseverado que en puridad constitucional no se debe exigir ninguna licencia previa para la celebración de toda clase de reuniones privadas o públicas y que únicamente cuando durante la realización de estas últimas se registren los hechos apuntados, las autoridades están facultadas para disolverlas. Ahora bien, la disolución de grupos que se reúnen públicamente se ejerce por las autoridades policiacas acudiendo inclusive, según el caso, a la fuerza pública, cuyo empleo generalmente provoca reacciones de

resistencia violenta³³.

Del mismo modo que se ha venido sosteniendo, la tolerancia hacia expresiones de inconformidad, como el ejercicio pleno del derecho de manifestación, representan una señal de que estamos frente a un régimen democrático, pues el respeto hacia las libertades de las personas es un parámetro para determinarlo, así como para distinguirlo de los regímenes totalitarios.

Como ya se ha señalado, las manifestaciones públicas pueden tener como objeto expresar libremente las ideas. También pueden ser con el propósito de presentar colectivamente alguna petición a determinada autoridad pública. Sin embargo, es más común que las manifestaciones públicas tengan como origen la inconformidad social y como propósito protestar contra actos u omisiones de la autoridad.

La inconformidad social que brota del rezago social o la exclusión de la que son víctimas diversos sectores de la sociedad. María Guadalupe Sánchez Trujillo expresa: “Es común que presenciemos hechos que manifiestan una abismal desigualdad política, social y jurídica. Asomarnos a la calle es suficiente para encontrarnos con niños, mujeres y hombres en situación de calle, comercio informal, planeación urbana que excluye a discapacitados, colonias marginales sin servicios públicos, comunidades campesinas e indígenas desplazados, entre muchos más problemas que atenten contra los derechos humanos”³⁴.

Debido a esa notoria desigualdad social, se considera que la inconformidad que emana de ella es la principal causa de las manifestaciones públicas. “Es posible que el hombre común asuma que este escenario es normal, que las cosas son como deben ser, tal vez muchos se quejen por las injusticias que les toca presenciar e inclusive vivir en carne propia, pero serán los menos, los que piensen que algo se puede hacer o que existen instrumentos jurídicos de carácter procesal constitucional que pueden en

³³*Ibidem*, p. 384.

³⁴Sánchez Trujillo, María Guadalupe, “El derecho a la libertad frente a los mecanismos de control constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *Derecho Procesal constitucional local, nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos, una guía práctica*, México, Porrúa, 2018, p. 211.

alguna medida ayudarle a salvaguardar sus derechos humanos”³⁵.

El cúmulo de los problemas e injusticias que padecen a diario las personas en nuestro país pueden ser atacados de manera directa por el ejercicio legal de las manifestaciones públicas. A manera de ejemplo, aquellos mexicanos que en alguna comunidad rural sean privados del servicio de energía eléctrica, pueden ejercer el derecho de manifestación para protestar contra determinada autoridad y exigirle que introduzca en su comunidad dicho servicio, lo que sería perfectamente constitucional.

Así pues, en el presente apartado se han establecido la definición, los límites y los alcances, así como las causas de las manifestaciones públicas en el marco de nuestro sistema jurídico. Con base en lo anterior, el derecho humano de manifestación es un derecho plenamente tutelado por el bloque de constitucionalidad, aunque al mismo tiempo es un derecho polémico, debido a que con su ejercicio se puede afectar otros derechos. Ante esa dificultad, se ha propuesto en nuestro país regular las manifestaciones públicas mediante la creación de una ley secundaria la que pudiera detallar los alcances y límites de las manifestaciones, cuestión que será expuesta en el capítulo cuarto, dado que la regulación que se implemente en relación con las manifestaciones públicas debe ser constitucional.

³⁵*Idem.*

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, INTERAMERICANO Y MEXICANO

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, INTERAMERICANO Y MEXICANO

Sumario 2.1. Primeras nociones del derecho de Manifestación Pública en el sistema jurídico mexicano y su evolución 2.1.1. Historia de la Libertad de Expresión en México 2.1.2. Historia del Derecho de Petición 2.1.3. Historia del derecho de Reunión 2.1.4. Acontecimientos históricos de represión al derecho de Manifestación Pública en México 2.2. Orígenes del derecho de Manifestación Pública en el marco internacional 2.2.1. La libertad de Expresión en el plano extranjero e internacional 2.2.2. El derecho de Petición y su evolución en el marco internacional 2.2.3. La libertad de Reunión y su evolución en el marco internacional

2.1. Primeras nociones del derecho de Manifestación Pública en el sistema jurídico mexicano y su evolución

El derecho de manifestación pública es un derecho compuesto o integrado. Lo componen las libertades específicas de reunión pública, de expresión, de petición y el derecho a protestar contra actos de autoridad. Ante ese panorama, han sido distintos los momentos históricos en los cuales se ha reconocido en sede constitucional o legal ese derecho, puntualizando que cada libertad específica se ha reconocido particularmente, tal y como se precisará más adelante.

Previamente, vale la pena prevenir que el reconocimiento actual de derechos y libertades obedece a una paulatina evolución histórica. Primero se fueron reconociendo derechos de manera genérica, posteriormente, los ordenamientos jurídicos fueron incorporando más derechos y cada vez más específicos. Ergo, como se apreciará en el presente capítulo, los derechos y libertades contemporáneos son producto de una aletargada evolución histórica.

El primer texto jurídico que se analiza es la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 –comúnmente llamada Constitución de Cádiz-, ésta fue promulgada por las Cortes Generales españolas reunidas extraordinariamente en Cádiz, España el 19 de marzo de 1812. Esta Constitución es importante para el sistema jurídico mexicano por la participación de una comisión de diputados nacidos dentro del territorio de lo

que hoy es la nación mexicana. “La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros electos por los cabidos municipales, tal y como lo ordenaba la convocatoria. Representaban a la clase criolla mexicana”. Luego entonces, al analizar la citada Constitución, se analiza el primer instrumento jurídico en el que participan los primeros representantes electos en el territorio que ahora es México, lo anterior sin desestimar que el texto constitucional en análisis, fue el primero que se aplicó en el territorio que hoy es México.

El artículo 4 de la citada Constitución establecía: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Como se aprecia, esta legislación, de manera general, pugna por la protección de los derechos y libertades de los individuos que componían la nación española.

Por su parte, el artículo 31 de la Constitución de Cádiz establecía: “Son facultades de las Cortes: 24a. Proteger la libertad política de la imprenta”. Este ordinal confería a las Cortes de Cádiz la facultad de proteger la libertad de imprenta en temas políticos. Desde luego, esta libertad específica consiste en escribir, publicar y difundir cualquier idea u opinión en materia política.

En similares términos al ordinal ya mencionado, el artículo 371 del mismo ordenamiento dispone: “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, baxo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes” (sic). La libertad de imprenta y expresión en materia política es uno de los parámetros para medir el nivel de tolerancia del régimen político, bajo esta premisa, el artículo precitado constituye un elemento de relevancia de la Constitución de Cádiz, pues las libertades y derechos poco a poco se fueron incrustando en los sistemas jurídicos, como se verá en el presente capítulo.

Bajo las condiciones antes señaladas, la Constitución de Cádiz de 1812 es trascendente para el desarrollo y evolución de las libertades de imprenta y de expresión, incluso en materia política. Sin embargo, sería impreciso sentenciar que en la Constitución de Cádiz se encuentra el primer antecedente del derecho de manifestación pública en México, dado que este ordenamiento

estableció únicamente de manera genérica el respeto de derechos y libertades de los españoles. Además, en virtud de que la única libertad específica que fue expresada en dicho texto constitucional fue la de imprenta, la que en realidad no forma parte de las libertades específicas esenciales que integran al derecho en estudio.

El primer momento histórico en el que surge jurídicamente el derecho de los gobernados a manifestarse en contra de las autoridades se da en la lucha por la independencia de México. Recordemos que el inicio de la guerra por la Independencia de México es en el mes de septiembre del año 1810. En los primeros años después de iniciado el movimiento armado, se constituyó el Congreso de Chilpancingo, ahora bien, en virtud del acecho del ejército realista, el congreso se volvió itinerante y dicho congreso se reunió finalmente en Apatzingán, Michoacán.

Así, este congreso estaba integrado por diputados insurgentes, la mayoría nombrados por José María Morelos y estos fueron quienes dieron esta Constitución. A este texto jurídico se le denominó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y que a la postre se le ha conocido como la Constitución de Apatzingán. Dicha constitución no pudo tener la vigencia y aplicabilidad pretendida por sus constituyentes, pues solo fue aplicado en los territorios en dominio de los insurgentes.

Pues bien, a pesar de la debatible vigencia del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, éste puede considerarse como el primer instrumento jurídico eclosionado en nuestro país. En dicho texto jurídico, diversos numerales pueden significar el antecedente jurídico más remoto de la libertad de manifestación pública en México.

Al respecto, el artículo 37 del precitado cuerpo normativo establece: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública”³⁶. Lo anterior puede considerarse como libertad de protesta -expresar un reclamo-, la que es uno de los elementos y finalidades de la libertad de manifestación tal y como se concibe en la actualidad.

³⁶Guzmán, Moisés, *La Constitución de Apatzingán, su historia editorial*, México, Instituto de investigaciones Históricas UMSNH y otros, 2014, p. 114.

El precepto antes descrito confería a los habitantes la libertad de reunirse para protestar contra funcionarios públicos, lo que en esencia es muy cercano a la naturaleza jurídica del derecho de manifestación pública en el sentido contemporáneo. Por tanto, sin desestimar el debate jurídico en torno a la vigencia de la llamada Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, el artículo 37 de esa codificación es el primer y más antiguo antecedente del actual derecho constitucional de manifestación pública en México.

Después de consumada la Independencia de México en 1821, el debate político giró en torno a qué tipo de Estado se constituiría y qué debía contemplar la Constitución de la nueva nación independiente. Por tanto, una de las principales urgencias de la época era conformar el nuevo congreso constituyente. Así, en la ciudad de México se reunió el congreso constituyente el día 4 de octubre de 1824 para formular la nueva Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y promulgada en 1824 no reconoció de manera expresa a los habitantes el derecho a reunirse ni a manifestarse, no obstante lo anterior, en la mencionada Constitución si se establecen diversas libertades específicas.

La fracción III del artículo 50 disponía como facultad del congreso general: “Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y muchos menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación”.

Por su parte, el artículo 161, fracción IV, establecía que cada uno de los estados tiene la obligación: “IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia”.

Al igual que la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución mexicana de 1824 solamente reconoce la libertad de imprenta en temas políticos, resultando completamente omisa en el reconocimiento expreso de otras libertades.

Siguiendo con nuestro país, en las leyes constitucionales -centralistas- de 1836 tampoco se estableció de manera literal la libertad de manifestación pública, tampoco se reconocieron los derechos y libertades que lo integran individualmente.

Del mismo modo que las constituciones de Cádiz, Apatzingán y la Constitución mexicana de 1824, la Leyes de 1836 solamente reconocen expresamente la libertad de imprenta, al respecto vale la pena puntualizar que el reconocimiento de esa libertad obedece a que era una libertad muy ejercida en la época mencionada.

La sección primera de dicha Constitución establecía el reconocimiento de diversos derechos, bajo el título de “Derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la república”. En ese sentido, el artículo 2 fracción VII de la misma señala: “2. Son derechos del mexicano: VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas...”. Por lo que la anterior es la única libertad específica -relacionada con el derecho de manifestación, sin formar parte de ella- reconocida expresamente en ese texto constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 es un ordenamiento legal más garantista, reconoce de manera literal y específica derechos y libertades que ni siquiera mencionaron sus predecesores. En la Constitución de 1857 se reconocen de manera general las libertades de los gobernados, sin embargo, también se reconocen de manera particular diversas libertades, lo que muestra una tendencia a tomar como modelo la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Así, en esa Constitución de Querétaro de 1857 ya se reconoce expresamente a los derechos de expresión, petición y reunión. Al respecto, en referencia a la libertad de reunión el artículo 9 de la citada norma fundamental disponía: “A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

El derecho de reunión, como ya se refirió, nace en la Constitución de 1857 en México. Bajo esa normativa, era inviolable el derecho de reunirse para tratar o perseguir cualquier objeto lícito. Además, de manera literal se permitía celebrar reuniones para participar en asuntos políticos. Por tanto, las reuniones públicas que se celebraban para tratar cualquier objetivo lícito eran perfectamente constitucionales.

Otra libertad específica que de manera expresa se eleva a rango constitucional en la Constitución de 1857 es la libertad de expresión, así, el numeral 6 del ordenamiento de referencia señala: “la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, si no en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”. Este artículo constitucional representa la primera regulación específica de la libertad de expresión en México, lo anterior sin soslayar que en los textos ya revisados previamente se reconocía la libertad de imprenta en temas políticos, lo que en realidad se encuentra ligado estrechamente con una libertad de expresión en temas políticos, sin embargo, lo que se resalta en el texto de la constitución de 1857 es que ya especifica en qué consiste la libertad de expresión.

Tal y como ya se ha establecido previamente, los derechos humanos continuamente tienen una coexistencia armónica con otros derechos. Tal es el caso de los derechos de reunión y el de libre expresión. La libertad de expresión consiste en la no prohibición para pensar y expresar por cualquier medio, ideas u opiniones. Atento a lo anterior, por su naturaleza jurídica, las libertades de reunión y expresión pueden conjugarse en múltiples supuestos. Verbigracia, en aquella reunión que tiene por objeto mostrar júbilo por un resultado deportivo, convergen las libertades de reunión y de expresión, lo que es perfectamente constitucional

En ese contexto, al estudiar el desarrollo histórico de los derechos humanos es pertinente tener presente que cada derecho ha contribuido, con su mera existencia, de manera positiva en que se vayan reconociendo y ampliando otros derechos.

El derecho de petición también tuvo presencia expresa en la Constitución de Querétaro de 1857. El artículo 8 de dicha Ley Fundamental señala: “es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario”.

Ningún texto constitucional previo había reconocido de manera puntual el derecho de petición. Sin embargo, cabe reiterar que el derecho de petición

por escrito se encuentra inmerso en diversas garantías y principios que, aunque no tuviera presencia literal, dicho derecho tiende a existir, por ello, textos previos a la Constitución de 1857 ya amparaban dicha libertad, sin mencionarla.

En esa tesitura, la Constitución mexicana de 1857 ya reconoce las tres libertades específicas que en su conjunto integran el derecho de manifestación pública, a saber, la libertad de reunión, de expresión y el derecho de petición.

Posteriormente a la Constitución de 1857 surge el Segundo Imperio Mexicano. Fue formado a partir de la segunda intervención francesa en México entre 1863 y 1867 y encabezado por Maximiliano de Habsburgo como emperador de México.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, promulgado el 10 de abril de 1865 establecía como sistema de gobierno la Monarquía moderada hereditaria, teniendo como cabeza a un emperador, así como el reconocimiento de una serie de derechos para los mexicanos.

El artículo 58 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dispone: “El gobierno del emperador garantiza a todos los habitantes del imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas: ... la libertad de publicar sus opiniones”.

A su vez el artículo 76 del citado estatuto provisional de 1865 establece: “A nadie puede molestarse por sus opiniones ni impedírsele que las manifieste por la prensa, sujetándose a las leyes que reglamentan el ejercicio de ese derecho”. Como se aprecia claramente, el cuerpo normativo en cita, insiste en el reconocimiento literal de la libertad de manifestación de opiniones por la prensa. Empero, no se establece el reconocimiento de diversas libertades ya expresadas en la constitución de 1857, tal es el caso de las libertades de reunión y el derecho de petición.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en la ciudad de Querétaro y vigente desde el año de 1917 también reconoce – como la de 1857- de manera concreta y particular cada libertad específica. Casi de idéntica manera a la Constitución predecesora, la Constitución de 1917 en los artículos 6, 8 y 9 reconoce las libertades de expresión, de petición y de reunión, respectivamente.

Los anteriores representan los momentos históricos en los que se ha

reconocido el derecho a manifestarse en suelo mexicano. Ahora bien, toda vez que se sostiene que el derecho de manifestación pública es un derecho integrado o compuesto, a continuación, se desarrollará la evolución histórica de cada derecho específico en el sistema jurídico mexicano.

2.1.1. Historia de la Libertad de Expresión en México

Como ya quedo establecido, la libertad de expresión, como libertad específica, nace constitucionalmente en la del año 1857, dado que los textos previos a ella no la contemplaban expresamente. El artículo 6 señala: “la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, si no en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”.

Los conjuntos normativos previos a este texto constitucional solamente contemplaban de manera genérica el respeto a las libertades, o bien, únicamente contenían la regulación de la libertad de imprenta.

La libertad de expresión es un derecho muy amplio. Se refiere a que cualquier persona puede, por cualquier medio, amparada en el texto constitucional, emitir cualquier idea u opinión. Las únicas restricciones que la legislación establece son en el caso de que se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, promulgado el 10 de abril de 1865 establecía en los artículos 58 y 70 el respeto a la libertad de publicar sus opiniones por cualquier medio, específicamente por la prensa.

Por su parte, en la Constitución política vigente el derecho para expresar de manera libre las ideas se mantiene en el artículo 6. Sin embargo, el contenido de dicho precepto se ha robustecido con el paso del tiempo, máxime con las adiciones y reformas de las que fue objeto el 11 de junio de 2013.

Al respecto, actualmente el primer párrafo señala: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Como se observa, el texto actual del 6 constitucional es similar al de la

Constitución de 1857, pero la reforma del primer párrafo adiciono la cuestión del derecho de réplica y el derecho a la información.

La libertad de expresión consagrada en el artículo 6 de nuestra Constitución es un signo característico de que México es una democracia constitucional. Esta libertad es de las más elementales de los hombres y mujeres. “La libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales”³⁷.

Por lo anterior, es válido afirmar que paralelamente a las constituciones de 1857 y 1917 surgió la democracia mexicana en sentido amplio, debido a que en dichas constituciones se consagran libertades específicas características de un régimen de tolerancia y respeto a la disidencia.

2.1.2. Historia del Derecho de Petición

Previo a abordar el desarrollo evolutivo del derecho de petición en México, resulta necesario precisar que, para los efectos del trabajo, se pondera en análisis en los textos constitucionales que consagran esa libertad expresamente. Sin embargo, no se desestiman disposiciones legales que se asocian a dicho derecho y que tuvieron presencia en diferentes legislaciones en la historia del derecho mexicano.

En primer término, es necesario puntualizar que un antecedente distintivo a dicho derecho se localiza en la Constitución de Apatzingán. El artículo 37 establece, como ya se ha citado, que los ciudadanos tienen la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Así es, de acuerdo al citado artículo los ciudadanos tienen el derecho de reclamar sus derechos ante cualquier autoridad. Para ello, desde luego se logra en ejercicio del derecho de petición. Por ello, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana se localiza un antecedente remoto del derecho de petición.

Expresamente el derecho de petición es reconocido en México hasta la Constitución Federal de 1857. El artículo octavo dispone: “es inviolable el

³⁷Burgoa, Ignacio, *op cit*, nota 8, p. 348.

derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario”.

Como se observa, era constitucionalmente válido a partir de 1857 dirigir cualquier escrito a las autoridades públicas, quienes adquirirían la obligación de responder al peticionario.

El artículo 8 de la Constitución mexicana de 1917, el cual no ha sido reformado ni adicionado, establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Las anteriores son las únicas apariciones expresas del derecho de petición en textos constitucionales de nuestro país. Sin que pase desapercibido que doctrinalmente se asocia al derecho de petición con la garantía de legalidad y que por ello pudiera presumirse de su existencia en textos jurídicos previos.

2.1.3. Historia del Derecho de Reunión

El derecho de reunión, entendido como garantía específica, surge en la Constitución mexicana de 1857. Sin embargo, tomando en consideración la naturaleza jurídica del derecho de reunión, particularmente porque está vinculado íntimamente a otros derechos, por lo que previo a analizar la Constitución antes señalada, es necesario advertir que, en atención a la interdependencia característica de los derechos humanos, la libertad de reunión existió en dispositivos legales previos a la Constitución Mexicana promulgada en Querétaro en el año 1857.

Con base en lo anterior, el derecho humano de reunión surgió paralelamente con el reconocimiento genérico de otros derechos que se contemplaron, principalmente, desde la Constitución de Cádiz, El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y las constituciones

mexicanas de 1824 y 1836.

Al igual que un extenso catálogo de derechos y libertades, la libertad de reunión surge literalmente en el artículo 9 de la Constitución mexicana de 1857, el cual disponía: “A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

Por vez primera en México, un artículo de rango constitucional reconoce el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Como se observa, el mismo precepto constitucional reconoce el derecho de reunión y de asociación, los cuales ya se precisó, son en esencia bastante distintos, pero como ambos implican la agrupación de dos o más sujetos para la consecución de cualquier objetivo lícito, es por lo que jurídica y doctrinalmente suelen concentrarse en un mismo análisis y bajo similares reglas.

El derecho de reunión, particularmente en su vertiente pública, es medular para la existencia del derecho de manifestación pública. Incluso, doctrinalmente es común el tratamiento indistinto que se utiliza de ambos términos, casi de manera unánime.

Bajo la premisa antes expuesta, el artículo noveno de la Constitución Federal mexicana de 1857 representa un antecedente primordial del derecho humano de manifestación pública. Luego entonces, la primera presencia expresa del derecho de reunión tuvo lugar en el artículo 9 de la Constitución Política de 1857, y, afortunadamente para dicho derecho, lo que le siguió fue un marcado y evidente desarrollo progresivo, lo que se ve reflejado en nuestra Constitución vigente.

El artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “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”.

Como se aprecia, se adicionó el segundo párrafo del citado precepto constitucional. En dicha adición, expresamente se autoriza a los gobernados a realizar reuniones para protestar contra cualquier autoridad o para presentarle colectivamente una petición, por lo que es muy evidente el desarrollo progresivo de la libertad de reunión de la Constitución de 1857 a la vigente de 1917, pues se reconocen otros supuestos no contemplados en la primera.

Cabe señalar que el texto del artículo 9 de la Constitución política vigente no ha sufrido adiciones, supresiones o reformas a lo largo de su vida constitucional, por lo que se trata del texto vigente de 1917.

De la sustancia del artículo precitado se desprende que el derecho de reunión y asociación son parte del mismo precepto. Así también, en dicho numeral se fundan los derechos a protestar y a presentar una petición en contra de cualquier autoridad de manera colectiva.

Bajo los anteriores lineamientos, es inconcuso concluir que la historia de los derechos humanos en México debe analizarse de manera amplia y cuidadosa. Los derechos humanos en México se han ido reconociendo de manera paulatina, incluso previo a su reconocimiento individual, primero se reconocieron derechos y libertades de manera general, pero poco a poco se fueron incorporando al marco legal o constitucional derechos y libertades de manera específica o individual. También, una vez que se reconoce expresamente cualquier derecho humano éste tiende a tener un desarrollo progresivo en los textos legales subsecuentes.

La libertad de manifestación pública, y las libertades específicas que la integran, es producto de una constante evolución histórica. Cada texto legal o constitucional que se ha promulgado en nuestro país ha abonado de alguna manera a la constitución actual del derecho de manifestación pública.

2.1.4. Acontecimientos históricos de represión al derecho de Manifestación Pública en México

En el presente, se expondrán los pasajes históricos en México que evidencian la represión al derecho de manifestación pública. Al efecto, hay que tener presente que las manifestaciones públicas, principalmente las que tienen como propósito protestar contra autoridades y sus actos, pueden generar disgustos o

reprobación de la autoridad pública correspondiente. En ese tenor, en el caso mexicano se han registrado diversos acontecimientos en los que se ha violentado ilícitamente la libertad de manifestación pública.

La manifestación es una herramienta ciudadana y popular, al alcance de todos los gobernados, para hacerse escuchar ante las autoridades. “La incapacidad de los más pobres a influenciar la orientación de las políticas o a ser escuchados es un factor que acentúa su sentimiento de vulnerabilidad ante posibles violaciones de sus derechos. En las Américas, estas poblaciones más pobres son víctimas de políticas discriminatorias respecto a su acceso a la información y a las vías tradicionales de denuncia”³⁸. En efecto, los sectores vulnerables de un país son quienes no tienen acceso directo e inmediato a mecanismos de defensa de sus derechos.

Ahora bien, las manifestaciones no solamente se originan en el marco de defensa de derechos. “Las expresiones de inconformidad y disenso en México tienen su origen no sólo en ese contexto adverso a los derechos humanos, sino también en un marco general de impunidad, de pobreza, de omisiones y de complicidad del Estado, así como de violaciones claras a los derechos humanos que han valido la atención de instancias tanto nacionales como internacionales, cuyo último y lamentable ejemplo son los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero”.³⁹

En armonía con lo anterior, en un país como el nuestro, las manifestaciones se originan no solo como respuesta a la violación directa de derechos humanos, también surgen en el contexto de impunidad y pobreza, lo que en especie se traduce en descontento e irritación popular contra los efectos de esas lacerantes situaciones.

La autoridad pública ante muestras de rechazo a sus políticas u omisiones, cualquiera que sea su origen, muchas ocasiones se muestra intolerante. Es evidente que coartar o disolver una manifestación pública pacífica es un acto arbitrario y que convierte en nugatorio este derecho humano

³⁸Federación Internacional de Derechos Humanos, *op. cit*, nota 25, p, 7.

³⁹Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Audiencia temática, *Derechos humanos y protesta social en México*, México, 2014, p. 4, http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/CIDH_Informe_Final_Protesta30Octubre2014.pdf

de los manifestantes, por lo que en este tipo de casos existe una represión.

La represión de las manifestaciones públicas no solamente significa una violación a los derechos humanos de reunión, libre expresión o de petición, sino que también genera la vulneración de otros derechos, incluso el derecho a la vida. En la historia de México se pueden encontrar múltiples casos de grave represión hacia manifestaciones pacíficas. “Cuando hablamos de represión, queremos decir que en todos estos casos resultaron manifestantes muertos, heridos y en algunos además existieron actos de tortura y violación sexual”⁴⁰. Dicha represión, quedará evidenciada en el presente apartado.

En el territorio mexicano se ha violado el derecho de manifestación pública. Y en efecto, se puede señalar que “México no es, ni de cerca, un ejemplo de respeto a la libertad de reunión y manifestación. A pesar de que aparentemente, la ausencia de una ley que regule el derecho de reunión se debe a un hipotético respeto irrestricto a la libertad de manifestación, en realidad la vida cotidiana y la historia demuestran que éstas libertades se encuentran severamente limitadas”⁴¹.

Resulta cierto que la no regulación legal de ese derecho y el reconocimiento constitucional -y convencional- de la libertad de manifestación pública pudiera suponer el respeto debido a ese derecho. Sin embargo, los casos concretos que se expondrán ilustran la vulnerabilidad de ese derecho en México. Es decir, a pesar del reconocimiento formal de ese derecho, en ocasiones su consecución material no es tan accesible para quienes desean ejercerlo en el territorio mexicano.

Entrado en materia, cabe la pena precisar que la represión hacia las manifestaciones públicas se ha presentado en diferentes momentos y lugares, incluso, hoy en día es bastante probable que algún presidente municipal o gobernador mexicano este violentando ese derecho a sus gobernados, lo cual puede ser corroborado de manera simple solamente consultando a los diversos medios de comunicación. No obstante, para fines de la investigación se tomaron en consideración solo dos ejemplos históricos que retratan perfectamente la fragilidad para ejercer ese derecho en México.

En el año de 1946 hubo protestas por los resultados en las elecciones

⁴⁰Sánchez Trujillo, María Guadalupe, *op cit*, nota 34, p. 211.

⁴¹Zandoval Ballesteros, Netzai, *op cit*, nota 28, p. 115.

municipales en el municipio de León, Guanajuato. Simpatizantes de un partido opositor se dolían de un fraude electoral por parte del Partido hegemónico de la época –Partido Revolucionario Institucional-, por lo que se manifestaron enérgicamente en contra del considerado fraude en los resultados de las elecciones. Sin embargo, las manifestaciones pacíficas que surgieron del citado presunto fraude electoral fueron disueltas violentamente por parte del ejército mexicano.

Este caso de protestas contra el gobierno mexicano resulta emblemático para la historia del derecho de manifestación en virtud de que resulta evidente la brutal represión por parte del Estado mexicano hacia los manifestantes, incluso quitándoles la vida mediante la participación militar. “La gravedad de la situación provocó que la SCJN ejerciera por primera vez en su historia una facultad con que contaba desde hacía décadas, contemplada en el artículo 97 constitucional (actualmente derogada) para realizar una investigación por violaciones graves a los derechos humanos y al voto público”⁴².

Las manifestaciones de protesta contra el probable fraude electoral en el municipio de León, Guanajuato, y la represión de éstas por el ejército nacional mexicano, propiciaron el ejercicio de la facultad de atracción que detentaba el máximo tribunal de la república mexicana, lo cual, como ya se dijo, fue la primera ocasión que se ejerció en nuestro país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considero lo evidente, que hubo un gran número de muertos y heridos, lo que alteró la paz pública, despertando un grito general de protesta en el país y que afecto la respetabilidad del ejército mexicano. La Suprema Corte encontró datos suficientes para presumir que hubo violaciones graves de garantías y del voto público, así como delitos del orden federal.

El caso de León, Guanajuato, que se expuso ilustra de manera contundente lo riesgoso que puede resultar el ejercicio de la libertad de manifestación pública en nuestro país. “Pareciera que se trata de un caso muy antiguo, pero en México la represión contra manifestantes se repite sistemáticamente, como ocurrió por ejemplo en 1968 por parte del ejército mexicano en Tlatelolco; en 1971 por grupos paramilitares entrenados por el

⁴²*Ibidem*, p. 116.

Estado durante el llamado “Halconazo”; en Aguas Blancas, Guerrero en 1995 por autoridades locales; en San Salvador Atenco en 2006 por autoridades locales y federales; en Oaxaca otra vez por autoridades locales y federales en 2006 y 2007; y en Guerrero contra estudiantes normalistas de Ayotzinapa en diciembre de 2011”⁴³.

Lamentablemente, hay casos de represión de manifestantes que sobresalen por su crueldad, tal es el caso de la matanza estudiantil de 1968 en Tlatelolco, México, de la que se ha escrito mucho y lo que relata es la intolerancia del régimen político en turno en contra de sectores que se oponen a sus programas políticos, o incluso, porque difieren de sus ideas o ideologías.

La matanza estudiantil de 1968 es el vivo retrato de la represión. “En México, en la misma década y a pesar de haber firmado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de derechos Económicos, sociales y culturales (ambos rubricados en 1966 y en vigor a partir de 1976), se vivió la cruenta represión estudiantil de 1968 al más puro estilo del gobierno autoritario y de la que hasta la fecha, no hay responsables respecto a los estudiantes muertos, ni mayor dato sobre los estudiantes desaparecidos. Estos atropellos se cometieron a nombre de la libertad y fueron legitimados desde el gobierno como la única vía de solución ante el ejercicio del derecho a la libre asociación y manifestación de un sector de la sociedad”⁴⁴.

Las personas en el México de 1946 y de 1968 ya se encontraban bajo la tutela de la garantista Constitución de 1917. Por tanto, el derecho a reunirse para protestar contra actos de autoridad y para expresar ideas era perfectamente constitucional, aun así, al régimen político de la época poco le interesó observar la constitucionalidad de las protestas y las disolvió violenta y criminalmente.

Ahora bien, no es óbice señalar que la participación del ejército mexicano es la funesta constante en los hechos de represión a las manifestaciones o hacia personas en México. Incluso, la mayoría de los casos que se han presentado contra el Estado Mexicano ante La Corte Interamericana de Derechos Humanos es contra violaciones a los derechos humanos por parte del ejército.

⁴³*Idem.*

⁴⁴Sánchez Trujillo, María Guadalupe, *op. cit.*, nota 34, p. 212.

Casos concretos como el de Martin del Campo Dodd, Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú, Cabrera García y Montiel Flores, Selvas Gómez, así como el de Nitza Paola Alvarado representan la gravísima violación a derechos humanos en México, además, dejan muy claro el papel del ejército nacional en dicha violación, por lo que resulta obligado para el Estado mexicano apartar a las fuerzas armadas de eventos de protesta.

2.2. Orígenes del derecho de Manifestación Pública en el marco internacional

Al igual que en el caso mexicano, a nivel internacional se reconoce al derecho de manifestación pública a partir de las libertades específicas que lo componen. De esta manera, en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales o extranjeros que a continuación se exponen, se hará referencia a cada libertad específica y su presencia en dichos instrumentos.

Al igual que en nuestro derecho nacional, en el marco internacional la libertad de manifestación pública es un derecho integrado o compuesto. En los pactos, protocolos y declaraciones de derechos de carácter internacional se reconocen o proclaman los derechos de petición, expresión libre y reunión de manera individual, los cuales, como se sostiene, conforman el derecho de manifestación pública. Es decir, a la fecha no existe reconocimiento alguno del derecho de manifestación pública -literalmente hablando- en el plano internacional.

Siguiendo la premisa anterior, en el presente capítulo, se expondrán los ejemplos más relevantes de la postulación o reconocimiento de cada libertad específica o derecho relacionado con la manifestación pública en los documentos de carácter mundial.

Ahora bien, previo a abordar el estudio de los instrumentos de carácter internacional. Se expondrán ejemplos emblemáticos de algunos textos de países extranjeros, los cuales representan causa u origen del derecho en estudio.

La relevancia de la Carta Magna de 1215 para el derecho occidental es indiscutible. Para muchos juristas, la Constitución promulgada por el Rey Juan de Inglaterra el día 15 de junio de 1215 es la primera Constitución del mundo, pues en ella se organiza el entonces reino inglés y se reconocen derechos de

los gobernados.

La proclamación 13 de la mencionada Constitución establece: “Los ciudadanos de Londres tendrán todas sus antiguas libertades y costumbres libres, tanto por tierra como por agua. Además, decretamos y concedemos que todas las demás ciudades, y burgos, y villas, y puertos, tengan sus libertades y costumbres libres”⁴⁵.

La Carta Magna ha sido sobresaltada en virtud de que reconoce diversas garantías y derechos, lo que es muy destacable para su época. En ese sentido, la proclamación citada hace referencia al respeto a las libertades y costumbres de manera general, por lo que es justificable valía de dicho texto jurídico en la historia de los derechos humanos.

Un segundo documento que resulta obligado citar al hacer referencia a la evolución de los derechos y libertades es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776. Esta declaración fue hecha por los representantes del pueblo de Virginia, en una convención en la que se establecieron las bases de su gobierno el día 12 de junio de 1776.

La primera proclamación establece: “Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad”⁴⁶.

Los derechos y libertades son innatos y existen más allá de su presencia legal, además, no pueden ser menoscabados por ningún pacto. Este postulado de la Declaración de Virginia influyó en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano que se aprobó 13 años después.

Se destaca el reconocimiento pleno de la libertad y de su existencia a pesar de no tener presencia en los ordenamientos jurídicos. En ese contexto, la declaración de Virginia representa un hito en el reconocimiento de los derechos y libertades de los individuos.

⁴⁵Carta Magna de 1215, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>, p.4.

⁴⁶Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>, p. 1.

Por su parte, la proclamación XII de la misma Declaración dispone: “Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despóticos”⁴⁷.

La libertad de prensa es el derecho de libertad específico más antiguo que se reconoce en el mundo occidental. Aparte de su destacada presencia en esta Declaración de 1776, se registra que en Inglaterra en el año 1695 ya se había establecido esta libertad de manera literal en un texto fundamental.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 aprobada en Francia es tal vez el documento sobre derechos humanos más influyente en las constituciones del mundo occidental, tanto europeas como americanas. La Declaración Francesa fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

El artículo 4 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los que garantizan a los demás Miembros de la Sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la ley”⁴⁸.

La Declaración Francesa define como libertad a todo aquello que no daña a otro. Por tanto, los límites a la libertad son aquellos que garantizan a otros el goce de los mismos derechos. Un límite de la libertad surge cuando se daña otro derecho.

En la Declaración de derechos de 1789 se proclaman diversos derechos específicos. Se reconocen de manera especial el derecho a la vida, la libertad de expresión y la libertad de asociación, sin embargo, de manera concreta no se reconocen derechos como el de reunión o petición.

A pesar de lo destacado de los textos anteriores, el surgimiento más antiguo del derecho de manifestación se da en los Estados Unidos de América, precisamente en los denominados *Bill of Rights*, los cuales fueron ratificados el 15 de diciembre de 1791. La Carta de Derechos de los Estados Unidos es el nombre colectivo que se le otorgan a las primeras diez enmiendas de la

⁴⁷*Ibidem*, p.3.

⁴⁸Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

Constitución de los Estados Unidos aprobadas el 15 de diciembre de 1791.

En ese texto, en la primera Enmienda se establece: “El congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”⁴⁹.

El derecho de reunión para exigir al gobierno la reparación de agravios tiene mucha similitud con el derecho a manifestarse para protestar contra alguna autoridad o para presentarle una petición, por ello en ese texto encontramos el antecedente más antiguo de dicha libertad.

Tomando en consideración lo anterior, el contenido de la Enmienda trascrita reconoce el derecho de reunirse y la libertad de palabra, esto último que equivale a la libertad de expresión. Por ello, se puede decir que en el plano internacional –aunque con vigencia solamente para los estados de la federación norteamericana- el derecho de manifestación surge en los denominados *Bill of Rights*.

Otro apartado que resalta para la historia de los derechos humanos en la Carta de Derechos de los Estados Unidos es la contenida en la Enmienda IX, donde se establece: “No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo”⁵⁰.

El contenido del texto descrito hace constar que los *Bill of Rights* tienen esencia iusnaturalista, al reconocer la existencia de derechos y libertades más allá o a pesar de su ausencia en textos jurídicos.

Todos los textos que se han analizado hasta el momento hacen referencia a declaraciones de derechos que tienen la finalidad de aplicarse en los territorios que dominaba el ente político que los proclamaba. Ahora bien, en la segunda mitad del siglo XX comenzaron a crear y fortalecer mecanismos de derecho internacional que pudieran vincular a dos o más países, esto con la finalidad de buscar una protección más amplia de los derechos del hombre en diferentes países.

⁴⁹Carta de Derechos de los Estados Unidos, <http://www.ieslasmusas.org/geohistoria/derechos1791.pdf>, p. 1.

⁵⁰*Ibidem*, p. 2.

Hablar de la Primera y la Segunda Guerra Mundial es hablar del rostro más cruel del ser humano. Las consecuencias de las mismas fueron deplorables, millones de muertos, desplazados, desaparecidos, lesionados; países en ruina económica, divisiones territoriales y geopolíticas; etcétera.

Sin embargo, hubo consecuencias -aunque fueron producto de los horrores de la guerra- que permitieron trabajar para crear mecanismos a efecto de que las graves violaciones a derechos humanos no se volvieran a repetir en los países en conflicto. Uno de los efectos “positivos” derivado de la Segunda Guerra fue la idea de internacionalizar los derechos humanos.

Pues bien, la idea de la internacionalización de los derechos humanos surge en pleno desarrollo de la Segunda guerra mundial en 1941. “El interés internacional por los derechos del hombre principia con la célebre carta del Atlántico, proclamada por el presidente norteamericano Roosevelt, y el primer ministro británico Wiston Churchill, en 1941, en donde se expresaron las cuatro libertades: libres de necesidad, libres de temor, libres para expresarse libres para abrazar cualquier religión. En suma, una reafirmación de la dignidad del individuo como ser humano”⁵¹.

A partir de lo anterior, y de los esfuerzos internacionales posteriores al fin de la Segunda guerra mundial, comenzaron a consolidarse las declaraciones y pactos sobre derechos humanos, los que tenían como finalidad crear concesos entre los Estados para buscar un parámetro de respeto mínimo a la libertad y dignidad humana.

Un ejemplo de lo anterior lo representa la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Mediante asamblea declarativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se emitió esta declaración el día 10 de diciembre de 1948, la cual tenía la finalidad de establecer los derechos básicos y mínimos de las `personas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ya reconoce de manera expresa y literal diversos derechos específicos. Se reconoce el derecho de reunión, la libertad de expresión y diversos derechos relacionados con la seguridad jurídica.

También se debe destacar el pacto de Nueva York o Pacto Internacional

⁵¹Sepúlveda, Cesar, *Derecho internacional*, 25a ed., México, Porrúa, 2006, p. 510.

de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, también surgido en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al igual que la Declaración Universal de derechos humanos ya comprende un amplio catálogo de derechos y libertades. De igual forma, se contemplan el derecho de reunión, la libertad de expresión y los derechos relacionados con la seguridad jurídica, entre ellos el de petición.

Por otra parte, desde luego es necesario abordar al sistema interamericano sobre derechos humanos. En 1969 se constituye y suscribe el Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos bajo convocatoria de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Convención Americana representa la parte de nuestro continente que agrupa a los Estados que se comprometen a cuando menos respetar los derechos humanos de todos sus habitantes. Dicha convención contiene un listado extenso de derechos y libertades, las cuales obligatoriamente deben respetar cada país que suscribió la citada Convención.

Por otra parte, desde el punto de vista de la producción normativa judicial -vía interpretación jurisdiccional- resulta obligado citar al Tribunal Constitucional Español, que en 1988 estableció que: “Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ellos, 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, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo, -una agrupación de personas-, el temporal – de duración transitoria-, el finalístico -licito de la finalidad-, y el real u objetivo – lugar de la celebración”⁵².

Con la sentencia precitada, el Tribunal Constitucional Español creó un

⁵²Tribunal Constitucional Español, sentencia del expediente 85/1988, <http://hj.tribunalconstitucional.es/pt/Resolucion/Show/1026>.

concepto acerca de las manifestaciones, pues ni la legislación española ni la internacional contemplan los elementos que en su conjunto conforman una definición conceptual de manifestación pública.

Con base en lo anterior, han sido varios los momentos históricos en los que se ha iniciado con el reconocimiento de la libertad de manifestación, y que su surgimiento se presenta desde los textos superiores, y su evolución histórica se puede concebir con la interpretación que al efecto realizó el Tribunal Constitucional Español, pues en ese texto se pueden apreciar todos los elementos que confluyen en esa libertad, la que sin duda es una de las libertades que tienen que estar presentes en todo Estado democrático.

2.2.1. La libertad de Expresión en el plano internacional

Como libertad específica, la libertad de expresión nace a finales del siglo XVII. El primer país en el que hubo manifestaciones claras a favor de esa libertad de expresión fue Inglaterra. Tres son los textos fundamentales en la historia del constitucionalismo inglés: la Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos de 1628 y la Declaración de Derechos de 1689. Pues bien, de estos tres textos, solo en la tercera se hace alguna manifestación al respecto de la libertad de expresión, siendo que la recoge exclusivamente referida a los debates habidos en el parlamento. Así pues, en su artículo 9 se afirma “que la libertad de palabra y los debates y procedimientos en el Parlamento no deben impedirse o indagarse en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento”⁵³.

El mismo Climent Gallart expresa que en 1695 el Parlamento inglés vota la libertad de expresión para periódicos y libelos, ampliando así la participación de la opinión pública en la vida política. Por lo anterior, la libertad de expresión surge en Inglaterra en la última década del siglo XXVII.

Burgoa señala: “la manifestación de las ideas en las épocas anteriores a la Revolución Francesa, y salvo excepciones concernientes a algunos regímenes sociales, no se perfilaba como un derecho público, como una garantía individual creadora de obligatoriedad de observancia para el Estado y sus autoridades, sino que se ostentaba como un simple fenómeno fáctico, cuya

⁵³Climent Gallart, Jorge Antonio, “Análisis de los orígenes de la libertad de expresión como explicación de su actual configuración como garantía institucional”, <https://www.redalyc.org/html/4275/427545994011/>, p. 241.

existencia y desenvolvimiento estaban al arbitrio del poder público. Si éste se mostraba tolerante con la expresión de una idea, por serle esta inocua o por convenir a su estabilidad y perpetuación, la manifestación del pensamiento se respetaba. Por el contrario, si mediante este se propendía a crear un ambiente hostil y peligroso para la subsistencia de un régimen, a la persona que lo sustentaba o propagaba se le hacía víctima de toda clase de atropellos, no faltando incluso ocasiones en que se le privaba de la vida”⁵⁴.

De esta manera, el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece: “Nadie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley”⁵⁵. Luego entonces, este documento representa la primera postulación de la libertad de expresión en el marco internacional.

Por su parte el artículo 11 establece: “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley”⁵⁶.

Los artículos 10 y 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano tutelan de manera amplia la libertad de expresión. Con base en la postulación de este derecho en 1789 se extendió su reconocimiento a diversos ordenamientos del mundo.

El reconocimiento expreso –literalmente hablando- de la libertad de expresión se localiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del año 1948, así, el Artículo 19 señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”⁵⁷.

⁵⁴Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 354.

⁵⁵Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf, p. 2.

⁵⁶*Idem.*

⁵⁷Declaración Universal de Derechos Humanos, <https://www.un.org/es/universal-declaration->

Del mismo modo, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”⁵⁸.

Por su parte, la observación general número 34 del Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU se refiere a la libertad de expresión y de opinión, las cuales, a su vez, tienen vinculación con diversas libertades, entre ellas, la de reunión o asociación.

“El Comité parte de la consideración de que el derecho a la libertad de opinión y expresión es la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas y una base del pleno disfrute de los demás derechos humanos. Este reconocimiento apriorístico muestra el grado de avance que ha tenido en los últimos años este derecho, pudiendo llegar hoy en día a ser así calificado, sin necesidad de recordar todos los fundamentos en los que se justifica. En este orden de ideas se menciona también su importancia para lograr los principios de transparencia y rendición de cuentas, requisitos esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos”⁵⁹.

La citada observación en el punto número 4 de las consideraciones generales establece: “...Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto”⁶⁰.

En otro contexto, en el sistema interamericano esta libertad se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el artículo 13 dispone: “Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene

human-rights/

⁵⁸Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>

⁵⁹Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos del PIDCP, La libertad de opinión y expresión, 2011, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29429.pdf>, p.2.

⁶⁰Idem.

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”⁶¹.

Bajo las disposiciones descritas, es claro que la libertad de expresión ha sido un derecho que se encuentra presente ampliamente en textos sobre derechos humanos. Por lo que se puede concluir que la libertad de expresión tiene amplia justificación en el sistema internacional e interamericano.

2.2.2. El derecho de Petición y su evolución en el marco internacional

Como ya se estableció en el capítulo anterior, el derecho de petición consiste en aquella garantía de los gobernados a solicitar cualquier cuestión lícita a las autoridades públicas. Con base en el derecho de petición se puede pedir la acción de cualquier órgano del Estado en un tema determinado.

Ahora bien, dada la naturaleza jurídica del derecho de petición, cuya existencia es trascendente para un estado de derecho, es obligado prevenir que la evolución histórica de este derecho es bastante compleja.

Sobre el derecho de petición Burgoa Orihuela establece: “Sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada *vindicta* privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano... El régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana. Por consiguiente, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquel o aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a la que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado”⁶².

Es así que el derecho de petición surge asociadamente con un régimen

⁶¹Convención Americana sobre Derechos Humanos, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondeboisillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf, p. 17.

⁶²Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 376.

de legalidad, en donde la ley y las autoridades estatales son quienes tienen el deber de dirimir los conflictos emanados de los miembros de la sociedad o simplemente de responderle a cualquier inquietud.

Bajo este contexto, el derecho de petición no figura como tal en los primeros documentos de derecho extranjero o internacional. El derecho de petición no tiene presencia expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, a diferencia de un extenso catálogo de derechos y libertades que si fueron incluidos es esa asamblea, sin embargo, si se reconocen derechos afines a la seguridad jurídica de los gobernados.

El derecho de petición tampoco figuró en los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ambos documentos únicamente se establecieron, como lo más cercano al derecho de petición, las garantías de legalidad y audiencia.

El derecho de petición, al igual que en el sistema universal, en el sistema interamericano también se hace referencia a él solo en atención a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.

2.2.3. La libertad de Reunión y su evolución en el marco internacional

El artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece: “La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”⁶³. Este artículo hace referencia a la libertad de asociación en materia política, empero, como se ha sostenido, la libertad de asociación tiene bastante similitud con la de reunión.

Aunado a lo anterior, en la última parte del artículo citado se hace alusión a los derechos de libertad y de resistencia a la opresión. Ambos elementos descritos forman parte de la esencia de la libertad de manifestación pública.

En la Declaración Universal de derechos humanos de la ONU de 1948 se reconoce la libertad de reunión de manera específica. El artículo 20 señala:

⁶³Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, *op. cit.*, nota 55, p. 1.

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”⁶⁴. En este caso, como sucede en la Constitución mexicana, reconoce en un mismo precepto la libertad de reunión y asociación, a pesar de sus establecidas diferencias.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos la libertad de reunión se contempla en el artículo 21, que establece: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”⁶⁵.

En el sistema americano también se reconoce el derecho de reunión, éste se localiza en el artículo 15 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala: “Artículo 15. Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”⁶⁶.

A la fecha no se ha realizado una interpretación particular sobre este derecho en el sistema interamericano, solo existen algunas consideraciones muy vagas en relación con este derecho en algunas sentencias de la Corte, sin embargo, si existe un informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión del año 2005 de la Comisión Americana de derechos humanos, en el cual se establecen algunos estándares que debería invocar la Corte Interamericana al ocuparse de las limitaciones a las manifestaciones públicas y su vulneración a la libertad de reunión en el sistema interamericano.

Así, en el punto 91 del citado informe se establece: “como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho. En este sentido, la finalidad en la reglamentación

⁶⁴Declaración Universal de Derechos Humanos, *op cit.*, nota 57., p.2.

⁶⁵Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *op cit.*, nota 58, p. 2.

⁶⁶Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 61, p. 6.

del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida”⁶⁷.

El 92 del mismo informe indica: La Comisión Interamericana ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima”. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*”.

El punto 93: La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.

Otros puntos de la citada relatoría establecen las pautas para la posible regulación de ese derecho, las cuales pueden devenir del poder legislativo, administrativo, judicial e incluso policial, a lo que se les previene para que respeten solo las limitaciones que establece la Convención Americana y no imponer nuevas limitaciones que puedan menoscabar el derecho de referencia.

Como se observa, la evolución histórica del derecho de manifestación pública es bastante compleja, pues se trata de un derecho que incomoda a las estructuras políticas establecidas. Pues mediante manifestaciones en su tipología de protesta, han sido factor de transformaciones en México y en el mundo. “La historia demuestra que ha sido el motor de muchas reformas

⁶⁷Relatoría Especial para la libertad de expresión del año 2005 de la Comisión Americana de derechos humanos, Informe anual 2005, capítulo v, las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión, en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>

transitorias o estructurales. De la Revolución Francesa a la abolición de la esclavitud, de movimientos de independencia nacional a combates por el reconocimiento de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la protesta social es un instrumento que le permite a la sociedad civil renovar, reformar o inclusive derribar las viejas estructuras opresivas y avanzar hacia un mejor equilibrio de los derechos individuales y colectivos”⁶⁸.

⁶⁸Federación Internacional de Derechos humanos, *op cit.*, nota 25, p. 5.

CAPÍTULO TERCERO
ESTRUCTURA NORMATIVA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Sumario 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fundamento del derecho de Manifestación Pública 3.1.1. El reconocimiento de la libertad de reunión y los derechos de petición y protesta en el artículo 9 constitucional. 3.1.2. El artículo 9 constitucional como fundamento de la libertad de Expresión en México 3.1.3. Los artículos 8 y 35 como tutela del derecho de petición 3.2. Normas Generales que se relacionan con las Manifestaciones Públicas 3.2.1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 3.2.2. Ley de Movilidad del Distrito Federal 3.2.3. Ley de seguridad Interior 3.2.4. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza 3.3. Fundamento en el derecho internacional 3.3.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 3.3.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 3.3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 3.4. Criterios judiciales

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fundamento del derecho de manifestación pública

La libertad de manifestación pública es un derecho humano que en México se encuentra tutelado por el llamado bloque de constitucionalidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce las libertades que integran en su conjunto el derecho de manifestación pública. Sin embargo, el derecho en mención también se encuentra tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos y por la denominada carta internacional de derechos humanos. Por lo anterior, el derecho de manifestación pública tiene extensa justificación en nuestro sistema de derecho.

En el caso mexicano, nuestra Constitución Política vigente en sus artículos 6, 8 y 9 reconoce las libertades específicas que, agrupadas, conforman el derecho de manifestación pública. Por lo que estos tres preceptos son los que integran la argumentación constitucional de dicha libertad.

3.1.1. El reconocimiento de la libertad de reunión y los derechos de petición y protesta en el artículo 9 constitucional

El artículo 9 constitucional dispone que:

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.

Resulta evidente que el artículo 9 de la Constitución contiene en su esfera a dos libertades específicas y diferentes, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Ahora bien, del mismo precepto constitucional se desprende que dentro de la libertad de reunión se reconoce el derecho a los titulares para hacer una petición o para presentar una protesta por algún acto a una autoridad. Por lo que tenemos que en términos estrictos el artículo 9 de la Constitución reconoce expresamente las libertades específicas de asociación, reunión y los derechos de petición y a protestar contra actos de autoridad.

De acuerdo con el artículo en mención, es válido constitucionalmente reunirse para tratar cualquier asunto lícito. Los mexicanos pueden reunirse para abordar asuntos políticos, derecho que no es extensible para los extranjeros. De aquí tenemos que las reuniones pueden ser públicas o privadas, en las que como ya se dijo, se puede celebrar para tratar cualquier asunto, siendo éste lícito.

Además, es constitucional celebrar una reunión para presentar peticiones a las distintas autoridades públicas, en este caso, se puede ejercer de manera paralela y simultánea el derecho de reunión y el derecho de petición, ambos en su ejercicio colectivo.

Así también, es reconocido por el 9 constitucional reunirse para protestar pacíficamente contra actos u omisiones de cualquier autoridad. “De acuerdo con esta disposición constitucional, ninguna autoridad estatal puede disolver ninguna manifestación, asamblea, etc., que tenga por fin hacer pública una

protesta por algún acto autoritario, impugnando este”⁶⁹. En este esquema, celebrar una manifestación pública que tenga el objeto de protestar contra las autoridades es perfectamente constitucional, siempre y cuando se ajuste a las restricciones que contempla el mismo artículo 9 constitucional.

En efecto, el artículo 9 constitucional dispone de manera específica cada una de las restricciones del derecho de reunión. En primer término, prohíbe las reuniones que tengan como propósito cualquier actividad ilícita. Bajo este contexto, solamente son reconocidas las reuniones que tengan la finalidad cualquier actividad permitida por alguna norma jurídica.

Otra limitación del ejercicio de reuniones es que se prohíben las reuniones armadas. Ninguna reunión armada tiene derecho a celebrarse. Si los manifestantes utilizarán cualquier tipo de armas, la autoridad pública puede disolver la manifestación sin más trámite.

Como ya se manifestó, se prohíben las reuniones en las que extranjeros toquen temas de índole política en el país. El derecho para celebrar reuniones o manifestaciones que tengan la finalidad de la consecución de un fin lícito en materia política es un derecho exclusivo de los mexicanos.

Del mismo modo, se encuentran prohibidas las reuniones violentas, o en las que se lancen amenazas o injurias a las autoridades. Aquí vale la pena reiterar que las reuniones deben ser pacíficas y desenvolverse respetuosamente hacia las autoridades a las que van dirigidas.

Ahora bien, algunas prohibiciones legales que no contempla el artículo 9 constitucional son las que contempla la legislación electoral durante el periodo conocido como veda electoral. Además, el citado precepto constitucional tampoco se ocupa de la prohibición para los ministros de culto de ejercer ese derecho en asuntos políticos. Asimismo, no se contempla la restricción genérica de que las reuniones tienen como límite no dañar derechos de terceros.

Con base en lo anterior, el artículo 9 constitucional representa un importante respaldo jurídico del derecho de manifestación pública. Como se pudo apreciar, este numeral tutela el derecho de reunión, el derecho de petición

⁶⁹Burgoa, Ignacio, *op cit.*, nota 8, p. 382.

en su ejercicio colectivo y el derecho a reclamar contra actos de cualquier autoridad pública.

3.1.2. El artículo 6 constitucional como fundamento de la libertad de expresión en México

El artículo 6, primer párrafo, de la Constitución de México contempla la libertad de expresión en sus diferentes facetas. El primer párrafo señala: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

En efecto, en México la manifestación de las ideas no puede ser objeto de investigación. Por tanto, implícitamente el artículo 6 constitucional reconoce plenamente la libre expresión de las ideas, con las restricciones que el mismo precepto constitucional contempla y únicamente esas.

Ignacio Burgoa señala que la libertad de expresión “se contrae a la manifestación o emisión verbal u oral de las ideas (pensamientos, opiniones, etc.), la cual puede tener lugar concretamente en conversaciones, discursos, polémicas, conferencias y, en general, en cualquier medio de exposición por conducto de la palabra; refiriéndose dicha garantía igualmente a otros medios no escritos de expresión eidética, tales como las obras de arte en sus diversas manifestaciones musicales, pictóricas, esculturales, etc., así como a su difusión bajo cualquier forma (por cinematografía, por televisión, por radiotransmisión, etc.)”⁷⁰.

En efecto, la libertad de expresión se puede ejercer por cualquier medio, en público o privado, incluso dicha libertad se extiende a cualquier medio de comunicación, incluidas las ideas u opiniones que pudieran expresarse por conducto de las redes sociales. También, como se ha sostenido, esta libertad se puede expresar mediante el ejercicio legal de una manifestación pública.

La libertad de expresión consagrada en el artículo 6 de nuestra Constitución política es un signo característico de que México como país es

⁷⁰*Ibidem*, p 350.

una democracia constitucional. Esta libertad es de las más elementales de los hombres y mujeres. “La libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales”⁷¹.

La libertad de manifestar las ideas es indispensable para lograr el desarrollo de la persona. Solamente en los regímenes despóticos pudiera concebirse la restricción de la libertad de opinión. En las democracias constitucionales o estados constitucionales de derecho no tiene cabida la nugatoriedad de la libertad de expresión. El reconocimiento y respeto de las libertades por parte del sistema jurídico mexicano representa una muestra de que México es una democracia constitucional.

3.1.3. Los artículos 8 y 35 constitucionales como tutela del derecho de petición

El artículo 8 de la Constitución mexicana de 1917, el cual no ha sido reformado ni adicionado desde su promulgación y publicación, establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la Republica. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

El artículo 8 constitucional reconoce explícitamente el derecho de petición y establece los términos para su ejercicio. Como ya se ha establecido, el derecho de petición es indispensable en un régimen de legalidad. Burgoa manifiesta: “La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad”⁷².

Burgoa define a la garantía de petición que contempla el 8 constitucional de la siguiente manera: “La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este

⁷¹*Ibidem*, p. 348.

⁷²*ibidem*, p. 376.

carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8º de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etcétera, el Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8º constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve”⁷³.

Ahora bien, en relación con el artículo 8 de la Constitución mexicana es menester citar a la fracción V del artículo 35 de la misma Carta Magna. Dicho numeral establece: “35. Son derechos del ciudadano: V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”. Luego entonces, del mismo modo que el artículo 8, el citado reconoce y autoriza a los ciudadanos ejercer el derecho de petición sin restricción alguna.

3.2. Normas Generales que se relacionan con las manifestaciones públicas en México

Como ya se estableció en el capítulo respectivo, no existe una legislación en el país que se encargue de regular las manifestaciones públicas, a pesar de que de una interpretación jurídica se puede concluir que, si se encuentra reconocido el derecho humano de manifestación pública en el texto constitucional, pero una ley que regule las manifestaciones en México no existe.

Sin embargo, si podemos encontrar legislaciones que de manera muy genérica abordan cuestiones relacionadas con el ejercicio de ese derecho en México, lo que el jurista Edgar Corzo llama regulación dispersa de las manifestaciones públicas.

En el presente apartado se expondrán aquellas normas que disponen

⁷³Idem.

supuestos vinculados estrechamente con el derecho de manifestación, lo que nos permitirá tener más claro el espíritu del legislador al momento de entender esa polémica libertad jurídica.

3.2.1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Durante los procesos electorales en México, los candidatos a diferentes cargos de elección popular ejercen el derecho de manifestación pública. En ese sentido, toda vez que durante el término de la veda electoral está restringida esta libertad, la legislación mexicana se ha ocupado de definir lo que debe ser entendido como manifestación pública y en qué casos concretos se encuentra restringida en asuntos de materia electoral.

El primer párrafo del artículo 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone: “Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente”⁷⁴.

Este artículo reconoce el derecho de reunión en materia electoral y prácticamente remite los términos y condiciones de su ejercicio al artículo 9 constitucional. Sin embargo, sujeta el ejercicio de la libertad de reunión a las medidas que pudiera dictar la autoridad administrativa correspondiente, situación que no contempla el 9 constitucional en ninguno de sus apartados.

Por su parte, el artículo 245 de la misma legislación electoral establece: “los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario, a fin de que esta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar

⁷⁴Domínguez Mota, Sergio Carmelo, *op cit.*, nota 29, p. 210.

el libre desarrollo de la marcha o la reunión”⁷⁵.

Es destacable del precepto antes citado la figura del aviso previo. Esta legislación ordena a quienes decidan realizar una manifestación -marcha o reunión pública- avisarle el itinerario a la autoridad administrativa correspondiente a efecto de que la manifestación pueda desenvolverse de la manera más ordenada posible. Además, si las autoridades correspondientes tienen conocimiento del itinerario podrán tomar las previsiones necesarias con el propósito de que la manifestación no interrumpa el tráfico o se atenúen los posibles daños a terceros.

3.2.2. Ley de Movilidad del Distrito Federal

El análisis de esta ley se funda en que esta legislación de manera directa busca resolver el conflicto que se suscita con motivo del ejercicio de las manifestaciones en la Ciudad de México. Además de que esta ley define qué es una manifestación. Al respecto, El artículo 9 de la ley de movilidad en mención establece: “Para aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por:

LII. Manifestación: Concentración humana generalmente al aire libre, incluyéndose en esta la marcha y plantón;

LIII. Marcha: Cualquier desplazamiento organizado, de un conjunto de individuos por la vialidad hacia un lugar determinado;

LXV. Plantón: Grupo de individuos que se congrega y permanece cierto tiempo en un lugar público determinado”.

De esta manera, esta Ley –con vigencia en la Ciudad de México- define de manera clara lo que es una manifestación y los tipos genéricos de esta. A saber, marchas y plantones. Por ello, se destaca el contenido de esta legislación, pues se atreve a llamar por su nombre a la tipología de las manifestaciones públicas, lo que no se puede apreciar en ningún otro tipo de normas.

En los siguientes artículos se establece: “211. Tienen el derecho de

⁷⁵*Ibidem*, p. 211.

utilizar las vialidades, quienes habitan o transitan en el Distrito Federal, por lo que los particulares o autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos”.

Por su parte, el artículo 212 dispone: “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”.

Una vez más, esta legislación vigente dispone la obligación del aviso previo. Este artículo es muy importante para el desarrollo de las manifestaciones públicas, dado que la figura del aviso previo implementada para el ejercicio de las manifestaciones públicas podría ser la solución que se necesita para este fenómeno.

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

Sería prudente analizar la constitucionalidad de este precepto de la ley de Movilidad del Distrito Federal. A mi juicio, resulta contrario a la Constitución el artículo citado, pues prohíbe la celebración de manifestaciones públicas en las denominadas “vías primarias de circulación continua”, lo que en especie se

traduce en una restricción no contemplada por la norma constitucional.

Resulta incontrovertible la importancia de los artículos antes citados para los efectos de la presente investigación. Pues de manera directa el legislador realizó un ejercicio de reglamentación dispersa de preceptos –sexto, octavo y noveno- constitucionales, lo que será materia de análisis en el último capítulo de este trabajo.

3.2.3. Ley de Seguridad Interior

El artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior establece: “Los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de esta Ley deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes”.

Por su parte el artículo 8 dispone: “Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior”.

Evidentemente, dicha norma general fue objeto de debate e impugnación. “El 15 de noviembre, la Suprema Corte de Justicia por amplia mayoría de 9 a 1 declaró inconstitucional la controvertida ley de seguridad interior. Esta ley fue promulgada el 21 de diciembre de 2017. De acuerdo con lo manifestado por representantes de la sociedad civil, de haberse llevado a su efectiva aplicación la misma podría haber tenido impactos negativos sobre los derechos humanos y el derecho a la protesta social. Ante las demandas de organizaciones de la sociedad civil y el pedido realizado por varias instituciones, la ley fue analizada por la Suprema Corte. Con anterioridad, un juez de la Ciudad de México y otro juez del estado Guanajuato, resolvieron en mayo la inconstitucionalidad de la ley en virtud de que la misma implicaría introducir obstáculos para el ejercicio de derechos fundamentales. La ley

legitimaba las “[a]cciones de [s]eguridad [i]nterior” como “[a]quellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior”⁷⁶ (sic).

En efecto, esta ley general fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 2018, sin embargo, contiene materia de análisis en relación con la libertad de manifestación pública. Concretamente, en el aparente respeto a las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad a la Constitución, pero que permitían la disolución de ese derecho en otros supuestos, lo que será materia de análisis en el siguiente capítulo.

3.2.4. Ley Nacional sobre el uso de la fuerza

Esta legislación de reciente publicación -27 de mayo de 2019- tiene la finalidad de establecer los parámetros que se deben observar cuando las instituciones de seguridad pública y de las fuerzas armadas, tengan la necesidad del uso de la fuerza en sus funciones, y que fue ideada para operar la también reciente Guardia Nacional.

Pues bien, el Capítulo VII de la citada Ley General establece el capítulo denominado Actuación de las Policías en Manifestaciones y Reuniones Públicas. En este capítulo se establecen las actividades que tienen que realizar de manera concreta las instituciones de seguridad pública -o militares- al momento de participar en la celebración de manifestaciones públicas.

El artículo 27 de la legislación en mención describe “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito. En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos. La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y

⁷⁶Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe anual de la Relatoría Especial sobre libertad de expresión en México, marzo 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/IA2018RELE-es.pdf>, p. 195.

capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Así, con la puesta en marcha de esta ley se legitima a las instituciones de seguridad pública y de las fuerzas armadas a formar parte del desarrollo de las manifestaciones o reuniones públicas. Incluso, de una interpretación literal que se realiza de ese numeral se concluye que se permite hacer el uso de las armas contra manifestantes cuya manifestación pacífica sea con un objeto ilícito.

Lo anterior, desde luego, es bastante cuestionable en un estado constitucional de derecho, incluso, dicho artículo es inconstitucional e inconvencional, en atención a que se permiten supuestos que no están contemplados por el bloque de constitucionalidad.

Por su parte, el artículo 28.de la misma legislación dispone: “Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley”. Este precepto, por su parte, si tiene concordancia con el texto constitucional, pues se refiere a la disolución de manifestaciones públicas que se tornen violentas, aun cuando su finalidad sea lícita.

3.3.Fundamento del derecho de manifestación pública en el derecho internacional

En este apartado se enunciarán las normas de documentos internacionales, que se ocupan de reconocer la existencia de las libertades específicas que en su conjunto conforman al derecho de manifestación pública. En un primer momento las que pertenecen al sistema universal y en segundo lugar las que se desprenden del sistema interamericano.

Antes de analizar los textos referidos, es pertinente dimensionar qué es un sistema internacional de derechos humanos y en qué consisten los sistemas regionales sobre la misma materia. Al respecto, Del Castillo del Valle refiere que:

“Los sistemas internacionales de derechos humanos, están constituidos por normas (tratados) y organismos que procuran el respeto a los derechos humanos

garantizados en el ámbito internacional, integrándose los países a esos sistemas, de los cuales existe una división, a saber: a) Sistema universal, que comprende a países de todo el orbe y que se basa en los instrumentos normativos internacionales de vigencia en todo el mundo (La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo) y las instituciones internacionales con “competencia” en todo el planeta (Comisión de Derechos Humanos); y, b) Sistemas regionales de derechos humanos, existiendo tres que son el americano, el europeo y el africano (integrados, desde luego, por países de cada continente); en el caso del sistema interamericano de derechos humanos, imperan la Declaración Americana de derechos y deberes del Hombre y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, por ejemplo, así como tienen competencia la Comisión Americana de Derechos Humanos (organismo no jurisdiccional) y la Corte Americana de Derechos Humanos (organismo jurisdiccional)⁷⁷.

De esta manera, los países miembros al adoptar los tratados, convenciones y protocolos del derecho internacional de los derechos humanos adquieren la obligación de respetar el contenido de cada documento del sistema. En el caso mexicano, existe obligación de observar tanto el sistema regional como el sistema universal de derechos humanos.

3.3.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

Como ya se manifestó en el capítulo anterior, el primer esfuerzo internacional para la protección de los derechos humanos fue la declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El internacionalista Sergio Sepúlveda describe “Los Estados adoptaron la Declaración en el entendimiento que era una proclamación no obligatoria... aunque contiene los derechos fundamentales de la persona humana, como los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, fue concebida como una marca a la cual llegar más adelante, ya que ella misma se autocalifica como (idea común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse), y fue ello precisamente lo que permitió que fuera aceptada sin mayor discusión⁷⁸”.

En la Declaración Universal se establecen los derechos primigenios del

⁷⁷Castillo Del Valle, Alberto del, *op cit.*, nota 3, p. 96.

⁷⁸Sepúlveda, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 512.

hombre. El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. En ese contexto, al igual que un cúmulo de derechos y libertades, se proclaman los derechos y libertades específicas que integran el derecho de manifestación pública.

En relación con la libertad de expresión el artículo 19 señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”⁷⁹.

La libertad de reunión, como libertad específica es reconocida en artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, al efecto dicho artículo señala: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”⁸⁰.

Con base en lo anterior, los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos forman parte del fundamento jurídico internacional de las manifestaciones públicas.

3.3.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1966 en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

Este documento también postula derechos y libertades, en los que figuran las libertades específicas que componen en su conjunto el derecho humano de manifestación pacífica.

En ese sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece: “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su

⁷⁹Declaración Universal de Derechos Humanos, *op cit*, nota 57.

⁸⁰*Idem*.

elección”⁸¹.

Por su parte, en relación con la libertad de reunión señala: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”⁸².

3.3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también es conocida como Pacto de San José, Costa Rica, postula un extenso catálogo de derechos humanos que deben proteger los Estados parte de la misma. México se adhiere en el año de 1981. “La Convención Americana sobre derechos humanos ha sido un paso muy importante para fortalecer y para institucionalizar definitivamente la internacionalización de los derechos humanos en este hemisferio”⁸³.

Este documento internacional es muy importante debido a que no solamente postula derechos y libertades, también porque crea dos órganos para la protección internacional de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de derechos Humanos. La primera con facultades de emitir recomendaciones a los Estados, y la segunda “tiene dos funciones judiciales: en primer lugar, tiene la facultad de decidir controversias relacionadas con denuncias de violaciones que haya cometido un estado parte en contravención a la convención de San José esto es la llamada jurisdicción contenciosa. Pero además la Corte tiene la facultad de expedir opiniones consultivas o dictámenes, o sea la facultad de interpretar la convención y ciertos tratados de derechos humanos en procedimientos que no se refieren a la solución de controversias en los derechos humanos. Esto es lo que puede denominarse jurisdicción

⁸¹Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *op cit.*, nota 58.

⁸²*Idem.*

⁸³Sepúlveda, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 522.

consultiva”⁸⁴.

Esta convención forma parte del bloque internacional de derechos humanos que justifican la existencia del derecho de manifestación pública, adicionando además la protección jurisdiccional y consultiva que representa por medio de la Corte Interamericana.

Así, el artículo 13 de la citada convención establece: “Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”⁸⁵.

Por su parte, el artículo 15 comprende el Derecho de Reunión: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”⁸⁶.

A simple vista es posible concluir que es vasto el reconocimiento internacional de los derechos y libertades que integran el derecho de manifestación pública.

3.4. Criterios judiciales

La explicación del derecho de manifestación pública se extiende a criterios jurisdiccionales, los cuales forman parte de la interpretación legal de las manifestaciones públicas.

En el presente tema se expondrán diversas resoluciones de órganos intérpretes de derechos humanos, las que nos permiten comprender de mejor manera la conceptualización del derecho de manifestación pública en el caso mexicano.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 524.

⁸⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 61.

⁸⁶ *Idem*,

Existen pocos criterios jurisdiccionales en torno a este derecho en México, ninguno de ellos destinado a exponer de manera pormenorizada los alcances y límites de las manifestaciones públicas en México, criterios que se enuncian a continuación. En primer lugar, la siguiente tesis aislada realiza la distinción entre reunión y asociación, ambas tuteladas por el artículo 9 de la Constitución:

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de una manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos⁸⁷.

La tesis descrita, se concreta a establecer las diferencias entre las libertades de reunión y asociación contenidas en el artículo 9 constitucional, pero destaca que se considera una reunión como aquella congregación de personas, en lo público o privado, con cualquier finalidad. De esta manera, tácitamente también se puede interpretar la diferencia entre reunión y manifestación, consistente en que una reunión puede ser pública o privada, mientras que la manifestación, por su esencia, debe ser pública.

El siguiente criterio que se expone, explica la situación jurídica al momento de que un grupo de personas se congrega en algún edificio público.

⁸⁷Tesis 1ª. Liv/2010. Primera sala (SCJN). Novena época. Marzo de 2010. *Derecho de reunión y asociación. Sus diferencias*. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tomo XXXI, Pág. 927. Tesis aislada (constitucional).

SEDICIÓN, DELITO DE. NO SE ACTUALIZA EL ELEMENTO RESISTENCIA A LA AUTORIDAD SI EL TITULAR DE LA OFICINA NO SE ENCONTRABA EN EL EDIFICIO PÚBLICO Y NO HAY CONSTANCIA DE QUE ÉL O ALGÚN TRABAJADOR HUBIERAN PRETENDIDO INGRESAR AL INMUEBLE O QUE LA AGRUPACIÓN TUMULTUARIA HUBIESE EJERCIDO VIOLENCIA EN SU CONTRA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

Del artículo 148 del Código Penal de la entidad, se desprende que para que se actualice el delito de sedición es necesario que: a) exista una reunión tumultuaria sin armas; b) haya resistencia o ataque a la autoridad con la finalidad de impedir a ella o a sus agentes el libre ejercicio de sus funciones; y, c) tenga alguno de los objetos a que se refiere el artículo 137 del mismo ordenamiento. Ahora bien, el elemento resistencia a la autoridad debe entenderse como el ejercicio de violencia y amenazas contra la autoridad o funcionario público, o su personal, que sean de tal magnitud que amenacen con destruir el orden público establecido, o bien, puedan provocar alguna conmoción social, y que además, sea tan persistente y grave que se altere la tranquilidad de la conciencia social o de la comunidad en general. En este contexto, el hecho de que un grupo de personas en protesta ocupe un edificio público, haga salir a los empleados que ahí laboran y exprese consignas contra el titular de esa oficina sin que éste se encuentre en dicho lugar, y sin que conste que él o algún trabajador hubieran pretendido ingresar al inmueble, o que se hubiese ejercido algún tipo de violencia en su contra, no significa que se haya producido confusión y que como consecuencia dicho evento deba interpretarse como una agitación o perturbación a la sociedad, sino más bien se trata de una reunión pública o alboroto en el que se vertieron expresiones ásperas o groseras con la finalidad de manifestarse; por lo que se puede concluir que no se satisface el elemento resistencia a la autoridad que requiere el precepto 148 del ordenamiento legal invocado⁸⁸.

Este criterio es muy importante para el entendimiento del derecho de manifestación pública. Es bastante común que personas se concentren en un edificio público para manifestarse contra determinada autoridad pública que tenga residencia en ese edificio. Una manifestación pacífica con esas características es perfectamente constitucional. Sin embargo, cuando la reunión se torne violenta, o en su

⁸⁸Tesis: XIII.1o.8 P, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, mayo de 2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Página: 1837, tesis aislada (penal).

caso, se atente contra la integridad física de personas, se amenace a las autoridades o se perturbe la paz y el orden, en esos supuestos, no nos encontramos en la presencia de una manifestación pública pacífica y por ello, ese motivo de violencia podría generar la comisión de un delito.

Para la eventual defensa en sede jurisdiccional de los derechos humanos que integran el derecho humano de manifestación pública, principalmente para determinar el interés legítimo de cualquier persona en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia:

SEGURIDAD INTERIOR. LA FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO SOBRE LA BASE DE QUE EL QUEJOSO NO ESTÁ EN UNA SITUACIÓN DIFERENCIADA DE CUALQUIER OTRA PERSONA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL, POR REGLA GENERAL, NO ES UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE QUE LLEVE A DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO CUANDO RECLAMA LA LEY RELATIVA POR PRESUNTA AFECTACIÓN A SUS DERECHOS HUMANOS A LA LIBRE MANIFESTACIÓN DE LAS IDEAS, EXPRESIÓN Y REUNIÓN.

Los derechos humanos referidos, previstos en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están reconocidos para todas las personas en el territorio nacional, sin más limitantes que las que la propia Constitución Federal establece. Así, cuando una persona promueve un juicio de amparo por considerar que una ley afecta en su perjuicio aquellas libertades, no debe considerarse que actúa con un interés simple, común al de cualquier otro individuo, pues esos derechos fueron reconocidos en favor de cualquier persona por el hecho de encontrarse dentro del territorio nacional, por lo cual se trata de derechos o intereses difusos que son exigibles mediante ese juicio como cualquier otro derecho. Ciertamente, la afectación relevante para la procedencia del juicio de amparo es la generada por el vínculo existente entre ciertos derechos fundamentales y la persona que comparece en el proceso derivado de derechos objetivos y subjetivos, cuya concesión del amparo se traduciría en su beneficio debido a que serían subsanadas las violaciones cometidas en su esfera jurídica. Por tanto, es incorrecto desechar la demanda de amparo por falta de interés legítimo del quejoso cuando impugna la Ley de Seguridad Interior por transgredir los derechos a la libre manifestación de las ideas, expresión y reunión sobre la base de que no está en una situación diferenciada de cualquier otra persona dentro del territorio nacional, pues no es manifiesto ni indudable que la supuesta afectación generada constituya un interés simple en atención a que los derechos humanos considerados transgredidos son derechos difusos; lo anterior, no significa que el Juez de Distrito está imposibilitado para desechar la demanda o

sobreseer en el juicio, según corresponda, si advierte la aplicación en el caso de alguna otra causa de improcedencia o sobreseimiento⁸⁹.

Esta jurisprudencia de la Primera Sala del Máximo Tribunal de nuestro país permite esclarecer que en México las libertades y derechos tutelados por los artículos 6, 7 y 9 constitucionales pertenecen a todas las personas, quienes pueden ejercer esos derechos en todo tiempo y lugar, sin más límites que los que la propia Constitución establece, así como que dicho ejercicio puede defenderse por cualquier persona en sede judicial.

Los criterios de los órganos del Poder Judicial de la Federación permiten dotar de mayor claridad y sentido a ciertas instituciones jurídicas a las que el legislador no les confirió la claridad y precisión requerida. Bajo ese contexto, el constituyente de 1917 no estableció la figura de manifestación, por lo que toca a los intérpretes de la constitución colmar de sentido a esa laguna, por ello la importancia de los criterios judiciales transcritos, pues que de alguna manera desde esas determinaciones se va construyendo el concepto jurídico de manifestación pública.

⁸⁹Tesis: 2a./J. 114/2018 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, noviembre de 2018, Tomo II, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Página: 1146, Jurisprudencia por contradicción, (Común).

CAPÍTULO CUARTO
REFLEXIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES
PÚBLICAS EN MÉXICO

CAPÍTULO CUARTO

REFLEXIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

Sumario 4.1 La regulación dispersa y los intentos de regulación especial de la libertad de manifestación pública y su inconstitucionalidad 4.2. La necesidad de una reglamentación constitucional de la libertad de manifestación pública 4.3. El derecho de manifestación pública como medio de defensa de derechos fundamentales 4.4. Reglamentación de los artículos 6 y 9 constitucionales, propuesta de Ley sobre manifestaciones públicas 4.5. Las personas y su garantía de manifestarse en México

4.1. La regulación dispersa y los intentos de regulación especial de la libertad de manifestación pública y su inconstitucionalidad

Se sostiene que el fenómeno que implica la libertad de manifestación pública es un fenómeno complejo. Como ya se expresó, las manifestaciones, principalmente las que tienen el propósito de protestar, suelen generar consecuencias a terceros o a las autoridades. Además, aunado a que son muchas las manifestaciones que se celebran día a día en toda la república mexicana; en distintos congresos locales y en el Congreso de la Unión se han presentado distintas iniciativas de ley que tienen la finalidad de regular el polémico derecho.

Atento a lo anterior, en el presente apartado se expondrán los elementos comunes de las citadas iniciativas de ley, pero previo a ello se analizarán los lineamientos que doctrinal y jurisprudencialmente se han sostenido en relación con la reglamentación de los derechos constitucionales.

La reglamentación de los derechos constitucionales significa un estricto ejercicio legal de parte del órgano legislativo que la realiza. Ignacio Burgoa señala: “la reglamentación por su misma índole, sólo significa pormenorizar o detallar la norma superior de que se trate, a fin de procurar su mejor aplicación u observancia. La potestad reglamentaria, por ende, tiene sus límites naturales fijados por el alcance o extensión de la disposición reglamentada. Por tanto, un precepto reglamentario desvirtúa su propia índole jurídica cuando se excede de la norma reglamentada abarcando su regulación materias o supuestos que no se comprenden en la situación general abstracta contemplada en dicha norma.

De ello se deduce que ninguna reglamentación de una garantía individual puede establecer limitaciones al derecho público subjetivo que de esta se deriva y que no estén comprendidas en el precepto constitucional que las regule o en otro de la misma Ley Fundamental⁹⁰.

Como postula Burgoa, reglamentar significa solamente detallar el sentido y contenido de la norma, abarcando únicamente los supuestos contemplados en el derecho del que emana. Bajo esa perspectiva, en el ejercicio de reglamentación no tiene cabida imponer nuevas cuestiones, ni mucho menos establecer limitaciones o restricciones que no contempla el derecho constitucional.

En el mismo sentido, del Castillo del Valle establece: “La reglamentación de las garantías es la institución jurídica merced a la cual la ley secundaria (en sentido amplio), describe o precisa el alcance de una garantía del gobernado, al regular los pormenores de la misma”⁹¹.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado acerca de los elementos que el legislador debe tener en cuenta para la reglamentación de una garantía o derecho humano, so pena de ser declarada inconstitucional por el juzgador federal.

“Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la

⁹⁰Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 199.

⁹¹Castillo del Valle, Alberto del, *op. cit.*, nota 3, p. 42.

restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática⁹².

Del mismo modo, la Suprema Corte ha sostenido que el legislador al momento de reglamentar un derecho humano está impedido constitucionalmente para imponer nuevas limitaciones no contempladas por el derecho constitucional que se reglamenta.

La reglamentación de los derechos humanos puede tener dos fuentes, legal o constitucional. La reglamentación constitucional es aquella que la propia Ley Fundamental contempla y autoriza literalmente en alguno de sus preceptos, en la cual necesariamente debe existir una ley reglamentaria que regule y detalle lo que mandata la Constitución. La reglamentación puramente legal es aquella que la legislación ordinaria lleva a cabo sin que tal reglamentación la haya contemplado o previsto la ley constitucional.

Ahora bien, en relación con la reglamentación surge el problema de la constitucionalidad de aquellas leyes en sentido material que contengan dicha reglamentación. Martha Elva Izquierdo señala que: “Este problema no debe resolverse a priori sino a posteriori, es decir, tomando en consideración el caso especial de cada ley que reglamente la garantía individual de que se trate, y reiterando, podemos aducir como criterio general para constatar si una ley secundaria en sentido material reglamentaria de una garantía individual, pugna o no con el precepto constitucional en que ésta se consagra, la estimación de que, si una disposición legal ordinaria, al reglamentar el derecho subjetivo público correspondiente, hace nugatorio el ejercicio de éste, de tal manera que lo descarte o niegue, aunque sea en hipótesis o circunstancias determinadas, dicha disposición será inconstitucional. Por el contrario, si la ley secundaria que reglamenta una garantía individual no altera substancialmente el derecho

⁹²Primera sala (SCJN), *Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas*, Jurisprudencia (constitucional), p. 533.

subjetivo publico emanado de ella, entonces dicha norma no será inconstitucional”⁹³.

Las autoridades competentes para reglamentar las garantías constitucionales son las siguientes, en caso de que la Constitución prevea la reglamentación de cualquier precepto que establezca una garantía individual, entonces la autoridad a quien le incumbe la facultad reglamentaria estará obligada a cumplir con tal disposición.

En cambio, Burgoa refiere que: “cuando la Ley Fundamental sólo emplee la palabra ley como medio para llevar a cabo la reglamentación, el ordenamiento reglamentario deberá ser estatuto legal en sentido material y formal, o bien, como menciona Burgoa, un acto jurídico, creador de situaciones abstractas, generales e impersonales realizada por algún órgano legislativo (Congreso de la Unión o legislaturas de los estados) según sea el caso.

Si la Constitución sujeta el goce de un derecho subjetivo público a las disposiciones contenidas en algún reglamento, entonces, la reglamentación de la garantía individual correspondiente incumbe al órgano investido de la facultad correlativa, como el presidente de la Republica o los gobernadores de los estados”⁹⁴.

Por último, cuando la Constitución es omisa en mencionar a quien compete la reglamentación de un derecho constitucional la reglamentación de la disposición constitucional se traduce en la facultad legislativa, según el artículo 124 constitucional, es decir, debe atender la esfera de que se trate, para conocer la materia a la que pertenecen los derechos humanos correspondientes. De acuerdo con el artículo mencionado, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Así pues, han quedado establecidas reglas que se deben respetar para que el legislador realice la reglamentación de cualquier derecho humano. Por ello, la plausible reglamentación del derecho de manifestación pública debe seguir las reglas y principios que se han establecido.

Pues bien, como ya se refirió con anticipación, existen diferentes iniciativas de ley que tienen la finalidad de regular las manifestaciones públicas

⁹³Izquierdo Muciño, Martha, *op cit.*, nota 17, p. 26.

⁹⁴*Ibidem*, p. 27.

en distintas entidades de México y a nivel federal. Pero también es obligado añadir que existen diversos ordenamientos que de manera secundaria abordan la regulación de la libertad en estudio.

En este sentido, Edgar Corzo Sosa realiza una distinción al momento de analizar los intentos de regulación y la regulación de las manifestaciones públicas en México. Por un lado, habla de una regulación dispersa y por otro se refiere a los intentos de una regulación especial.

Sobre la regulación dispersa del derecho de manifestación pública, el jurista en comento delimita su estudio a la capital del país. Al efecto, señala que: “Ni duda cabe que es muy intensa la frecuencia de las manifestaciones públicas en el Distrito Federal, lo que no coherente con la existencia de una regulación dispersa, y mucho menos advertir que se trata únicamente de dos ordenamientos legales. Por un lado, La ley del Transporte y la 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”⁹⁵.

Edgar Corzo realiza esta distinción en virtud de que la regulación dispersa de las manifestaciones es la única que se puede observar y analizar en la actualidad, pues no existe una legislación vigente que de manera exclusiva o principal regule las manifestaciones públicas en la federación mexicana o en las entidades que la componen.

La esfera de regulación dispersa de las manifestaciones públicas se encuentra comprendida por los dos ordenamientos legales que describe Corzo y por sus homólogos (leyes o reglamentos sobre vialidad, tránsito y cultura cívica) de otras entidades federativas o municipios. Empero, la regulación dispersa también se compone de la legislación que se describe en el capítulo que antecede.

Es decir, los artículos 244 y 245 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 27 de la Ley General Sobre el Uso de la

⁹⁵Corzo Sosa, Edgar, *op cit.*, nota 21, p. 11.

Fuerza, por ejemplo, también forman parte de la regulación dispersa de las manifestaciones públicas, pues estos dispositivos abordan una cierta regulación de la libertad de manifestación.

Otro punto importante que prioriza el investigador en cita es que el legislador -hablando de regulación dispersa, desde luego- no ha considerado a la libertad de manifestación como derecho humano. En relación con ello sostiene: “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”⁹⁶. Con base en lo anterior, es necesaria la creación de una legislación que, además de las cuestiones que más adelante se expondrán, atribuya el carácter de derecho humano a la manifestación pública.

Sobre la regulación especial de las manifestaciones públicas es menester puntualizar que no existe como tal. Sin embargo, si existen numerosos intentos por lograrla. Es indispensable destacar que existen diferentes iniciativas de ley que tienen la finalidad de regular las manifestaciones públicas en México, ya sea a nivel general o local. En los estados de Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y en el Congreso de la Unión se han presentado iniciativas de ley que proponen la reglamentación de las manifestaciones públicas.

Asimismo, una vez más previo a iniciar el estudio de las iniciativas de ley sobre manifestaciones, cabe mencionar que hay iniciativas de reforma o adición a legislación penal que se han aprobado y en las que se busca en criminalizar las manifestaciones. Así es, en el estado de Tabasco, el gobierno del Estado y la mayoría del congreso local, ambos identificados con el partido denominado Movimiento de Regeneración Nacional, promueven reformas al código penal del estado de Tabasco, en los que se incluyan sanciones al tipo penal de delitos contra la libertad de tránsito. La propuesta ha causado polémica y discusión, y con razón, entre los diferentes sectores de la población.

El medio de información *Proceso*, el día 27 de julio de 2019 tituló una nota al respecto como: *Morena impulsa “Ley Antimarchas” en Tabasco*, cuyo extracto establece: “De aprobarse en el pleno la “Ley Antimarchas”, a cualquier

⁹⁶*Ibidem*, p. 12.

persona que impida total o parcialmente libre tránsito de personas se impondrán prisión de uno a cinco años, y la penalidad se incrementará el doble cuando se haga acompañar de menores de edad”⁹⁷. Por la razón de criminalizar las manifestaciones esta propuesta de ley se ha denominado en los medios de comunicación como “Ley garrote”.

Si bien es cierto que no se trata de una iniciativa de ley sobre manifestaciones, sin embargo, sustancialmente resulta conveniente comentar al respecto. Los trabajos del Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional de Tabasco buscan criminalizar las protestas o manifestaciones. Como ya se expuso, cualquier manifestación, aún la más legal y pacífica, por su naturaleza, implica ocupar determinado espacio público. No puede haber manifestaciones públicas en lugares desiertos o cerrados. Por tanto, sancionar penalmente a quienes ejerzan el derecho humano de manifestación es delicado y una legislación de ese tipo no debe tener cabida en un sistema jurídico democrático, pues resulta a todas luces contraria a la Constitución la criminalización de las protestas.

Pasando a un análisis de algunas entidades federativas que han intentado legislar sobre las manifestaciones, es conveniente adelantar que ninguna de ellas ha avanzado satisfactoriamente, todas han quedado como se dice en el léxico cotidiano en la congeladora.

El 23 de enero de 2019, ya con la 64 legislatura del congreso oaxaqueño en funciones, la diputada panista María de Jesús Mendoza Sánchez presentó una iniciativa para expedir la Ley de Manifestaciones, con el fin, dice, de garantizar el derecho de tránsito de los ciudadanos y preservar las garantías de terceros. “Al presentar su propuesta, dijo que Oaxaca es uno de los estados donde a diario y en todas las regiones se viven manifestaciones, por lo regular cuando el ciudadano exige un derecho”⁹⁸ Dicha iniciativa no ha avanzado, pues no logro con el respaldo de las demás fuerzas políticas con presencia en el congreso de aquella entidad.

En el estado de San Luis Potosí el diputado Alejandro Lozano González,

⁹⁷Revista proceso, <https://www.proceso.com.mx/594231/morena-impulsa-ley-antimarchas-en-tabasco>

⁹⁸Revista posta, <https://www.posta.com.mx/oaxaca/congelan-iniciativas-para-regular-marchas-y-bloqueos-en-oaxaca>

presento ante el pleno del congreso del Estado la iniciativa para crear la que llamó Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí, diciendo que esa ley tiene la finalidad de garantizar el derecho ciudadano para manifestarse públicamente, sin que ello afecte el derecho de libre tránsito de los ciudadanos, ni los derechos de terceros de las demás personas.

El legislador en cita explicó que en ningún momento se pretende atentar contra el derecho que tienen todas las personas a manifestarse, sin embargo, sostuvo que también se tiene que garantizar el derecho de terceros, ya que sufren afectaciones sobre todo al no poder transitar libremente cuando hay cierre de vialidades. Es decir, coincidencia total con la iniciativa de la diputada panista de Oaxaca.

En el caso de Michoacán, durante las últimas tres legislaturas se han presentado iniciativas de ley para regular las manifestaciones públicas. Ninguna ha avanzado para su aprobación. En la LXXIII legislatura se presentó la más reciente iniciativa de ley impulsada por la bancada del Partido Acción Nacional. Al igual que las anteriores iniciativas se plantea lograr un acuerdo entre manifestantes y ciudadanos para que se garantice el libre tránsito, pero también el derecho a manifestarse. “La iniciativa de ley prohibiría, entre sus 21 artículos divididos en seis capítulos, el manifestarse en ciertas zonas públicas, tales como hospitales, instituciones de seguridad o protección civil, así como escuelas, mientras en el inciso “Zonas y Superficies” se indica que sólo se podrá hacer uso del 50 por ciento de los espacios que se empleen en una manifestación”⁹⁹.

Dicha iniciativa expresa, que quien se sitúe en zonas no autorizadas por la ley, abarque más del 50 por ciento de un espacio público o vialidad, obstaculice a la autoridad su actuación, ejerza algún tipo de violencia o transgreda los derechos humanos, se le aplicarán sanciones económicas (multas), trabajo a favor de la comunidad, o incluso arresto

Como se observa, todas las iniciativas locales mencionadas son relativamente recientes y su contenido es similar. Además, cabe la pena

⁹⁹Medio informativo Capital Michoacán, <http://www.capitalmichoacan.com.mx/local/entregan-panistas-iniciativa-para-manifestaciones-publicas/>

precisar que todas toman como base las iniciativas presentadas años atrás, principalmente las que se impulsaron en el año 2013, que se expondrán a continuación. Con la advertencia inicial que todas las iniciativas de ley que se expondrán en el presente capítulo tienen muchas similitudes, incluidos los aspectos inconstitucionales.

Legisladores afines al Partido Acción Nacional son, principalmente, los que han presentado diversas iniciativas de ley para regular las manifestaciones públicas en distintos niveles. Como referente importante es necesario precisar que en el año 2013 se presentaron simultáneamente tres iniciativas promovidas por el Partido Acción Nacional, ante las dos cámaras del Congreso de la Unión y una ante la entonces 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”¹⁰⁰. Sin embargo, como la única iniciativa de ley que más avanzó, al lograr la aprobación de la cámara de diputados para allí quedar, fue la presentada por el diputado federal Jorge Francisco Sotomayor Chávez, por lo que se procede a analizar dicha iniciativa.

Ahora bien, no solo se sostiene la similitud entre las iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional en 2013, sino que también la similitud se extiende a diversas iniciativas de ley que se han presentado en distintas legislaturas locales, como en la de San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Michoacán, las que ya se mencionaron, pues existen numerosas concordancias en el contenido de las mismas, particularmente en su inconstitucionalidad.

Para efectos de análisis de los intentos de regulación de las manifestaciones públicas se toma como modelo para analizar las iniciativas de ley la presentada por el diputado el licenciado Jorge Francisco Sotomayor Chávez, iniciativa de ley que se presentó en la Cámara de Diputados Federal para regular las manifestaciones en el entonces Distrito Federal en el año 2013¹⁰¹.

La iniciativa de ley de referencia establecía en su título: Se expide la Ley

¹⁰⁰Corzo Sosa, Edgar, *op cit.*, nota 21, p. 13.

¹⁰¹Iniciativa de ley para regular manifestaciones públicas en el Distrito Federal, 2013, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3013511_20131003_1380814630.pdf

de manifestaciones públicas en el Distrito Federal. El artículo 1 señala: La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las manifestaciones públicas que se realicen en la Ciudad de México, estableciendo las bases para el buen uso de los bienes de dominio público y asegurando el pleno respeto de los derechos y las libertades de terceros.

La iniciativa de Ley analizada expone en su artículo segundo, fracción V, lo que debe entenderse como manifestación: la concurrencia concertada y transitoria de personas en espacios públicos con alguna finalidad lícita determinada, que podrá ser de carácter político, social, religioso, cultural, recreativo, deportivo o de cualquier otra especie, y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad. Dentro de las manifestaciones se incluye la realización de marchas, plantones, desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana con los fines antes descritos. De esta manera, trasciende el artículo citado en virtud de que define la gran diversidad de eventos que pueden y deben ser considerados manifestaciones públicas.

Por su parte, el artículo 6 de la misma iniciativa señala: En el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión, quedará prohibido a los manifestantes 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.

Además, dicha propuesta de ley establece que los manifestantes podrán hacer uso de las vialidades del Distrito Federal salvo las que sean consideradas vías primarias, las cuales sólo podrán utilizarse para que las manifestaciones puedan cruzar de una vía a otra, puedan conectarse entre vialidades, o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

Se imponen varias obligaciones a las autoridades administrativas. La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Gobernación federal, nombrarán un representante para que, en el ámbito de su competencia, atienda las demandas y peticiones ciudadanas que se realicen durante las manifestaciones.

Los representantes se encargarán de llevar a cabo la debida interlocución entre los ciudadanos y la administración pública respectiva para dar solución a los conflictos que motivaron la manifestación.

En analogía con el artículo 9 constitucional se define que las manifestaciones serán disueltas cuando las personas que a ellas concurren porten armas, tengan comportamientos violentos que produjesen notorias perturbaciones al orden público o cuando pongan en riesgo la integridad física de las personas o causen perjuicios materiales a terceros.

Si durante el desarrollo de una manifestación se altera el funcionamiento de las instituciones que prestan algún servicio público, la Secretaría deberá disolverla y garantizar el libre acceso de los servidores públicos a las instalaciones.

El artículo 18 señala: Los ciudadanos que se reúnan pública y pacíficamente con cualquier objeto lícito, ejercerán sus derechos y libertades con pleno respeto al orden público, a los derechos de terceros y a los bienes de dominio público o privado.

Los ciudadanos que realicen manifestaciones en espacios públicos deberán cumplir con los requisitos que se exigen conforme a la presente Ley.

El artículo 24 establece que son infracciones contra la seguridad ciudadana y la libertad de tránsito:

I. Bloquear de cualquier forma el uso de las vialidades en el Distrito Federal; II. Impedir de cualquier forma el uso de las vialidades, siempre que no se cumpla con lo establecido en esta Ley; III. Impedir el libre acceso de las personas a sus centros de trabajo; IV. Realizar acciones que alteren el orden público durante el desarrollo de las manifestaciones

Cada una de las infracciones establecidas en este artículo serán castigadas por la autoridad competente, con una o más de las siguientes sanciones:

a. Multa; b. Arresto administrativo; c. Reparación del daño; y d. Actividades de apoyo a la comunidad, en los términos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Por otra parte, sobresale el artículo 5 al contemplar el cumulo de prohibiciones al momento de ejercer el derecho de manifestación. Al respecto,

se replican las prohibiciones que establece el artículo noveno constitucional al referirse a la libertad de reunión, esto es, se prohíbe a los manifestantes el 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. Sin embargo, también contempla la prohibición de bloquear las vías primarias de tránsito o circulación de vehículos. En caso contrario, la autoridad podrá disolver la manifestación.

Los artículos 7 y 8 de la iniciativa establecen la obligación, primero de los manifestantes, para dar aviso por escrito sobre la realización de la manifestación, para que después de avisada la autoridad administrativa, ésta última informe a la población, a través de los medios masivos de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones que alteren la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas o vehículos.

El aviso se debe efectuar con por lo menos 72 horas de anticipación a la realización de la manifestación. Deberá contener: 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.

El artículo 9 establece que las manifestaciones solo podrán efectuarse entre las 11 y las 18 horas, tomando en cuenta los horarios de menor afluencia vehicular.

El artículo 11 señala que: La Secretaría emitirá estándares precisos bajo los cuales podrá impedir o modificar la realización de manifestaciones, atendiendo a factores de riesgo de protección civil y a contingencias ambientales que deriven de la alta concentración de contaminantes en la atmósfera. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción del aviso a que se refiere el artículo 7 de esta Ley, la Secretaría emitirá las razones por las cuales no podrá celebrarse la manifestación o, en su caso, realizará modificaciones al horario, fecha y recorrido de la misma, con base en los estándares previstos en el párrafo anterior.

El artículo 13 establece que: La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Gobernación federal, nombrarán un representante

para que, en el ámbito de su competencia, atienda las demandas y peticiones ciudadanas que se realicen durante las manifestaciones.

Los representantes se encargarán de llevar a cabo la debida interlocución entre los ciudadanos y la administración pública respectiva para dar solución a los conflictos que motivaron la manifestación.

También se establece un capítulo sobre infracciones en las que se contempla la multa, arresto administrativo, reparación del daño y servicio a la comunidad al que realice actividades tendientes a Bloquear de cualquier forma el uso de las vialidades; Impedir de cualquier forma el uso de las vialidades; Impedir el libre acceso de las personas a sus centros de trabajo; y realizar acciones que alteren el orden público durante el desarrollo de las manifestaciones, las cuales podrán ser impuestas sin perjuicio de otras sanciones de carácter penal, administrativo, civil o de otra materia.

Las diferentes iniciativas y proyectos de ley para regular las marchas y manifestaciones tienen aspectos comunes entre sí, tan solo representan algunas variaciones en su contenido, pero de manera general tienen el mismo fin y propósito. Ahora, a continuación, se comentan los elementos a destacar de la iniciativa analizada, a efecto de interpretar su contenido, finalidad y constitucionalidad.

I. Naturaleza: Las distintas iniciativas de ley en la materia de manifestaciones públicas reconocen la existencia de ese derecho y autorizan para que en su jurisdicción se ejercite libremente esa libertad, sin embargo, priorizan el derecho de terceros. Es decir, el objetivo de regular las manifestaciones públicas es buscar la armonía entre el ejercicio de éstas y el ejercicio del libre tránsito, por ejemplo.

II. Del aviso: Las diversas iniciativas contemplan un capítulo denominado del aviso previo, cuyo propósito es que toda manifestación pública sea sometida a conocimiento de las autoridades policiales o administrativas, quienes tendrán la facultad de posponer, restringir, reprogramar o cancelar a realización de una manifestación. El objetivo del aviso previo es que la autoridad conozca con antelación la realización de determinado evento, para estar en posibilidades de preservar el orden y resguardar a los manifestantes, así como llevar un orden de manifestaciones en la ciudad.

III. Del permiso: Las autoridades tendrían la facultad de cancelar o

posponer la realización de una manifestación, cuando éstas a su criterio consideren que pueden afectar el orden y paz pública. La doctrina claramente reprueba la exigencia de un permiso como condición para realizar manifestaciones, porque dotan a la autoridad de una atribución de puede desembocar en decisiones arbitrarias y violatorias de los derechos humanos.

IV. Prohibiciones: Otro de los aspectos distintivos de las iniciativas en esta materia, es la prohibición para realizar reuniones públicas o manifestaciones en determinados lugares, fechas y horas. Se prohibirían las manifestaciones en calles o avenidas principales, así también en determinados días, a criterio de las autoridades. El texto constitucional no considera límites de este tipo, pero las propuestas de reglamentación las consideran elementales para buscar la armonía de esta potestad de reunión con la libertad de tránsito.

V. Trayectoria: Todas las iniciativas mencionadas en esta materia prohíben la realización de manifestaciones o marchas por las principales calles de la ciudad de que se trate. Permitirían que se realicen únicamente por calles secundarias y nunca obstruyendo totalmente la circulación vehicular, debido a que solo permitirían la ocupación del 50% de las vialidades secundarias. El propósito de que se prohíba la realización de estos eventos en determinados lugares es proteger la libertad de tránsito de los habitantes de la ciudad.

VI. Preservación del orden: Las autoridades vigilaran el desarrollo de las manifestaciones públicas y podrán intervenir incluso mediante el uso de la fuerza pública para disolverlas, en caso de que los manifestantes porten armas de fuego u otros objetos contundentes. La finalidad es que se proteja el derecho de terceros con motivo de las manifestaciones.

VII. Fecha y hora: Las manifestaciones también quedarán prohibidas en determinados días y horas, se contempla que dentro el aviso que se haga a las autoridades se les informe el día y hora de la celebración del evento, a efecto de determinar si es viable su desarrollo, en caso de que no sea, la autoridad podrá reprogramar la manifestación pública de que se trate.

VIII. Sanciones: Las iniciativas de ley consultadas prevén infracciones y sanciones de tipo pecuniario o de arresto tanto para los organizadores como para los participantes en las manifestaciones públicas cuando no se haya dado aviso a las autoridades. Además, también contemplan sanciones para los manifestantes que cometan actos ilícitos en el desarrollo de estas

movilizaciones.

La iniciativa de ley que se expuso, se presentó ante la Cámara de Diputados en el año de 2013, pero no es la única iniciativa para regular las manifestaciones, y como ya se mencionó existen distintas en varios estados del país que tienen aspectos concordantes entre sí, en primer lugar reconocen el derecho de los habitantes de su jurisdicción a realizar manifestaciones públicas dentro de su territorio, así mismo pormenorizan las prohibiciones que la misma Constitución contiene, como las siguientes: en materia política es solo un derecho para los mexicanos y restringen la realización de reuniones armadas y en las que se ejerza violencia o amenazas.

Se considera que la inconstitucionalidad de las iniciativas de ley sobre manifestaciones públicas radica en tres aspectos. En primer lugar, al facultar a las autoridades a cancelar la realización de alguna manifestación, incluso cuando funde y motive jurídicamente su prohibición. En segundo lugar, al prohibir su realización en determinados lugares, días y horas. Y tercero, al contemplar sanciones para los organizadores o manifestantes cuando no avisen la realización de alguna manifestación.

Sin embargo, es de rescatar el elemento del aviso previo, desde mi punto de vista es correcto que los manifestantes notifiquen previamente a las autoridades la realización de su movilización. Lo anterior a efecto de que las autoridades puedan avisar a su vez a la sociedad y prever alternativas viales para la ciudadanía y así evitar la vulneración del libre tránsito. Además, para que las autoridades concurren al evento y vigilen la manifestación a fin de conservar el orden y la legalidad.

Otra cuestión importante del aviso previo consiste en que, si la manifestación tiene el propósito de protestar contra un acto de autoridad, el aviso de los manifestantes puede prevenir a la autoridad competente para conocer la realización de esa manifestación de protesta y así poder atenderla en el lapso que transcurra desde el aviso previo hasta la propia realización de la protesta.

4.2. La necesidad de una reglamentación constitucional de la libertad de manifestación pública

Si bien es cierto, como se sostiene, que las iniciativas de ley que se analizaron en el apartado precedente tienen el objetivo y finalidad de regular las manifestaciones públicas, también lo es que dichas iniciativas de ley tienen contenido contrario a la Constitución, por lo que no se concuerda con la reglamentación de las manifestaciones públicas en el sentido que se plantea en las iniciativas ya analizadas, concretamente con los aspectos negativos que ya fueron analizados anteriormente.

Sin dejar de lado lo anterior, en este apartado se sostiene que sí es necesario regular las manifestaciones públicas, pero la regulación de las manifestaciones públicas debe encontrar armonía con el texto constitucional, principalmente con los artículos 6 y 9.

Es posible y necesaria la regulación de las manifestaciones públicas. Sin embargo, dada la complejidad del derecho humano de que se trata, se debe realizar el ejercicio de reglamentación en apego a la Constitución y al derecho internacional sobre derechos humanos, protegiendo y cuidando el derecho humano de manifestación y, después de ello, estableciendo los parámetros para su ejercicio legal.

Edgar Corzo señala que “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”¹⁰².

Es cierto, contrario a lo que puede pensarse, la regulación de las manifestaciones no debe entenderse como su prohibición. Tampoco la regulación debe significar la disminución o menoscabo de la fuerza que en sí misma encierra una manifestación pacífica. Nada de lo anterior, la regulación de las manifestaciones debe ser para contar con un instrumento legal para que las manifestaciones se desarrollen en un marco de respeto y plena libertad, o dicho con otras palabras, para que las manifestaciones se puedan desenvolver

¹⁰²Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, nota 21, p. 16.

con facilidad y al mismo tiempo no afectar los derechos y libertades de terceros.

Aunado a lo anterior, es urgente la regulación de la libertad de manifestación debido a que es evidente que en el desarrollo de cualquier manifestación se pueden vulnerar derechos de terceros. Por ello, con la creación de una ley sobre manifestaciones públicas es posible cohonestar el ejercicio de los derechos humanos involucrados. Miguel Carbonell sostiene: “hay que recordar que el derecho es un instrumento para permitir la convivencia social pacífica, y que en la consecución de ese objetivo se deben emprender esfuerzos para lograr armonizar de la mejor forma posible el ejercicio de los derechos fundamentales. Por eso, es que sería importante contar con una o varias leyes reguladoras del derecho de reunión, siguiendo los modelos de las que ya existen en otros países”¹⁰³.

Es cierto, contar con una ley sobre manifestaciones podrá abonar a armonizar el buen ejercicio y goce de los derechos humanos involucrados con el desarrollo de cualquier manifestación, pues no es ningún secreto la polémica que se desprende del ejercicio de las manifestaciones.

Y en efecto, como propone Carbonell, en otros países se han ocupado de crear legislación sobre manifestaciones públicas, pues no se trata de una problemática que solamente se presente en México. Por lo que, es viable seguir el ejemplo de otros países, y crear una legislación que combata el conflicto que se suscita con el tema de las manifestaciones públicas. Máxime, que la actual ausencia de una regulación especial genera incertidumbre entre quienes se dicen afectados por las manifestaciones y los que las ejercen.

No obstante, cabe puntualizar de nueva cuenta, que la ley que regule las manifestaciones públicas debe ser constitucional y convencional. No se debe contrariar a la Constitución ni imponer nuevas consideraciones no previstas por los derechos humanos que componen el derecho compuesto de manifestación. En ese sentido, en nuestro sistema jurídico no se debe permitir la existencia de legislación dispersa que violente el derecho de manifestación. Tal es el caso de los artículos 27 y 28 de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, en donde se permite incluso el uso de las armas contra manifestantes. Desde luego, no es

¹⁰³Carbonell, Miguel, *La libertad de asociación y de reunión en México*, México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.2/pr/pr9.pdf>, p. 5.

de esa regulación de la que se propone.

Del mismo modo, en el estado de Puebla el 19 de mayo de 2014, el entonces gobernador de aquel estado Rafael Moreno Valle Rosas (ahora extinto), publicó el decreto la Ley para proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, ley que causó mucha polémica en sectores de la población y en los medios de comunicación, incluso fue bautizada como la “Ley bala”. El periódico la Jornada tituló una nota “*La policía de Puebla podrá utilizar armas de fuego en manifestaciones*” y dicho título no es nada sensacionalista, “el Congreso del estado aprobó una ley para regular el uso de la fuerza pública, la cual incluye el uso de armas de fuego para repeler agresiones contra policías o terceros durante manifestaciones”¹⁰⁴.

La popularmente llamada *Ley Bala* estuvo vigente por más de cuatro años en el Estado de Puebla, pues en el pasado mes de septiembre de 2018 fue abrogada por el congreso del Estado de Puebla. En ese sentido, destaca la importancia de una regulación legal del derecho de manifestación, pues la ausencia de ésta puede dar lugar a la creación de normas como la anterior, en donde de manera evidente se menoscaban derechos humanos.

Por tanto, no tiene cabida una regulación que tenga restricciones que no contempla la Ley fundamental, pues el legislador tiene prohibido establecer novedosas restricciones no contempladas por la Constitución. “Al reglamentar una garantía el órgano legislativo que lo haga está impedido a establecer supuestos de restricción de la garantía, ya que la restricción es una institución que solamente puede contemplar el cuerpo normativo en que se consagre ese medio jurídico de protección de derechos humanos oponibles frente a la autoridad estatal”¹⁰⁵.

Las manifestaciones públicas representan un fenómeno social complejo, debido a que tienen diversas consecuencias en apariencia negativas para otros sectores de la sociedad. Tal y como ya se analizó en el capítulo primero del presente trabajo, las manifestaciones pacíficas pueden generar afectaciones a la libertad de tránsito de terceros, pueden generar caos vial, pueden afectar a negocios (pues se perturba el paso de clientes), entre otras consecuencias ya

¹⁰⁴La jornada, <https://www.jornada.com.mx/2014/05/20/estados/029n1est>

¹⁰⁵Castillo del Valle Alberto del, *op. cit.*, nota 3, p. 42.

analizadas.

Por lo tanto, si se parte de la premisa de que las manifestaciones, aun aquellas que se desarrollan pacíficamente, generan desorden o provocan consecuencias negativas a los derechos de terceras personas, es válido concluir que es necesario regular las manifestaciones públicas en México.

4.3. El conflicto entre la libertad de manifestación y la libertad de tránsito en el marco de un ejercicio de ponderación de libertades

Es urgente la regulación del derecho de manifestación pública en México, pero dicha regulación debe hacerse respetando los principios constitucionales que rigen e integran a cada libertad específica que agrupa el derecho de manifestación pública. En otras palabras, la regulación de la manifestación pública debe hacerse en firme respeto a los derechos humanos que integran las manifestaciones.

La reglamentación de las manifestaciones no debe hacerse en el sentido planteado por las iniciativas de ley previamente analizadas. Uno de los argumentos centrales que fundamentan las iniciativas de ley analizadas previamente es que existe una violación a la libertad de tránsito al momento de que se realiza una manifestación pública. Por ende, dado el continuo ejercicio de la libertad en estudio se trastoca la libertad de tránsito, el legislador propuso reducir el campo de acción de los manifestantes, tal y como ya se analizó.

El panorama de las manifestaciones es complicado, es un verdadero dilema para los poderes públicos éste fenómeno, porque existen presiones entre quienes ejercen o defienden el derecho a manifestarse y quienes exigen regularlo para no perturbar el pleno ejercicio de la libertad de tránsito. Pero, no hay que olvidar que la realización lícita y pacífica de cualquier manifestación es perfectamente constitucional y encuentra incluso respaldo internacional.

Miguel Carbonell puntualiza: “El derecho de reunión, y particularmente las manifestaciones públicas, generan para las autoridades algunas obligaciones. En primer término, la obligación de no entorpecer, reprimir o prohibir la manifestación. Pero también les suponen la obligación de proteger el ejercicio del derecho frente agresiones de terceros, puesto que, el derecho de

manifestarse no es siquiera concebible si no se asegura de forma adecuada frente al riesgo de contramanifestaciones. Las autoridades también deben generar las condiciones para que el ejercicio del derecho de reunión no signifique la violación de otros derechos fundamentales. En este punto tan delicado, se debe realizar un ejercicio de ponderación entre derechos de forma que se asegure - en la medida de lo posible - la maximización de todos los derechos en conflicto”¹⁰⁶.

Es una realidad que la realización de manifestaciones públicas de cualquier índole ejercitadas por los distintos actores que conforman la sociedad mexicana repercute directa o indirectamente en las autoridades y en terceros. Es complicado que una manifestación pública no afecte derechos de otros dada su naturaleza de impacto público que posee, cada manifestación causa perjuicios a la sociedad, es inevitable que se produzca ese efecto.

Por su parte, ni duda cabe que existe un conflicto de derechos, libertad de tránsito contra libertad a manifestarse públicamente. El conflicto de derechos humanos en cita se origina en el momento preciso en que un grupo de personas se reúne públicamente para realizar una protesta pacífica en contra de un acto de autoridad o para ejercer su libertad de expresión, y como resultado directo e inevitable de esa manifestación lícita se afecta o viola el derecho de otros, concretamente su libertad de tránsito, ya sea perjudicando su movimiento estrictamente físico o corporal o su movimiento a bordo de algún medio de locomoción. Es decir, con la plenitud del ejercicio de un derecho se afecta el ejercicio de otro derecho.

Sobre el conflicto de libertades Miguel Carbonell apunta: “Particularmente compleja es la relación entre el derecho de manifestación y la libertad de tránsito, pues si el primero se ejerce en la vía pública el segundo puede correr algún tipo de riesgo, sobre todo en las grandes urbes en las que los problemas de tráfico son parte de la cotidianeidad. Desde luego, la libertad de tránsito no supone el derecho de pasar por donde queramos o de hacerlo en el momento en que nos parezca más oportuno, pero también es cierto que la oclusión completa de una vía de circulación principal, a determinadas horas del

¹⁰⁶Carbonell, *Miguel*, *op cit*, nota 103, p. 827.

día, puede generar un caos de enormes proporciones”¹⁰⁷.

A manera de ejemplo, en la realización de una marcha por parte de alguna organización campesina en la cual se logre la asistencia de decenas de miles de personas, es evidente que la simple presencia de miles de personas en un solo punto afecta de manera directa a otras personas que circunstancialmente se encuentren en el lugar de la reunión, por lo que los terceros al ser perjudicados en su libre tránsito corporal o personal por el ejercicio de otro derecho de la misma categoría, es el supuesto de un choque de garantías constitucionales.

Es importante también precisar que para que se configure el conflicto o controversia en el ejercicio de derechos humanos es necesario que la manifestación sea lícita, es decir, que cumpla con todos los requisitos que para el efecto exige la norma constitucional, porque no puede considerarse como derecho humano a aquella manifestación ilícita, armada o violenta.

Un bloqueo arbitrario de algún edificio público o un bloqueo intencional o doloso de alguna calle, avenida o carretera no pueden ser considerados manifestación pública, estas acciones estas tipificadas por la legislación penal, por lo que estas acciones no forman parte de los actos permitidos por la libertad constitucional referida.

En ese sentido, se sostiene la inconstitucionalidad de esos actos merced a que contravienen lo dispuesto por los artículos 6 y 9 constitucionales, pues afectan los derechos de terceros y no se apegan a la característica de temporalidad de las manifestaciones públicas. Además de que la diferencia sustancial la encontramos en la finalidad del acto. La manifestación busca ejercer la libertad de expresión, el derecho de petición o el derecho a protestar, mediante un ejercicio pacífico conjunto de una marcha, por ejemplo. Por el contrario, un bloqueo doloso de una calle o carretera tiene la intención directa de afectar el tránsito vehicular, allí radica la diferencia medular entre una manifestación y una que no lo es.

Entonces, a continuación, se enuncian los tipos de eventos que comúnmente se utilizan para expresar una idea o para reclamar, lo que tiene como propósito hacer la distinción entre una manifestación lícita y una ilegal.

¹⁰⁷*Ibidem*, p. 828.

Las manifestaciones lícitas, si se ajustan a las restricciones constitucionales son: a) Marchas, b) Mítines, c) plantones d) desfiles, y; e) cualquier congregación o agrupación temporal de personas que, sin dañar los derechos de terceros, busque expresar alguna idea o reclamo, o bien, presentar colectivamente una petición a cualquier autoridad.

Ahora, en la siguiente tabla se enuncian los tipos de eventos que en ocasiones se les denomina como manifestaciones, sin embargo, no encuentran armonía con el texto constitucional, pues a pesar de que diversos grupos o personas los ejercen incluso comúnmente, estos no deben entenderse como manifestaciones lícitas.

Manifestaciones ilícitas

| Nombre | Motivo de ilicitud |
|---|--|
| 1. Bloqueo de carreteras o vías de comunicación | <ul style="list-style-type: none"> a) Se encuentra tipificado como delito en el artículo 167 del Código Penal Federal b) La intención del bloqueo, más que ejercer una manifestación, es impedir la circulación de terceras personas por las vías de comunicación |
| 2. Toma de edificios públicos | <ul style="list-style-type: none"> a) Asociado al tipo penal de sedición b) La intención de la toma es impedir la prestación de un servicio público o incluso retener a funcionarios, lo que también implica la privación a terceros de recibir la prestación de algún acto administrativo |
| 3. "Secuestro" de vehículos públicos y privados | <ul style="list-style-type: none"> a) Encuadra en el delito de robo b) La intención es presionar a las autoridades para algún fin. Este medio de presión es utilizado por ciertos grupos, pero de ningún modo se trata de una manifestación pública |

Las manifestaciones ilícitas no tienen ningún sustento en nuestra Constitución. Dichas expresiones se encuentran tipificadas como delito, por lo que, sin ningún problema, las autoridades competentes deben actuar en contra de quienes realicen este tipo de conductas. Pues bien, una vez que se ha

expuesto la distinción entre manifestaciones lícitas e ilícitas, es menester enfatizar que las manifestaciones objeto de estudio son únicamente las lícitas. Por tanto, no se puede hablar de una colisión de derechos cuando se ejemplifica con una manifestación ilícita. El choque de derechos solamente se presenta cuando en una manifestación pacífica y legal se perturba de manera temporal y sin intención la libertad de tránsito de terceros.

El conflicto de derechos fundamentales expuesto conlleva una clara conclusión, que el derecho de manifestación es el que afecta el derecho de tránsito y no viceversa. Razón suficiente para determinar que se debe revisar el marco legal y analizar el ejercicio de las manifestaciones a efecto de establecer una propuesta de solución que no signifique la nulidad de estas libertades, es decir, se deben revisar alternativas para que se verifique la coexistencia de estos derechos humanos reconocidos por el derecho mexicano y por el derecho internacional.

En el contexto planteado, la libertad de manifestación pública debe tener presencia indiscutible en un país democrático, dado que la historia de México y el mundo demuestra que el ejercicio legítimo de este derecho ha provocado el reconocimiento y respeto de otros derechos humanos. “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”¹⁰⁸.

En México existen diversos medios de defensa de los derechos fundamentales, tanto judiciales (juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, entre otros), como no jurisdiccionales (ombudsman), sin embargo, materialmente, el ejercicio del derecho de manifestación también es un medio de defensa de los derechos humanos. En ese sentido radica la existencia preeminente del derecho de manifestación.

En coincidencia con lo anterior “La CIDH ha reiterado que la protesta social es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los

¹⁰⁸Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, nota 21, p. 16.

derechos humanos, y esencial para la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades”¹⁰⁹.

La vulneración temporal de la libertad de tránsito provocada por una manifestación lícita no debe significar el motivo de anular un derecho tan importante para un país democrático, máxime que el propósito o intención de cualquier manifestación pacífica no es afectar el derecho de tránsito de terceros, sino un fin lícito determinado.

El respeto y tolerancia hacia las expresiones de libertad o inconformidad es característico de Estados democráticos, en los que se permite la oposición. Por el contrario, en los regímenes autoritarios o despóticos, no se tolera la oposición y se trata de frenar el ejercicio de libertades. “Para censurar a sus opositores, los gobiernos, cuya legitimidad o decisiones políticas son públicamente discutidas en manifestaciones populares, recurren a veces, supuestamente para proteger la seguridad nacional y el orden público, a las derogaciones justificadas por un peligro público excepcional. Estos gobiernos, juzgando que el derecho a la libertad de expresión limita su posibilidad de prohibir demostraciones de oposición, utilizan a veces limitaciones y suspensiones de la libertad de expresión para criminalizar la protesta social como forma de expresión”¹¹⁰.

Si se criminalizan de algún modo las manifestaciones públicas, se acota la libertad de los ciudadanos para reclamar el respeto de cualquier otro derecho humano, pues se menoscaba un instrumento popular de defensa de derechos humanos.

Sin volver a insistir en la preeminencia de la libertad de manifestación en el contexto de una democracia constitucional, es importante enfatizar en que los estándares internacionales sobre la materia, son en ese sentido, en proteger la multicitada libertad. “muchos Estados de las Américas responden frecuentemente a las manifestaciones pacíficas tendientes a protestar contra políticas públicas o contra las derivas de la globalización, con la criminalización o inclusive con la represión violenta de los movimientos sociales que han originado estas protestas; contribuyendo de esta forma al deterioro del sistema democrático. Es este fenómeno el que la Federación Internacional de Derechos

¹⁰⁹Comisión Interamericana de derechos humanos, *op. cit.*, nota 75, p. 201.

¹¹⁰Federación Internacional De Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 25, p. 7.

Humanos (FIDH) y sus ligas en las Américas quieren denunciar. En efecto, la protesta social pacífica es un derecho que el Estado debe proteger en nombre de la garantía de la libertad de expresión, de los derechos de reunión y de asociación. Como lo demuestra este informe, esta obligación resulta tanto de las normas internacionales como constitucionales de los Estados de las Américas”¹¹¹.

A pesar del conflicto de derechos fundamentales expuesto, es evidente que ambos derechos y libertades deben coexistir, pues incluso uno es interdependiente del otro. Es por demás errado que se plantee tratar de acotar el ejercicio de cualquiera de estas libertades. Ni siquiera es concebible en el marco de un país como el nuestro, que se propusiera, sin causa justificada, prohibir a cualquier persona la libertad de transitar por determinadas horas o días por alguna banqueta, calzada, plaza o calle. Tampoco debería ser el plantear prohibir a cualquier persona la libertad de ejercer su libertad de manifestarse en determinadas horas o días por alguna banqueta, calzada, plaza o calle, lo anterior dado que ambos derechos pueden coexistir perfectamente.

Ahora bien, lo que si se comparte es que se debe intentar dirimir, en la medida de lo posible, la colisión de libertades, sin que esto signifique sacrificar un derecho por intentar mantener intacto el otro. En ese panorama, toda vez que las iniciativas de ley analizadas no son la solución al conflicto mencionado por los motivos expuestos, y, tampoco lo es la criminalización de las manifestaciones, es por lo que se propone la regulación -constitucional y convencional- de las manifestaciones en México.

4.4. Reglamentación de los artículos 6 y 9 constitucionales, propuesta de Ley sobre manifestaciones públicas

Pues bien, una vez que se ha expuesto la urgencia de regular las manifestaciones públicas en México, es necesario realizar una propuesta de ley sobre manifestaciones públicas, la que se hará tomando en consideración el contenido de las iniciativas de ley ya señaladas previamente, pero desde luego,

¹¹¹*Ibidem*, p. 4.

haciendo a un lado los aspectos inconstitucionales o inconvenientes. Además, se propondrán otros aspectos que se consideran necesarios incorporar a la legislación especial sobre manifestaciones en México.

Sin embargo, previo a entrar a la propuesta concreta de ley, vale la pena advertir de manera preliminar que lo que se propone no es una legislación completa o terminada, dado que el propósito de esta investigación no es entregar una iniciativa de ley culminada. No obstante, lo que si se busca es presentar los aspectos mínimos que tendrían que preocuparle al Estado mexicano, principalmente al legislador, al intentar regular las manifestaciones públicas. Lo que también se procura es iniciar con la reflexión jurídica que de alguna manera incida en la comunidad jurídica para iniciar con un proceso de reglamentación de tan mencionado polémico derecho.

Todo lo anterior con el propósito de en su momento contar con una propuesta de ley, que por un lado reconozca el derecho de manifestación pública, pero que también reconozca los derechos de terceros posiblemente perjudicados con el desarrollo de manifestaciones, dado que el objetivo principal del trabajo es analizar el derecho de manifestación pública y su ejercicio. Como consecuencia del análisis del mencionado derecho se concluye que es necesario iniciar con un proceso de regulación de las manifestaciones, regulación que reconozca la calidad de ese derecho y que permita en la medida de lo posible un sano ejercicio del mismo en concordancia con otros derechos.

Bajo este esquema, a continuación, se presentan los aspectos que se consideran medulares al efecto. Es decir, los siguientes son los puntos básicos que debería observar el legislador cuando el momento y su voluntad le exijan legislar sobre las manifestaciones públicas.

En ese contexto, uno de los puntos centrales de la propuesta es la incorporación de la figura del aviso previo. Así como otros supuestos que se pueden suscitar al momento de que se realicen ese tipo de eventos públicos. Ahora bien, dada la naturaleza jurídica del derecho en estudio, la propuesta que se realiza impone una serie de obligaciones tanto a la autoridad administrativa como a los manifestantes. Acorde a lo anterior se propone lo siguiente:

∞ La ley sobre manifestaciones públicas debe ser de carácter general,

con vigencia en toda la república mexicana, por lo que será competencia del Congreso de la Unión su expedición. Esto con el propósito de que se reconozca el derecho en cuestión a todas las personas en México y que no se produzcan leyes ordinarias o locales como la de Puebla “Ley bala” o la de Tabasco “Ley garrote” –las que ya fueron analizadas en el primer apartado del presente capítulo- que violenten derechos humanos y que incluso de manera directa criminalizan las manifestaciones públicas. Por tanto, la ley sobre manifestaciones públicas debe reconocer este derecho a todas las personas en México y garantizar su libre ejercicio en todo tiempo.

Se debe definir qué es el derecho de manifestación pública. Por lo que es válido delimitar cuales son los tipos de eventos son considerados tal, y así distinguirlos de los que no lo son. Por ejemplo, un bloqueo carretero no es una manifestación pública, como ya se analizó previamente. En cambio, el ejercicio pacífico de las marchas, mítines, plantones, desfiles, si deben ser considerados como manifestaciones públicas por la ley. Por tanto, uno de los primeros propósitos de la ley sobre manifestaciones públicas debe ser definir qué es una manifestación y después enunciar cuales son los tipos de ellas.

Una definición amplia de manifestación pública es aquella que las concibe como una reunión transitoria de personas en un lugar determinado, en el que las personas de manera pacífica presenten una protesta o petición contra alguna autoridad, o de manera también pacífica expresen libremente sus ideas u opiniones, sin más limitaciones que las que establece la Constitución.

En la siguiente tabla se enuncian los tipos eventos que pueden considerarse como manifestaciones públicas y en que consiste cada uno de ellos, tomando como base para definirlos no únicamente consideraciones doctrinales y lingüísticas, sino también los intentos de regulación especial y la regulación dispersa de las manifestaciones públicas en México, contenido que ya fue comentado previamente:

Tipos de manifestaciones públicas

:

| Nombre | Consiste en: |
|--|---|
| Marcha | Cualquier desplazamiento organizado, de un conjunto de individuos por la vialidad hacia un lugar determinado |
| Plantón | Un grupo de individuos que se congrega y permanece cierto tiempo en un lugar público determinado |
| Mitin | Asamblea o concentración donde se discuten públicamente asuntos políticos o sociales |
| Desfile | Marchar en fila. Un desfile se relaciona en mayor medida a acciones de expresar ideas, pero al mismo tiempo eso puede encerrar una protesta |
| Cualquier congregación en lugares públicos | Cualquier reunión de personas que, pacíficamente, busque expresar ideas o reclamos a la autoridad, siempre que se respeten derechos de otros y se ajuste a las restricciones constitucionales |

Resulta elemental definir detalladamente qué son las manifestaciones públicas, pues en ese ejercicio descansa la posibilidad de entender aquellas expresiones que suelen confundirse con manifestaciones y que realmente no lo son desde ninguna óptica constitucional.

☞ Como sostiene Edgar Corzo Sosa, la regulación de las manifestaciones públicas debe comenzar por atribuirles o reconocerles el carácter de derecho humano. Es decir, de manera expresa se debe contemplar a este derecho como uno más en el vasto catálogo de derechos reconocidos en México. Una vez reconocido con ese carácter corresponderá al Estado mexicano respetar, promover, tutelar y garantizar el ejercicio pleno de la libertad en mención. Si en la ley sobre manifestaciones públicas se le atribuye a éstas el carácter de derecho humano, se repelerán las intenciones de diversos congresos locales de criminalizar las manifestaciones.

∞ Con base en las iniciativas de ley analizadas y en el derecho comparado mencionado, se propone que una de las figuras centrales de la ley sea la incorporación de aviso previo. El aviso se deberá presentar por escrito a la autoridad administrativa (presidencia municipal, gobierno estatal o gobierno federal) cuando menos 72 horas antes de la celebración de la manifestación.

El aviso representa una de las obligaciones de los manifestantes, con la que se coincide plenamente. Una vez que los manifestantes cumplan con el aviso a la autoridad administrativa correspondiente, la autoridad no puede ni suspender, incidir, posponer y menos prohibir la manifestación pública.

Es probable que, como toda norma, los manifestantes no cumplan con la obligación de dar el aviso previo a la autoridad administrativa correspondiente, sin embargo, aun cuando esto ocurra no se propone alguna sanción o medida coercitiva ante tal omisión, pues cualquier sanción no tiene cabida simplemente porque sería contraria a la Constitución, situación que ya fue comentada en supra líneas, al analizar las iniciativas de ley sobre manifestaciones públicas.

No obstante lo anterior, con la propuesta de incorporar el aviso previo como una obligación de los manifestantes, se puede iniciar con un proceso de asimilación social de deberes por parte de las personas que recurren a la manifestación como medio de defensa de sus derechos. Es decir, la propuesta de ley sobre manifestaciones públicas se basa en el eje de la legalidad, buscando tener una plausible legislación que detalle los derechos y deberes de las personas que decidan manifestarse, lo que a la postre podría generar certeza en la materia, certeza de la que se adolece en la actualidad.

Al respecto, los esfuerzos de este trabajo centran su análisis en el recurrente ejercicio legal y pacífico del derecho de manifestación pública en México. La primacía de ese derecho obedece a que con su ejercicio se defienden o expresan otros derechos, por lo que las personas que ejercen tal libertad lo hacen en apego y respeto a la legalidad, por lo que imponerles la obligación de dar el aviso previo no tendría resistencia de su parte, máxime que no tendría penalidades, simplemente implicaría apego a la legalidad.

∞ Derivado de la anterior propuesta, una vez que la autoridad reciba el aviso, nace la obligación de la autoridad correspondiente de informar a la población de la manifestación por la mayoría de medios de

comunicación posible, así como de realizar las acciones de tránsito y vialidad necesarias para que el desarrollo de la manifestación afecte lo menos posible al tráfico vehicular y la libertad de tránsito de terceras personas.

☞ También derivado del aviso, nace la obligación de la autoridad administrativa de contactar a los manifestantes, previo al desarrollo de la concentración y tratar de, mediante el dialogo, resolver el problema que motiva la manifestación. O bien, si la autoridad que recibe el aviso no es la facultada para resolver el propósito de la manifestación, la autoridad receptora deberá canalizar el aviso a la autoridad competente.

☞ El aviso no es la petición de permiso, licencia o autorización. No se debe confundir la exigencia a los manifestantes de dar el aviso con la facultad de la autoridad a incidir en la manifestación. Las manifestaciones no deben estar sujetas a ningún tipo de autorización. “El ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización”¹¹².

De acuerdo al texto constitucional, las autoridades no pueden incidir en el desarrollo de manifestaciones públicas, no pueden sujetarlas a un permiso, ni siquiera pueden incidir de algún modo en modificarla. Las únicas restricciones de las manifestaciones son las que ya fueron analizadas y en ninguna de ellas se aprecia la facultad de alguna autoridad a intervenir, con efectos restrictivos, en el desarrollo de alguna manifestación.

☞ No se debe criminalizar el ejercicio de las manifestaciones públicas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del

¹¹²informe de la relatoría especial sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 75, p. 201.

derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión”¹¹³. Por ende, no son admisibles sanciones y penas en el desarrollo pacífico de manifestaciones. Debe existir respeto y tolerancia hacia las personas que deseen ejercer sus libertades, por lo que no se comparte la idea de prever sanciones, tan delicadas como el arresto, para quienes realicen cualquier tipo de manifestación.

Ahora bien, también se debe observar la legalidad, tanto por las autoridades como por los inconformes. Si un grupo de personas quiere protestar por algún motivo, pero su protesta se torna ilegal o violenta, la autoridad competente debe intervenir en el marco de sus atribuciones y hacer valer la ley. Por ejemplo, desde ninguna perspectiva es admisible que se haga nugatoria la legislación penal cuando un grupo de jóvenes manifestantes decide retener vehículos –no pocas veces con personas incluidas- oficiales o de empresas privadas con el propósito de manifestar su inconformidad contra alguna autoridad. En ese supuesto, la autoridad correspondiente debe realizar las investigaciones penales conducentes y, de ser el caso, aplicar las sanciones que ameriten.

∞ No prohibir nuevas cuestiones, sólo sujetarse a las restricciones constitucionales que ya se contemplan y que ya fueron analizadas. La legislación sobre manifestaciones públicas no debe incorporar nuevas limitaciones. Particularmente, con las iniciativas de ley que se han analizado se pueden observar nuevas prohibiciones, tal es el caso de restringir la libertad de manifestación de ciertos lugares y en determinados horarios y días.

Las anteriores son las propuestas concretas que se pueden incorporar a la legislación sobre manifestaciones públicas. De ellas vale la pena enfatizar en tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, es necesario distinguir entre una manifestación pública y una que no lo es. Esta situación se puede pormenorizar en la ley que se propone y con base en ello, se podrá avanzar en proteger a las manifestaciones pacíficas.

¹¹³*ibidem*.

En segundo lugar, con la implementación del aviso previo se pueden resolver diferentes situaciones. Una de ellas consiste en la posibilidad latente de resolver el problema que origina la manifestación, pues en el lapso que transcurre entre el aviso y fecha programada para la manifestación, pueden instalarse mesas de diálogo entre los manifestantes y la autoridad.

Otra cuestión que se puede prevenir es el choque de dos grupos de manifestantes en el mismo lugar y en la misma fecha, lo que pudiese significar un posible peligro a la paz social y al orden. “Por ejemplo, cuando la reunión de dos grupos opuestos se ha previsto en la misma fecha y en el mismo lugar de la ciudad y se puede prever la posibilidad de que degeneren y amenace la seguridad colectiva, la ley puede permitir que las autoridades públicas intervengan para restringir el contacto entre los miembros de estos grupos. Esta intervención podría incluir la instalación de una barrera entre ellos, el desvío de su recorrido o exigir que las manifestaciones se desarrollen a fecha y horas diferentes”. Misma cita En este caso, la ley sobre manifestaciones públicas puede y debe prever la actuación policial para no permitir el choque de grupos.

El Estado tiene el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar el orden social, pero al mismo tiempo, privilegiar el goce de los derechos humanos de toda persona. En ese panorama, la actuación policial no tiene el fin de incidir en las manifestaciones, sino que el fin es preservar el orden y respetar los derechos humanos. En ese tenor, otro elemento que se rescata del aviso previo es que el Estado prevea las acciones necesarias en cada tipo de manifestación. “Entonces, las medidas tomadas por la policía se pueden interpretar como medidas necesarias para el buen funcionamiento de una sociedad democrática y tomadas con el objetivo de proteger a los grupos que ejercen su derecho a la reunión pacífica”¹¹⁴.

El Estado tiene el deber de mantener el orden, de resguardar a los manifestantes y a terceros ante cualquier eventualidad. “El Estado puede intervenir para *optimizar* el goce de los derechos respectivos de los miembros de una sociedad y asegurarse de que el ejercicio pacífico del derecho de reunión se haga en condiciones favorables al mantenimiento del orden público.

¹¹⁴Federación Internacional De Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 25, p. 7.

En este sentido, las leyes que establecen las condiciones previas a la organización de una manifestación (como la obligación de advertir a la policía algunas horas antes de la reunión) y las intervenciones policiales para asegurar el desarrollo pacífico de la manifestación parecen toleradas por la jurisprudencia¹¹⁵.

En tercer lugar, se debe evitar el criminalizar las manifestaciones públicas. Como se aprecia, es bastante delgada la línea que separa la regulación de las manifestaciones con su prohibición. Sin embargo, la regulación que se propone es muy concreta y busca maximizar el goce de todos los derechos que se pudiera involucrar al desenvolverse una manifestación. No resultaría admisible para un Estado constitucional de derecho prohibir el derecho de manifestarse por la vulneración temporal de otro derecho (al libre tránsito), máxime cuando el fin de la manifestación no es perturbar el otro derecho, sino un fin legal diverso.

4.5. Las personas y su garantía de manifestarse en México

Tal y como se ha podido apreciar a lo largo del presente trabajo, el derecho de manifestación pública es un derecho polémico, y que su continuo ejercicio invita al debate público. Es común que, en tan diferentes foros, como noticiarios, programas de análisis político, artículos de opinión, congresos locales y el federal, incluso en pláticas de personas en la cotidianidad, que se eleve a debate el tema de las manifestaciones públicas.

Hay posturas a favor y posturas en contra. A favor, probablemente quienes ejercen o han ejercido el derecho en análisis. En contra, posiblemente quienes se han visto afectados por marchas, plantones o mítines. Pero, más allá del debate que pueda existir en torno al fenómeno de las manifestaciones públicas, la existencia de este derecho se debe apreciar desde el punto de vista de un Estado constitucional de derecho.

El derecho de manifestación es una de las libertades que más representan la participación social en temas públicos. “Ver que el pueblo realice manifestaciones públicas es reconocer que estamos en un país libre, sin

¹¹⁵*Idem.*

ataduras, en donde temas de trascendencia se discuten y en los que queda caro el interés social”¹¹⁶.

En efecto, un país libre se puede diferenciar de uno que no lo es, en la medida del respeto y tolerancia que pueda tener en relación con las muestras de inconformidad o de expresión. En una democracia libre resulta inimaginable la supresión del derecho de manifestación pacífica, así como de las libertades de expresión y reunión.

Se podría decir que las manifestaciones son el medio popular por antonomasia para defender derechos y exigir a la autoridad. “En numerosos países del continente la protesta y la oposición sociales se han convertido en elementos esenciales de interpelación de las autoridades y de denuncia de los abusos y violaciones de los derechos humanos”¹¹⁷. Como ha quedado constancia a lo largo del trabajo, la protesta por medio de una manifestación pública es un medio legal para la defensa de los derechos.

También, la participación directa de las personas en temas públicos se ve reflejada en el ejercicio de la libertad multicitada. “De manera general, los ciudadanos organizan y coordinan con frecuencia su acción para influir colectivamente en su gobierno, exigir reformas o impugnar una política o una acción del Estado, y para aumentar el impacto de sus peticiones. La manifestación o reunión pacífica es, en este contexto, una forma corriente de este tipo de protesta social”¹¹⁸.

Para una sociedad coetánea es imprescindible que sus ciudadanos tengan la manera y reconocimiento legal de participar en asuntos de interés público. Los ciudadanos organizados y en acción representan un contrapeso para los poderes públicos, lo que desde luego es sano para una democracia, por ello, por la propia forma de gobierno en el caso de México, sustentada en los artículos 40 y 41 de la Ley Fundamental, se justifica la tolerancia y respeto de dicha libertad.

La participación activa de las personas, como en el caso de manifestaciones, es una fuente de transformaciones sociales y jurídicas. Como se ha precisado previamente, diversos derechos y libertades son producto

¹¹⁶Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, nota 21, p. 4.

¹¹⁷Federación Internacional De Derechos Humanos, *op cit*, nota 25, p. 7.

¹¹⁸*Idem*.

directo de muestras de inconformidad expresadas en forma de diversos tipos de manifestación.

El derecho de manifestación es quizá el derecho que en mayor medida se ejerce de manera conjunta en el país. Históricamente ha representado para las personas una forma legal de resolver problemas o de hacerse escuchar, incluso ha sido una forma de participación social que ha provocado el reconocimiento de diversos derechos en México y en el mundo, y precisamente en eso radica su importancia y vitalidad.

En México todas las personas tienen el derecho de manifestarse pacíficamente en cualquier momento y lugar, no obstante, por los motivos ya señalados en el cuerpo del trabajo, es necesario crear una legislación que genere la certeza necesaria para que en nuestro país todos los ciudadanos y funcionarios públicos tengan la posibilidad de saber la naturaleza jurídica, los límites, los alcances y los actos concretos que constituyen las manifestaciones públicas. Es necesario que haya una conciencia social en relación con los derechos y obligaciones que surgen al ejercer el derecho de manifestación pública y sin duda alguna, contar con un marco jurídico especial puede ser el instrumento que se necesita para pugnar por crear esa conciencia social que transforme el problema de las manifestaciones públicas en una forma de participación social en asuntos de interés público y privado.

CONCLUSIONES

1. Como señala Edgar Corzo, la libertad de manifestación pública no es un derecho reconocido de manera literal en ningún artículo constitucional. No obstante, como se trata de un derecho integrado, los diversos derechos humanos que lo componen, como el derecho de reunión pública, el derecho de libre expresión de las ideas y el derecho de petición si se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional de nuestro país, atento a ello, si se realiza una interpretación constitucional de las libertades mencionadas, se puede inferir que el derecho de manifestación pública es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En sentido lingüístico la manifestación pública significa expresar, exponer o declarar públicamente. En apego al análisis realizado en el cuerpo del trabajo se puede definir a que el derecho de manifestación pública se presenta cuando se convoca a un grupo de personas para celebrar pública y pacíficamente una reunión de carácter transitorio, ya sea con la finalidad de protestar contra un acto u omisión de alguna autoridad, o para presentar colectivamente una petición a determinada autoridad, o bien, con el objeto de expresar libremente una idea u opinión.
3. Como señala Ignacio Burgoa, el derecho de manifestación no es absoluto o ilimitado, tiene límites, pero los límites de las manifestaciones públicas son solamente aquellos que se contemplan en el texto constitucional, por lo que la regulación dispersa o, en su momento, la regulación especial de las manifestaciones públicas, no pueden contemplar nuevas limitaciones no reconocidas en el texto constitucional. Por ello, los límites de las manifestaciones públicas son que debe ser pacífica, esto es, debe estar exenta de cualquier tipo de violencia o amenazas; debe tener objetivo lícito, es decir, su propósito o finalidad debe tener armonía legal o constitucional; no se debe injuriar,

conminar o utilizar violencia, ni contra las autoridades, ni contra terceros; en materia política el límite es para los extranjeros en el país, debido a que en temas políticos únicamente se le confiere la potestad de manifestación a los mexicanos; las reuniones armadas no pueden deliberar por ningún motivo; y, una limitación específica es para los ministros de los cultos religiosos, quienes no constituirse pública o privadamente para criticar las leyes fundamentales del país o la actuación gubernativa en general o algún acto de autoridad en particular.

4. Como se aprecia en el análisis de la historia constitucional de México, el artículo 37 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana es el primer y más antiguo antecedente del actual derecho constitucional de manifestación pública en México, toda vez que dicho artículo confería a los ciudadanos de manera expresa el derecho de reclamar contra funcionarios públicos, ante posibles violaciones de derechos.
5. A nivel internacional, el antecedente trascendental más remoto tiene lugar en la Carta de Derechos de los Estados Unidos de América de 1791. En ese texto, en la primera Enmienda se reconoce el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente para pedir al gobierno la reparación de agravios, es decir, este texto jurídico de manera literal reconoce el derecho de reunión pública para reclamar el respeto de derechos contra el gobierno, por ello, para la historia del derecho de manifestación pública, resulta trascendental la citada carta de derechos.
6. En atención al análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es posible concluir que existe un reconocimiento constitucional del derecho humano de manifestación pública, reconocimiento que tiene lugar a partir de las libertades específicas que en su conjunto integran al derecho humano de manifestación pública.
7. En México existen intentos de regulación especial de las manifestaciones públicas, los cuales se ven reflejados en las iniciativas

de ley que pretenden regular las manifestaciones públicas en México. Las diferentes iniciativas de ley en la materia, no han sido aprobadas por los respectivos congresos ante los que se han presentado. Aunado a que, como se sostiene, dichas iniciativas de aprobarse tendrían contenido inconstitucional. Se considera que la inconstitucionalidad de las iniciativas de ley sobre manifestaciones públicas radica en tres aspectos. En primer lugar, al facultar a las autoridades a cancelar la realización de alguna manifestación, incluso cuando funde y motive jurídicamente su prohibición. En segundo lugar, al prohibir su realización en determinados lugares, días y horas. Y tercero, al contemplar sanciones para los organizadores o manifestantes cuando no avisen la realización de alguna manifestación.

8. En México, existe una regulación dispersa (como la denomina Edgar Corzo) de las manifestaciones públicas, la cual se conforma por aquellas legislaciones diversas que no tiene el propósito de regular las manifestaciones públicas, sino uno diverso. Diferentes artículos de las legislaciones de alguna manera regulan diversos supuestos relacionados con las manifestaciones públicas. El contenido de la regulación dispersa puede influir en el articulado de una plausible legislación sobre manifestaciones públicas.
9. En México se ejercen manifestaciones lícitas e ilícitas. Son manifestaciones lícitas las marchas, plantones, conglomeraciones, mítines, o cualquier otra congregación pública, siempre que se desarrollen pacíficamente y que tengan objeto lícito. La mayoría de las manifestaciones públicas cuenta con la concurrencia de multitudes, compuestas por diversos actores sociales que buscan la consecución de un fin determinado. Las manifestaciones públicas se realizan en espacios simbólicos o estratégicos, se pueden desarrollar en calles, avenidas, plazas públicas, oficinas públicas, carreteras, parques o en cualquier otra área de uso común. Las manifestaciones ilícitas son: bloqueo de carreteras o vías de comunicación, ocupación o toma de edificios públicos y “secuestro” de vehículos públicos y privados, dichas

acciones no forman parte de las acciones que respalda la legislación de nuestro país, las manifestaciones ilícitas representan la comisión de delitos y por tanto son otras las disposiciones legales que deben aplicarse al efecto.

10. Es necesaria la creación de una ley sobre manifestaciones públicas en México. Dicha ley puede abonar a una mejor compatibilidad de derechos al momento de que se ejerza alguna manifestación, además, puede generar certeza a los manifestantes, terceros y autoridades en torno al ejercicio del complejo derecho, pero en su regulación se deben observar los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales en torno a las reglamentaciones de cualquier garantía, principalmente la proporcionalidad y correspondencia que debe tener la ley secundaria con la norma superior. Las disposiciones reglamentarias deben detallar y ampliar, inclusive subsanar o suplir (en pro de los derechos humanos y no en contra) el contenido de la ley constitucional, no acortar sus alcances.

Es preciso establecer que la posible reglamentación de los artículos 6 y 9 constitucionales, creando una ley general sobre manifestaciones públicas, elevando expresamente a rango de derecho humano el derecho de manifestación, añadiendo la figura del aviso previo, consistente en que será obligación de todos los manifestantes avisar, únicamente avisar, a la autoridad competente la próxima realización de alguna manifestación. Careciendo la autoridad de la facultad de negar el permiso a los manifestantes o de incidir de modo cualquiera en la realización de las manifestaciones. En este sentido los manifestantes únicamente tendrían la obligación de notificar a las autoridades con 72 horas de antelación la realización de su movilización, en ese supuesto, las autoridades podrían prevenir distintas cuestiones. Primero, podrían avisar a la ciudadanía la programación de la manifestación, para que tomen sus previsiones. Segundo, la autoridad al estar notificada adquiriría la obligación de vigilar y proteger a los manifestantes en el desarrollo de su reunión. Tercero, las autoridades viales podrían recomendar a los automovilistas alterativas viales a efecto

de evitar ser perjudicados con la manifestación. Cuarto, las autoridades al estar avisadas podrían saber el motivo de la manifestación, y si fuere de su competencia el asunto planteado por los inconformes podrían solucionar previamente el asunto, o bien canalizarlo a la autoridad competente, con lo cual se evitaría el desarrollo de dicha manifestación.

Aunado a lo anterior, la creación de una ley en ese sentido abonaría a determinar con claridad la diferencia entre una manifestación pública y una que no lo es, de esa manera, cuando se cometa un delito por parte de algún grupo, la autoridad policiaca podría tener parámetros legales para diferenciar entre una manifestación pacífica y un hecho delictivo.

11. Toda manifestación pública debe desarrollarse en apego a la legalidad, sin incurrir en actos violentos o criminales, porque en el caso de ocasionar delitos o violencia las autoridades pueden disolverla sin más trámite, porque así lo manda la Constitución. Las manifestaciones de cualquier índole, siendo lícitas, son parte de una sociedad democrática, en donde existen verdaderos contrapesos para el poder público, asimismo porque las manifestaciones representan una herramienta política eficaz para los gobernados, que está disponible en todo momento para recurrir a su ejercicio cuando se presenten notorios actos arbitrarios por parte de cualquier autoridad.

PROPUESTAS

Primera. Con base en el análisis doctrinal, jurisdiccional y legal del derecho de manifestación pública realizado, es posible proponer la definición de dicho derecho humano. La manifestación pública es aquel derecho que se ejerce cuando se convoca a un grupo de personas para celebrar pública y pacíficamente una reunión de carácter transitorio, ya sea con la finalidad de protestar contra un acto u omisión de alguna autoridad, o para presentar colectivamente una petición a esa autoridad, o bien con el objeto de expresar libremente una idea u opinión.

Segunda. Es necesario que exista una legislación general en México que regule las manifestaciones públicas. Sin embargo, la regulación de manifestaciones públicas debe sujetarse a los alcances y restricciones constitucionales, no imponiendo nuevas limitaciones para el ejercicio del citado derecho.

Tercera. La legislación sobre manifestaciones públicas, debe contemplar el reconocimiento de las manifestaciones públicas como uno de los derechos humanos reconocidos por el derecho mexicano.

Cuarta. Se deben distinguir las manifestaciones lícitas e ilícitas. Uno de los propósitos centrales de la ley general sobre manifestaciones públicas debe ser indicar qué tipos de eventos son considerados manifestaciones públicas. De esta manera, tanto autoridades, manifestantes y terceros, tendrán certeza sobre aquellas manifestaciones públicas que ampara la ley.

Quinta. La reglamentación de las manifestaciones públicas, debe significar el inicio de un proceso de conciencia social y jurídica para las personas y funcionarios en el país. Es decir, una legislación sobre manifestaciones públicas puede abonar a la asimilación de derechos y obligaciones que tienen y a que se deben sujetar los manifestantes, los funcionarios y todas las personas

en México. Ahora bien, lo que se propone en el presente trabajo no es una ley sobre manifestaciones de inicio a fin, lo que se busca es proponer las bases y principios que el legislador ordinario debe observar al intentar regular la libertad multimencionada. Bajo este contexto, se propone la creación de una ley general sobre manifestaciones públicas que busque armonía con las bases y principios señalados en el cuarto capítulo de este trabajo, pues de esta manera, sería posible contar con una ley –acorde al texto constitucional- sobre manifestaciones públicas.

FUENTES DE INFORMACION

a) Bibliográficas

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 2ª ed., México, Oxford, 2012.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Garantías individuales*, 2 ed., México, Oxford 2012.

BAZDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales*, 14ª Ed, México, Trillas, 2010.

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28a ed., México, Porrúa, 1996.

--- *Derecho constitucional mexicano*, 18ª Ed, México, Porrúa, 2006.

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, (Coordinador), *Derecho Procesal constitucional mexicano*, México, Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán, 2011.

CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Elementos de derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, 2004.

CARBONELL, Miguel. (Coord.), *Derechos fundamentales y el Estado. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM y otros, 2002.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Derechos humanos su protección sustantiva y adjetiva en México y en el sistema interamericano*, México, Ediciones jurídicas alma, 2018.

DOMÍNGUEZ MOTA, Sergio Carmelo (compilador), *Compendio de legislación electoral 2015*, Morelia, Comunicación grafica, 2015.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional Local, nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos, una guía práctica*, México, Porrúa, 2018.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª ed., México, Porrúa, 2007.

GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 50 ed., México, Porrúa, 1999.

GUZMÁN PÉREZ, Moisés, *La constitución de Apatzingán. Su historia editorial*,

México, Instituto de investigaciones históricas y otros, 2014.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elva, *Garantías individuales*, 2ª ed., México, Oxford, 2012.

QUIÑONES DOMÍNGUEZ, Júpiter, *El control difuso de constitucionalidad y “convencionalidad” por los jueces locales en México*, México, Porrúa, 2018.

MARTÍNEZ MORALES, Francisco, *Constitución política de los estados unidos mexicanos comentada*, 6 ed., México, Oxford, 2011.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa, 1990.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001.

SEPÚLVEDA, Cesar, *Derecho internacional*, 25a ed., México, Porrúa, 2006.

SERRA ROJAS, ANDRES, *Ciencia Política*, 23 ed., Mexico, Porrúa, 2016.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 32 ed., México, Porrúa, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38ª ed., México, Porrúa, 2008.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 20ª ed., México, Porrúa, 1997.

VALADES, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, 2a ed., Buenos Aires, Astrea, 2004.

b) Hemerográficas

GONZÁLEZ MARTIN, Nuria, (Directora), *Boletín Mexicano de derecho comparado*, Nueva serie, año XLVI, núm. 136, enero-abril 2013, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, 426 p.

c) Cibergrafia

Carta de Derechos de los Estados Unidos,
<http://www.ieslasmusas.org/geohistoria/derechos1791.pdf>

Carta Magna de 1215,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>,

Comisión interamericana de Derechos Humanos, informe anual de la Relatoría Especial sobre libertad de expresión en México, marzo 2019,
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/IA2018RELE-es.pdf>

-----, informe anual sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009,
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Aspectos básicos de derechos humanos, México, 2018, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doclcartillas/2015-2016/07-aspectos-basicos.pdf>

Conferencia mundial de derechos humanos de Viena, Austria, 25 de junio de 1993,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/tratht/derechos%20humanos/INST%2033.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_i ma.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1824.pdf,

Constitución de México de 1836,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1836.pdf,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1857.pdf

CORZO SOSA, Edgar, *Derecho humano de manifestación pública: limitaciones y regulación*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/wwwb,u/libros/83826/8.pdf>,

CLIMENT GALLART, Jorge Antonio, análisis de los orígenes de la libertad de expresión como explicación de su actual configuración como garantía

institucional, <https://www.redalyc.org/html/4275/427545994011/>, p. 241.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf,

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (En línea), (fecha de consulta 01 febrero 2019) disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/?id=NEeAr5C>

Federación Internacional De Derechos Humanos, La Protesta Social Pacífica: ¿Un Derecho en las Américas?, informe 460, <https://ciddhu.uqam.ca/fichier/document/rapport-fidh-protestation-sociale.pdf>

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wpcontent/uploads/2019/02/Estatuto-provisional-del-Imperio-Mexicano-1865-.pdf>

GAMAS TORRUCO, José, La Constitución de Cádiz de 1812 en México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/16.pdf>, p. 2.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>

Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>

Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos del PIDCP, La libertad de opinión y expresión, 2011, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29429.pdf>,

Relatoría Especial para la libertad de expresión del año 2005 de la Comisión Americana de derechos humanos, Informe anual 2005, capítulo v, las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión, en

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>

Tribunal Constitucional Español, sentencia del expediente 85/1988, <http://hj.tribunalconstitucional.es/pt/Resolucion/Show/1026>

d) Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de amparo

Ley de Movilidad del Distrito Federal

Ley de Seguridad Interior

Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales

Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza

e) Jurisprudenciales

PRIMERA SALA (SCJN), Novena época, Marzo de 2010, *Derecho de reunión y asociación. Sus diferencias*. Tesis 1ª. Liv/2010. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tomo XXXI, Pág. 927, Tesis aislada (constitucional).

PRIMERA SALA (SCJN), Decima época, Febrero de 2012, "Restricciones a los derechos fundamentales. *Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas*". Tesis 1ª./J.2/2012 (9ª.). Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tomo I, Libro V. Pág. 533, Jurisprudencia (constitucional).

Segunda sala (SCJN), decima época, noviembre de 2018, *seguridad interior. la falta de interés legítimo sobre la base de que el quejoso no está en una situación diferenciada de cualquier otra persona dentro del territorio nacional, por regla general, no es una causa de improcedencia manifiesta e indudable que lleve a desechar la demanda de amparo cuando reclama la ley relativa por presunta afectación a sus derechos humanos a la libre manifestación de las ideas, expresión y reunión*, Tesis: 2a./J. 114/2018 (10a.), tomo II, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Página: 1146, Jurisprudencia por contradicción, (Común).

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Novena Época, Mayo de 2004, *sedición, delito de no se actualiza el elemento resistencia a la autoridad si el titular de la oficina no se encontraba en el edificio público y no hay constancia de que él o algún trabajador hubieran pretendido ingresar al inmueble o que la agrupación tumultuaria hubiese ejercido violencia en su contra (legislación del estado de Oaxaca)*, Tesis: XIII.1o.8 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pagina 1837, tesis aislada (penal).