Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales

Propuesta General 01
Diciembre 2013

AÑOS trabajando por ti
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
ciadh
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Dirección: Ricardo Alberto Ortega Soriano

Coordinación General: Daniel Antonio García Huerta

Equipo de investigación: Sofía de Robina Castro, Diana Mora López, Vladimir Alexei Chorny Elizade, Ana Karina Ascencio Aguirre, Roberto Luis Bravo Figueroa, Daniel Antonio García Huerta.

Primera Edición 2013
D.R. © 2013 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla
del. Álvaro Obregón, 01030, México Distrito Federal
www.cdhdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
La imagen en portada se utiliza con base en una licencia creative commons. Autor "Davidlhor bueso"
Imagen publicada en:

http://www.flickr.com/photos/54829270@N00/5864179558/in/photolist-9Wcsh7-9WcXj1-9HKSYn-9HNJvU-9HKSpD-a1tbi1-fk3bVy-9L2JaG-9L3NzA-aC-Fks5-cSRHds-9W9KUa-9Wa6xR-dWtLbm-9WajbX-9Wdr3G-9Wai9z-cEvZgy-cEvWDW-cEvSeW-cEvZVu-cEvU1y-cEvZCQ-cEvRvb-cEvSCN-9L2wc9-9KZK-qk-arTMQ9-eQA3LJ-eS8Hjc-eSkf7W-eS957P-eS8Zxg-eSk2vU-eSkwmG-eS8Vyr-eSkcyd-eS8WTH-eS8QpM-eS8CgP-eS943t-eS8Ydv-eS9aW8-eSkruE-eSkz7J-eSkxwE-eS8Ubi-eSk6Wj-eS8G8H-eS8MTc-eSkhcf

Índice

Resumen Ejecutivo
Presentación
Objetivos
Introducción

1. Los derechos de reunión, manifestación y protesta social en el marco de una sociedad democrática
1.1 Los derechos de reunión, manifestación y protesta social en una sociedad democráctica.
1.2 Colisión de derechos asociados al desarrollo de protestas y manifestaciones
1.3 Obligaciones del Estado en materia de protesta social y manifestaciones públicas

2. Alcances democráticos para la restricción de derechos: El caso de las marchas y manifestaciones
2.1 Las protección jurídica de los derechos en las leyes y los casos excepcionales para su restricción.
2.2 Los derechos de reunión, manifestación y protesta social: Aspectos sobre los que se pretende legislar.
2.3 Tres modelos sobre la regulación de marchas y manifestaciones
a) Modelo prohibicionista
b) Modelo integral
c) Modelo displicente o abolicionista

3. La legislación relativa a marchas y manifestaciones desde un enfoque de derechos humanos
3.1 La vía penal como última y excepcional vía de regulación
3.2 Mecanismos alternativos de armonización y protección de derechos en contextos de marchas y manifestaciones

4. Análisis de legislaciones comparadas con base en los modelos de regulación

5. Análisis de iniciativas locales y federales con base en los modelos de regulación

Conclusiones
Propuestas
Bibliografía

~ Propuesta General ~

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Resumen Ejecutivo

Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales

Democracia y derechos humanos

La efectiva implementación y ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta social hacen viable la posibilidad de que las personas puedan participar de diversas maneras en la exigencia y opinión de los asuntos que consideren relevantes o que guardan un interés particular de acuerdo a la posición que ocupan en el marco social. Aunado a ello, tales derechos aseguran la posibilidad de dar cabida a un nuevo sistema democrático basado en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el respeto de la diferencia a partir de la inclusión de las distintas voces y opiniones que fortalecen a la sociedad.

En el contexto de sociedades complejas caracterizadas por la existencia de diversas problemáticas entre las que se encuentran la invisibilización de grupos sociales y el surgimiento de inconformidades no atendidas, el ejercicio de derechos humanos supone una posibilidad de apertura democrática que intenta establecer un diálogo con las autoridades, así como con diversos actores y sectores que forman parte de la misma sociedad. De manera particular, el desarrollo de manifestaciones, reuniones de cualquier tipo e incluso acciones de protesta social, supone el ejercicio de diversos derechos fundamentales, a la vez que se constituye como un canal no institucional o convencional para su garantía y exigencia.

Manifestaciones públicas

Las manifestaciones públicas pueden ser entendidas como un fenómeno que involucra el desarrollo de un conjunto de actividades sociales celebradas de manera colectiva, generalmente en un espacio público, por medio de las cuales las personas y los grupos pueden declarar o dar a conocer algo que consideren de relevancia o interés particular.

Dentro del concepto general de manifestaciones es posible considerar la existencia de una variedad o multiplicidad de clases y fines que puede perseguir su celebración como eventos de naturaleza cultural, la celebración de reuniones con contenido lúdico, deportivo o de espectáculo, el desenvolvimiento de peregrinaciones o caminatas con motivos religiosos, el desarrollo de actividades familiares, la celebración de desfiles públicos con motivo de una celebración de relevancia histórica, la realización de mítines políticos y sindicales o, incluso, el desarrollo de marchas asociadas a causas de protesta, entre muchos otros eventos.

En el marco de una sociedad democrática incluyente, así como en estricto apego al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, el Estado y sus autoridades se encuentren frente al deber de respetar y proteger todo tipo de manifestaciones, ya que éstas suponen el goce y ejercicio de diversos derechos humanos, entre los que destacan el derecho de reunión pacífica, la libertad expresión y la libertad de asociación.

Colisión de derechos asociados a manifestaciones públicas: los derechos a la movilidad y al trabajo

En el caso específico de reuniones o manifestaciones públicas, las principales problemáticas, tensiones e inconformidades surgen en torno al derecho a la movilidad por la utilización de espacios públicos y vialidades, así como al derecho al trabajo como efecto derivado de las repercusiones y molestias que podría generar el desarrollo de dichas actividades, principalmente, en el ámbito del comercio de bienes y servicios públicos.

La CDHDF ha reconocido en su *Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* la importancia de garantizar, en el contexto de una megalópolis como la Ciudad de México, el derecho a la movilidad, el cual incorpora tanto una vertiente individual, que permite a las personas decidir sobre sus propios movimientos así como el modo de transporte que más les convenga, como una vertiente colectiva que reconoce la obligación del Estado de asegurar la existencia de un sistema de transporte integrado, que facilite la intermodalidad de los medios de transporte a disposición de las personas, así como una infraestructura vial y de apoyo así como un espacio público adecuado.

Sin embargo, es importante recordar que el principal obstáculo al derecho a la movilidad se encuentra relacionado con la ausencia de una política integral que privilegie el desarrollo del transporte público sobre el transporte particular, que favorezca la intermodalidad de las distintas alternativas de transporte disponibles en condiciones de calidad y accesibilidad tanto física como económica, la transformación del espacio público para asegurar el tránsito de las personas, y un cúmulo de obligaciones adicionales, por lo que el desarrollo de manifestaciones no constituye el principal obstáculo al ejercicio de este derecho.

En consecuencia, quienes viven y transitan por las calles de la Ciudad de México tienen el mismo derecho de utilizar el espacio público que el que tienen las personas que ejercen el derecho a la libre expresión y reunión en el marco de una manifestación. Sin embargo, el costo asociado a la búsqueda de la resolución de una posible pugna por el espacio público no puede trasladarse a los diversos grupos y personas que ven en él un canal para la materialización o ejercicio de otros derechos fundamentales, pues ello redunda, a su vez, en actitudes discriminatorias y segregacionistas, criminalizantes y estigmatizantes que desvían la atención de del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de las autoridades capitalinas.

Aun cuando existan tensiones entre el ejercicio de los derechos a la libre manifestación, expresión y reunión así como del derecho a la movilidad, la perspectiva social y gubernamental no debe ser la de sacrificar un derecho por encima del otro, pues ello además puede derivar en la generación de altos costos políticos y sociales capaces de desestabilizar los pilares democráticos que sustentan a la sociedad. En cambio frente a dichas tensiones, la actuación de la autoridad debe de enfocarse a permitir el ejercicio armónico de ambos derechos, por lo que tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, sin poner en riesgo el ejercicio del derecho a la movilidad.

OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES EN CONTEXTOS DE MANIFESTACIONES PÚBLICAS

En el caso del ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta social la reglamentación que se pretenda establecer en la materia debe estar orientada a generar esquemas de actuación por parte de la autoridad de conformidad con los estándares internacionales en la materia; a evitar que sus agentes policiales cometan violaciones a derechos humanos, así como a generar mayores esquemas de protección relacionados con los servicios y funciones que desempeñan; a regular protocolos de actuación eficientes en torno a la redistribución de vías de tránsito o a generar mayores estrategias de operativización de sistemas de transporte público con el objetivo de armonizar todos aquellos derechos fundamentales que puedan entrar en conflicto en el marco de una manifestación.

TRES MODELOS DE LEGISLACIÓN

Comúnmente, las ciudades y metrópolis se enfrentan a un sinnúmero de problemáticas y fenómenos sociales que son consideradas como incómodas por el grueso de la población o que repercuten en el desarrollo de las actividades cotidianas de las personas que las habitan. Sin bien, una de las obligaciones que tienen los gobiernos y sus autoridades es la de brindar mecanismos de resolución efectiva a cada una de ellas, lo importante es analizar si dichos mecanismos se corresponden con las exigencias de una sociedad democrática o si incurren en legislaciones y actuaciones que vulneran derechos humanos.

El presente estudio parte de la base de que no toda legislación se encuentra basada en un enfoque de derechos aunque tales legislaciones hayan sido aprobadas por un órgano parlamentario que se encuentra facultado para ello. En una democracia constitucional, no se puede legislar para suprimir el efectivo goce de los derechos humanos. Cualquier legislación que atente contra los derechos resulta inconvencional y pone en riesgo los principios democráticos de un Estado.

Precisamente por ello, del análisis de los derechos de manifestación, reunión y protesta social se pudieron identificar una serie de elementos que muchas legislaciones en el mundo han intentado incluir en los textos normativos para regularlos. A partir de la revisión de tales elementos se pudieron identificar tres modelos legislativos sobre este tema: a) Uno prohibitivo o punitivo, que responde a un modelo de tipo autoritario; b) Uno integral o garantista, que se basa en la protección de los derechos humanos y c) un modelo de tipo abolicionista, que en realidad parte de un esquema de regulación indirecta del tema a partir de negar su valor democrático. Así las cosas, a partir de los modelos legislativos antes mencionados, el presente estudio analizó una serie legislaciones nacionales (Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, Libia, Reino Unido, Rusia y Venezuela) relativas al tema de los derechos de reunión, manifestación y protesta social. Tales legislaciones fueron utilizadas en las diversas iniciativas de ley presentadas sobre este tema en los ámbitos local y federal para justificar su pertinencia.

Modelo Punitivo

- Regulación directa y específica sobre las personas manifestantes y no sobre los cuerpos policiales.
- Limitaciones directas o indirectas al ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación.
- Emisión de normas que criminalizan la participación en manifestaciones.
- Traslado de cargas desproporcionadas a manifestantes a partir de solicitudes de identificación exhaustiva y adopción de medidas de seguridad.
- Prohibiciones de horarios y lugares para el desarrollo de manifestaciones.
- Amplias facultades de la autoridad para calificar la finalidad y licitud de las manifestaciones.
- Posibilidad del gobierno para modificar o disolver manifestaciones públicas.

Modelo Abolicionista

- Restricciones o limitaciones indirectas a otros derechos fundamentales.
- Invisibilización de la problemática principal que parte de una intención de desconocer su existencia.
- Aun cuando aboga por la no imposición directa de condenas de tipo penal, simultáneamente se legitima la punición o reglamentación de otro tipo de conductas asociadas al fenómeno principal que se desea suprimir.
- En el caso específico de marchas y manifestaciones, las legislaciones que integran a este tipo de modelo de reglamentación comúnmente intentan regular conductas derivadas al desarrollo de dichos eventos, o bien, elementos físicos indispensables para su materialización, como el espacio público.

Modelo Integral

- Parte del aseguramiento de un enfoque de prevención y atención basado en los derechos humanos.
- Existe una presunción en favor de la celebración de reuniones, sin importar su naturaleza.
- El ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación no pueden estar sujetos a reglamentaciones penales.
- Las normas penales deben entenderse desde la perspectiva del derecho penal mínimo y como última ratio.
- El principal sujeto regulado es el Estado y sus agentes, no las personas manifestantes.
- Deben existir protocolos de uso de la fuerza que limiten al mínimo la discrecionalidad de su uso, a partir de criterios de necesidad y proporcionalidad.
- Las leyes sobre la libertad de reunión deben evitar contemplar prohibiciones generales respecto de la hora y el lugar para su celebración.
- Las autoridades deben abstenerse de calificar la licitud o la ilicitud de una manifestación, sin importar su naturaleza o finalidad inicial

La vía penal como última vía de legislación

Las propuestas legislativas de utilizar la el derecho penal y la pena privativa de la libertad para sancionar los actos cometidos en escenarios de manifestación pública resulta desproporcionada y debe presumirse de inconstitucional e inconvencional al encontrarse de por medio un contexto de posibilidades materiales para el ejercicio legítimo de derechos fundamentales. Cuando ello sucede, el análisis jurídico que se realice debe partir de una sospecha "legítima" sobre la posibilidad de que una medida punitiva o restrictiva en realidad se disfrace y sea utilizada para generar esquemas de represión y no precisamente de prevención. La utilización del derecho penal para atender escenarios de marchas, manifestaciones, protestas o cualquier otro evento que suponga el ejercicio conjunto de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación suele constituir una medida para la imposición de penas ejemplares que lejos de contribuir a la disminución de la comisión de delitos, imponen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos fundamentales y generan crecimiento desmedido en la población de personas privadas de la libertad; situación que no puede ser considerada una medida idónea, más aún en un contexto como el del Distrito Federal.

Mecanismos alternativos de legislación desde el enfoque de derechos humanos

Capacitación integral de servidoras y servidores públicos: Resulta indispensable que las instituciones de seguridad de la Ciudad de México, diseñen protocolos de actuación desde un enfoque de derechos humanos que brinden certeza en el desarrollo de las labores de seguridad que realizan las y los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley. Es necesario que en cada operativo o marcha las y los policías conozcan detalladamente sus posibilidades de actuación dependiendo de cada contexto, escenario y condiciones de la manifestación. La socialización de los mecanismos de intervención y participación, así como el conocimiento claro y específico de la cadena de mando, permitirá que los cuerpos de seguridad pública conozcan los límites de su actuación y los posibles escenarios de riesgo que puedan derivar en afectaciones a su integridad o en violaciones a derechos humanos.

Mejoramiento de las condiciones laborales de servidoras y servidores públicos: Las instituciones de seguridad pública del Distrito Federal deben procurar que las y los policías cuenten con prestaciones y condiciones dignas de trabajo que les brinden pautas de seguridad y certeza personal y familiar para que puedan realizar sus actividades con menor temor a resultar afectados, o al menos con conocimiento de que ante cualquier posible afectación cuentan con condiciones y bases de seguridad social y atención médica adecuada a su alcance.

Diseño de medidas de seguridad amplias en movilizaciones sociales: Estas medidas no sólo se relacionan con la labor de los cuerpos policiales y su capacitación en casos de concentraciones o manifestaciones, sino que involucra a otras entidades del Estado quienes a partir de información, escenarios de riesgos, análisis de puntos vulnerables y proyección de dinámicas de movilidad y conducta pueden prever con alto grado de certeza las acciones que pudieran desplegarse en una movilización proponiendo acciones preventivas y de protección que permitan asegurar tanto a las instituciones del estado como a sus propias fuerzas del orden.

Presentación

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo encargado de velar por el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas que viven y transitan en el Distrito Federal. En el marco del artículo 22, fracción X de su ley, la CDHDF está facultada para formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Conscientes de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que caracterizan a una metrópoli, y con el ánimo de contribuir al debate público con las diversas autoridades de la Ciudad de México en la generación de soluciones que permitan hacer frente a las problemáticas que enfrenta el Distrito Federal, desde un enfoque sólido de investigación, argumentación y recopilación de buenas prácticas para el desarrollo de una vida democrática, es que la CDHDF, a través de su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, se ha dado a la tarea de realizar labores de investigación que desde una perspectiva de derechos humanos puedan brindar una serie de argumentos, opiniones y orientaciones en torno a la armonización de derechos humanos y, en general, a los estándares y obligaciones a los que debe estar sujeta la actuación de cualquier autoridad en la Ciudad de México.

Asimismo, a partir de dichas propuestas generales, la CDHDF desea aportar insumos que reflejen el mosaico de posibilidades y aristas necesarias para la solución de problemas complejos. Es así, que a través de este primer ejercicio nos proponemos aportar una serie de insumos de investigación aplicada siempre en defensa de los derechos de todas y todos.

Con este esfuerzo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pretende visibilizar y fomentar el cumplimiento, así como la armonización del actuar público con las obligaciones y estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos con el objetivo de consolidar una cultura basada en el respeto y protección de los derechos fundamentales.

Dra. Perla Gómez Gallardo

Presidenta CDHDF

Objetivos

Objetivo General

Identificar desde una perspectiva de derechos humanos los distintos elementos que deben ser considerados para analizar de manera integral las implicaciones sociales que pueden producirse en el marco del ejercicio del derecho a la manifestación en el Distrito Federal, lo anterior con la finalidad de asegurar la mayor protección y la menor restricción de los derechos de las personas que ejercen su derecho a la manifestación pacífica en el espacio público así como de las personas que habitan y transitan en la ciudad.

Objetivos Específicos

- Revisar los estándares internacionales relacionados con el derecho a la manifestación y a la libre circulación y tránsito, para delimitar el contenido y alcance de las obligaciones de las autoridades en esta materia e identificar buenas prácticas en otros países.
- Realizar una revisión de la normatividad en el Distrito Federal así como de los protocolos de actuación de las autoridades en contexto de manifestaciones públicas, a fin de identificar los criterios utilizados y su armonización a los estándares internacionales.
- Visibilizar los principales patrones de afectaciones a derechos humanos que pueden producirse en contextos de manifestaciones sociales.
- Proponer criterios mínimos de actuación a observar en el marco de manifestaciones públicas, en concordancia como las obligaciones internacionales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de las personas, en particular, de las que ejercen su derecho a manifestarse de manera pacífica.

Introducción

El Distrito Federal es una urbe peculiar debido al tamaño y diversidad de la población que la conforma, la cual presenta necesidades, identidades y tradiciones diversas. El dinamismo y diversidad de la ciudad capital se expresan a partir de la enorme cantidad de concentraciones y manifestaciones públicas que en ella tienen lugar, entre ferias, peregrinaciones, acontecimientos deportivos, conciertos, mítines, plantones, romerías, marchas, entre otros eventos culturales, políticos y sociales que transcurren en el espacio público.

El desarrollo de marchas y manifestaciones públicas no puede analizarse de manera aislada al contexto y problemáticas particulares que surgen en momentos y etapas específicas de la vida social, pues dicho contexto es un elemento trascendental para comprender el aumento o disminución de dichos actos, dadas las condiciones políticas, sociales, culturales o económicas que atraviesa una comunidad. En el caso específico del Distrito Federal es posible señalar que en los últimos años la cantidad de marchas y manifestaciones públicas ha mostrado un comportamiento dinámico caracterizado por un importante crecimiento durante los últimos dos años.

Así, de acuerdo con información del Gobierno del Distrito Federal, de enero de 2010 a julio de 2012 se registró un total de 11 346 actos masivos de los cuales 4 009 se vincularon con el ámbito local y 7 337 estuvieron vinculados con el ámbito federal[1]. De tal forma que en dicho periodo los actos masivos correspondientes al ámbito local ocuparon 35.3 % del total de actos realizados en la Ciudad de México.

Sin embargo, en lo que va del año 2013, la Ciudad de México registró un total 5 464 marchas y manifestaciones de las cuales 2 731 correspondieron a temas del ámbito federal (49.9%), mientras que 2 733 estuvieron relacionadas con problemáticas exclusivas del Distrito Federal (50.1%). Lo anterior permite sostener que el establecimiento de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal, hoy por hoy, no puede considerarse como una causa exclusiva que justifique la importante cantidad de marchas y manifestaciones que se desarrollan en la Ciudad de México, sino que hay otros factores sociales y políticos que deben ser analizados al intentar generar soluciones y políticas para atender dicho fenómeno.

Gráfica 1 Total de coberturas de actos masivos en el Distrito Federal, enero 2010-julio 2013

Elaborado por Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos con base en la información disponible el Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2012, p. 167 y el Primer Informe de Gobierno Estadístico, 2013 p. 261. Nota: Los datos oficiales disponibles para 2012 y 2013 únicamente reflejan información comprendida entre los meses de enero a julio de dichos años.

[1] Gobierno del Distrito Federal - Secretaría de Seguridad Pública - Dirección General de Enlace Institucional, Información del 1° de enero al 31 de julio de 2012. Cifras estimadas, sujetas a revisión. Transcripción textual del "Anexo Estadístico" del *Sexto Informe de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal, 2011-2012*, pp. 166 y 167. Disponible en: http://www.df.gob.mx/images/docs/informes/6toinforme/AnexoEstad6tob.pdf, página consultada el 5 de diciembre de 2013.

Gráfica 2. Cobertura de actos masivos en el Distrito Federal según ámbito de competencia, enero 2010-julio 2013

Elaborado por Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos con base en la información disponible el Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2012, p. 167 y el Primer Informe de Gobierno Estadístico, 2013 p. 261. Nota: Los datos oficiales disponibles para 2012 y 2013 únicamente reflejan información comprendida entre los meses de enero a julio de dichos años.

En lo que respecta a la participación de cuerpos policiales en marchas y movilizaciones públicas en el Distrito Federal, es posible señalar que entre los años de 2010 a 2013 se destinó la participación de un total de 8 millones 804 mil 141 policías; la mayoría de ellos policías federales.

Gráfica 3. Total de elementos de policía que participaron en la cobertura de actos masivos en el Distrito Federal, enero 2010-julio 2013

Elaborado por Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos con base en la información disponible el Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2012, p. 167 y el Primer Informe de Gobierno Estadístico, 2013 p. 261.

Así, como se aprecia en el siguiente cuadro, resulta evidente que durante el año 2012 la cantidad de elementos federales que cubrieron movilizaciones sociales en el Distrito Federal aumentó considerablemente, situación que adquiere mayor relevancia si se realiza un contraste con el número de elementos desplegados durante el periodo comprendido en el año 2013, pues en este último año la cantidad de policías fue menor aun cuando se tiene registrado un mayor número de marchas realizadas en la Ciudad de México.

Gráfica 4. Elementos de policía que participaron en la cobertura de actos masivos en el Distrito Federal según ámbito de competencia, enero 2010-julio 2013.

Elaborado por Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos con base en la información disponible el Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2012, p. 167 y el Primer Informe de Gobierno Estadístico, 2013 p. 261. Nota: Los datos oficiales disponibles para 2012 y 2013 únicamente reflejan información comprendida entre los meses de enero a julio de dichos años.

En lo que corresponde a presuntas violaciones a derechos humanos, esta Comisión ha registrado un aumento considerable en el número de quejas recibidas por presuntas violaciones a derechos humanos en contextos de reuniones y manifestaciones públicas. Así, el aumento en la cantidad de quejas recibidas por esta institución podría estar asociado con el aumento de movilizaciones sociales que se han registrado en los últimos años en la Ciudad de México; sin embargo, es importante señalar que el empoderamiento de las y los ciudadanos, así como la confianza en esta institución podría ser otro elemento a considerar en el aumento de quejas presentadas ante este Organismo.

Gráfica 5. Quejas asociadas a presuntas violaciones de derechos humanos en contextos de manifestación,

Nota: En una queja puede calificarse la afectación de uno o más derechos humanos. Los derechos incorporados al análisis son Derecho a la libertad de pensamiento y expresión, Derecho de reunión y Derecho de circulación y residencia. Elaborado por el CIADH, Fuente: Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). 2010-2013, base de producción actualizada el 4 de diciembre de 2013.

La presunta violación que más se menciona en contextos de manifestación es la negativa, restricción, obstaculización o injerencias para la manifestación pública y pacífica, principalmente durante el año 2012 en el que se registró un aumento importante de movilizaciones sociales en la Ciudad de México. Asimismo, la libre circulación es otra presunta violación afectada en estos contextos, lo que refleja la posible colisión de derechos que se encuentran asociados a contextos de manifestaciones.

Gráfica 6. Presuntas violaciones específicas en contextos de manifestación, enero 2010-octubre 2013.

Nota: En una queja puede calificarse la afectación de uno o más derechos humanos. Los derechos incorporados al análisis son Derecho a la libertad de pensamiento y expresión, Derecho de reunión y Derecho de circulación y residencia. Elaborado por Subdirección de Estadística-CIADH, Fuente: Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). 2010-2013, base de producción actualizada el 4 de diciembre de 2013

En consonancia con lo anterior, y de acuerdo con información en manos de esta institución, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es la autoridad que presenta un mayor número de menciones como autoridad presuntamente responsable de cometer violaciones a derechos humanos en contextos de manifestaciones públicas. Aunado a ello, merece una especial mención el hecho de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal haya reportado un incremento considerable en torno al número de menciones como autoridad presuntamente responsable de violaciones a derechos humanos, lo cual puede ser el reflejo del incremento de procesos penales seguidos en contra de personas participantes en marchas y manifestaciones celebradas en el Distrito Federal.

Gráfica 7. Autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos suscitadas en contextos de manifestación, enero 2010-octubre 2013

Elaborado por Subdirección de Estadística-CIADH, Fuente: Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). 2010-2013, base de producción actualizada el 4 de diciembre de 2013.

En resumen, la información estadística anteriormente señalada hace visible la necesidad de realizar un estudio detallado sobre las causas, consecuencias y mecanismos de prevención y atención asociados al desarrollo de marchas y manifestaciones públicas en el Distrito Federal. Lo anterior, tomando en consideración que el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas constituye un mecanismo indispensable para la consecución de los fines democráticos dentro de una sociedad.

Así, a juicio de este organismo de protección de los derechos fundamentales, el desarrollo de reuniones, manifestaciones públicas y en general de acciones de protesta social constituye un pilar democrático social que debe ser leído y comprendido en clave de derechos humanos tanto por las autoridades, como por la propia sociedad. Por ello, ante el surgimiento de conflictos o colisión de derechos e intereses asociados al desarrollo de dichos eventos, las respuestas ofrecidas deben orientarse a satisfacer, de manera armónica, las exigencias plurales y diversas de grupos y personas que intervienen en la vida política, cultural y social de nuestra ciudad.

1. Los derechos de reunión, manifestación y protesta social en el marco de una sociedad democrática

La perspectiva mexicana en torno al concepto de democracia históricamente ha estado ligada al desarrollo e implementación de ejercicios electorales-institucionales por medio de los cuales, y a través del voto, se eligen a las personas representantes y titulares de los órganos de poder y gobierno. Dicha concepción de democracia corresponde con una visión limitada y formalista de participación ciudadana que restringe, notablemente, el desarrollo de otras actividades que pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, políticas y jurídicas existentes a partir del ejercicio de los derechos fundamentales.

Confundir la democracia con el desarrollo de elecciones y el énfasis por el aseguramiento de derechos asociados a una reducida participación política a través del ejercicio del voto ha traído como consecuencia que ésta sea concebida como un elemento exclusivo de la arena partidista-electoral, ajena e intocable para otro tipo de controles sociales y de participación ciudadana. Así, la democracia de instituciones aleja del centro de atención a la persona y coloca al Estado y a su gobierno como los protagonistas de las acciones y resultados que deben derivar del ejercicio de ciertos derechos. Si bien este tipo de democracia pretende garantizar la estabilidad en el desarrollo de las acciones de gobierno a través de la legitimación popular de su elección, también corre el riesgo de convertirse en una táctica utilitarista que desconoce no sólo la importancia de los derechos fundamentales de las personas en el marco de una sociedad, sino que parta de la protección de algunos y el rechazo, restricción o incluso criminalización de otros.

Por ello, visiones más contemporáneas de sistemas y sociedades democráticas hacen mención de la existencia de una **democracia de derechos** en donde las personas, y la democracia no se miden ya por su nivel de participación política, sino más bien por el nivel en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; dicha visión también se ve acompañada de una fuerte teoría de la igualdad entre personas que intenta erradicar las desigualdades y la opresión en la que se ubican diversos grupos y personas que intervienen en el escenario político y social de una comunidad[2]. Este tipo de visiones democráticas contemporáneas intentan reducir los efectos del argumento mayoritario para colocarse bajo la perspectiva de las minorías, señalando que una sociedad auténticamente democrática es aquélla en donde existen las condiciones reales, normativas y políticas para que las personas pueden hacerse parte del debate comunitario. La democracia, a través de un lenguaje democrático de los derechos, intenta dar voz a los individuos y colectivos que representan minorías relegadas y oprimidas; se preocupa más por la condiciones de existencia de las personas que por el diseño institucional que sostienen a un producto formalista de participación-elección.

Sin embargo, la consolidación de una democracia de derechos no puede sustentarse solamente en el reconocimiento formal de éstos a partir de normas jurídicas y de aspiraciones o intenciones gubernativas; requiere necesariamente de la satisfacción de obligaciones a cargo de las autoridades del Estado que redunden en la existencia de condiciones óptimas de seguridad para el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que faciliten su participación sustantiva en los temas de trascendencia social que pueda tener un impacto positivo o negativo en sus derechos humanos.

[2] Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 7ª edición, Trotta, España, 2010

En el marco de sociedades plurales, democráticas e incluyentes el ejercicio de los derechos humanos se observa como una virtud que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida y al perfeccionamiento del diseño político institucional para beneficio de todas las personas. Así, y a juicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son principalmente los derechos a la libertad de expresión, de reunión y asociación los que configuran una pieza clave para el adecuado desarrollo del juego democrático[3].

En este contexto, la efectiva implementación y ejercicio de los derechos anteriormente señalados hacen viable la posibilidad de que las personas puedan participar, de diversas maneras, en la exigencia y opinión de los asuntos que consideren relevantes o que guarden un interés particular de acuerdo a la posición que ocupan en el marco social. Aunado a ello, brinda la posibilidad de dar cabida a un nuevo sistema democrático basado en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el respeto de la diferencia a partir de la inclusión de las distintas voces, corrientes y opiniones que fortalecen a las sociedades.

En suma, el reconocimiento, aseguramiento y ejercicio de los derechos fundamentales a la libre expresión, reunión y asociación constituyen, a su vez, un canal indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales como el de protesta o manifestación; vinculados, a su vez, con la existencia de un mecanismo de garantía no institucional para la exigencia y defensa del resto de los derechos humanos.

1.1 Los derechos de reunión, manifestación y protesta social en una sociedad democrática

En el contexto de sociedades robustas caracterizadas por la existencia de diversas problemáticas entre las que se encuentran la invisibilización de grupos sociales por el surgimiento de inconformidades no atendidas, el ejercicio de derechos humanos supone una posibilidad de apertura democrática que intenta establecer un diálogo con las autoridades, así como con diversos actores y sectores que forman parte de la sociedad. De manera particular, el desarrollo de manifestaciones y protestas sociales supone el ejercicio de diversos derechos fundamentales, a la vez que se constituye como un canal no institucional o convencional para su garantía y exigencia[4].

En términos generales, las manifestaciones públicas pueden ser entendidas como un fenómeno que involucra el desarrollo de un conjunto de actividades sociales celebradas de manera colectiva, generalmente en un espacio público, por medio de las cuales las personas y los grupos pueden declarar o dar a conocer algo que consideren de relevancia o interés particular[5]. Así, dentro del concepto general de manifestaciones es posible considerar la existencia de una variedad o multiplicidad de clases y fines que puede perseguir su celebración como eventos de naturaleza cultural, la celebración de reuniones con contenido lúdico, deportivo o de espectáculo, el desenvolvimiento de peregrinaciones o caminatas con motivos religiosos, el desarrollo de actividades familiares, la celebración de desfiles públicos con motivo de una celebración de relevancia histórica, la realización de mítines políticos y sindicales o, incluso, el desarrollo de marchas asociadas a causas de protesta, entre muchos otros eventos.

[3] Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, núm. 184, párr. 140.
[4] Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello Prados, "Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas" en Jordi Bonet i Pérez y Víctor M. Sánchez (coords.) *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Huygens, España, 2008.
[5] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

A pesar de ello, es necesario enfatizar que en el marco de una sociedad democrática incluyente, así como en estricto apego al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, el Estado y sus autoridades se encuentren frente al deber de respetar y proteger todo tipo de manifestaciones, ya que éstas suponen el goce y ejercicio de diversos derechos humanos, entre los que destacan el derecho de reunión pacífica, la libertad expresión y la libertad de asociación, entre otros; los cuales se encuentran garantizados tanto en nuestra Constitución como en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es Estado Parte[6]. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a manifestarse se encuentra protegido bajo el contenido que consagran los derechos a la libertad de expresión, así como el derecho a la libertad de reunión.[7]

En tal entendido, y con el objetivo de asegurar una mayor comprensión respecto del ejercicio de derechos humanos que supone el desarrollo de manifestaciones públicas, a continuación se expone, de manera breve, el contenido de los derechos a la libre expresión y reunión contextos de manifestaciones y movilizaciones públicas.

a) Libertad de expresión y manifestaciones públicas

El derecho a la libertad de expresión supone la posibilidad de todas personas para expresar y recibir cualquier tipo de opiniones, informaciones e ideas sin injerencias ni discriminación alguna. A juicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión posee una doble dimensión; por un lado, una dimensión individual que permite a cada persona la libertad de expresar su pensamiento y, por la otra, una dimensión social o colectiva relacionada con la posibilidad de recibir cualquier información y de conocer la expresión del pensamiento ajeno,[8] permitiendo el intercambio de ideas e informaciones para la generación de una comunicación masiva entre los seres humanos.[9]

El derecho a la libertad de expresión se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo de manifestaciones públicas, en tanto que uno de sus principales objetivos se relaciona con la difusión y publicidad de pensamientos, opiniones, identidades o exigencias que se ejercen en lugares determinados a través del ejercicio del derecho de reunión pacífica. [10]

Así, dicho derecho adquiere un valor como derecho fundamental en sí mismo, pero al mismo tiempo sirve como herramienta para la potencialización o ejercicio de otros derechos fundamentales, adquiriendo un papel "funcional" en la vida de las sociedades democráticas.[11]

---

[6] A/HRC/19/40. Naciones Unidas. Asamblea General. Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, párr. 14

[7] Véase por ejemplo Tribunal EDH, Caso Vogt c. Alemania, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323, párr. 64; Corte EDH, Caso Rekvényi c. Hungría, Sentencia del 20 de mayo de 1999.

[8] Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

[9] *Ibídem*, párr. 32

[10] Véase por ejemplo Corte EDH, Caso Vogt c. Alemania, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323, párr. 64; Corte EDH, Caso Rekvényi c. Hungría, Sentencia del 20 de mayo de 1999.

[11] Sergio García Ramirez y Alejandra González, La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH y CDHDF. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/libertad_expresion3.pdf. p 71.

b) Derecho de reunión[12] y manifestaciones públicas

El derecho de reunión puede ser entendido como "*la 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*".[13]

Dicho derecho juega un papel indispensable en las sociedades, ya que su ejercicio permite a las personas *expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos.*[14]

En este contexto, el derecho de reunión juega un papel trascendental y dinámico en la movilización de la población, ya que su ejercicio permite la celebración de distintos tipos de eventos y la participación colectiva a través de manifestaciones que ayudan a la formulación de exigencias y aspiraciones, e incluso a ejercer influencia y participación en la política pública de los Estados.[15] Dicha participación (a través del ejercicio del derecho de reunión) resulta esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo.[16]

Al igual que la libertad de expresión, el derecho de reunión, además de implicar la existencia de un derecho fundamental por sí mismo cuya titularidad recae en cada persona en lo individual, también adquiere una naturaleza instrumental u operativa al ser un requisito indispensable para el desarrollo y ejercicio del derecho a manifestarse.

1.2 Colisión de derechos asociados al desarrollo de protestas y manifestaciones

En una sociedad democrática los derechos humanos, además de guardar una estrecha relación de indivisibilidad e interdependencia respecto de su goce y ejercicio, es común que entren en tensión o colisión a partir de contextos y problemáticas particulares que se desarrollan en cualquier sociedad. En el caso específico del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y reunión, materializados en el derecho de manifestación a partir de la celebración de reuniones o manifestaciones públicas, es posible señalar que las principales tensiones surgen en torno al derecho a la movilidad por la utilización de espacios públicos y vialidades, así como el derecho al trabajo o a la salud como efecto derivado de las repercusiones y molestias que podría generar el desarrollo de dichas actividades, principalmente, en el ámbito del comercio de bienes y servicios públicos.

---

[12] OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 15. Asimismo véase, ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/3/217 durante su III periodo de sesiones el 10 de diciembre de 1948, artículo 20.

[13] Tribunal Constitucional Español, *Sentencia 170/2008* de 15 de diciembre de 2008 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español en el recurso de amparo núm. 10471-2006.

[14] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27Distr, 21 de mayo de 2012, párr. 12.

[15] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27Distr, 21 de mayo de 2012, párr. 24.

[16] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 128.

a) Movilidad y manifestaciones públicas

La calle es un espacio de encuentros colectivos e individuales en el que confluyen actividades relacionadas con el transporte, el comercio, la cultura, la economía y la política. En éste, día a día las personas se trasladan de un lugar a otro, convirtiéndolo en un canal de tránsito[17] en el que a la par se realizan actividades que comúnmente son consideradas como normales y sobre las cuales la sociedad no presta mayor atención en virtud de que son consideradas como ajenas de afectaciones particulares.[18]

Sin embargo, el espacio público también constituye un escenario susceptible de apropiación simbólica y física en el que diversas personas y grupos ven la posibilidad de ejercer distintos derechos humanos ya sea por motivos laborales, de vida, culturales o simplemente de tránsito. Al ser el espacio público un contexto geográficamente limitado, que además debe ser compartido entre todas y todos, es común que lleguen a existir conflictos en torno a su utilización equitativa a partir del ejercicio legítimo de derechos fundamentales. Por ello, cuando dichos conflictos surgen es importante recordar que las autoridades tienen a su cargo la obligación de generar mecanismos de armonización entre los derechos involucrados, procurando que cada uno de ellos sufra las menores limitaciones posibles, velando por los intereses y derechos de todas las personas que intervienen en el contexto urbano, pues en una sociedad el espacio público no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación[19].

De manera adicional, resulta fundamental recordar que la propia CDHDF ha reconocido la importancia de garantizar, en el contexto de una megalópolis como la Ciudad de México, el derecho a la movilidad, el cual incorpora tanto una vertiente individual que permite a las personas decidir sobre sus propios movimientos así como el modo de transporte que más les convenga, como una vertiente colectiva que reconoce la obligación del Estado de asegurar la existencia de un sistema de transporte integrado, que facilite la intermodalidad de los medios de transporte a disposición de las personas, así como una infraestructura vial y de apoyo en el marco de un espacio público adecuado[20].

En este sentido, resulta de gran importancia advertir que el respeto, protección, garantía y promoción del derecho a la movilidad supone, a cargo del Estado, una serie de obligaciones relacionadas con la generación de una política integral en materia de movilidad que privilegie el desarrollo del transporte público sobre el transporte particular; el desarrollo de un sistema de transporte que favorezca la intermodalidad y que genere condiciones para que las personas accedan al mismo en condiciones de calidad y accesibilidad tanto física como económica; la transformación del espacio público para asegurar el tránsito de las personas, y un cúmulo de obligaciones adicionales.

---

[17] Ruth Pérez López y Lucía Barragán Rodríguez, "Construcción social de un espacio público en la Ciudad de México: la plaza Zarco y sus jóvenes" en *Revista Nueva Antropología*, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Consejo Nacional para la Cultural y las Artes, México, vol. 25, núm. 76, enero-junio 2012, pág. 13

[18] CDHDF, *Informe Especial sobre los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras del Distrito Federal, 2010-2011*, CDHDF, 2013. En proceso de publicación.

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

[20] CDHDF, *Informe Especial sobre el Derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012*, México, 2013, p. 37.

Precisamente por ello, es importante recordar que el principal obstáculo al derecho a la movilidad se encuentra relacionado con la ausencia de una política que incorpore todos los elementos antes señalados, por lo que el desarrollo de manifestaciones no constituye el principal obstáculo al ejercicio de este derecho. Desde esta perspectiva, el impacto que generan las reuniones y manifestaciones públicas al ejercicio del derecho a la movilidad no es, como se ha pretendido establecer en algunas ocasiones, el problema fundamental para el ejercicio del derecho a la movilidad.

Si bien puede afirmarse que quienes viven y transitan por las calles de la Ciudad de México tienen el mismo derecho de utilizar el espacio público que el que tienen las personas que ejercen el derecho a la libre expresión y reunión en el marco de una manifestación en las calles de la ciudad; también debe afirmarse que el costo asociado a la búsqueda de la resolución de una posible pugna por el espacio público no puede trasladarse a los diversos grupos y personas que encuentran en él un canal para la materialización o ejercicio de otros derechos fundamentales, pues ello redunda, a su vez, en actitudes discriminatorias y segregacionistas –criminalizantes y estigmatizantes– que desvían la atención de donde debe de estar, es decir, del cumplimiento de las obligaciones integrales en materia de derechos humanos por parte de las autoridades capitalinas que propicien la generación de condiciones de vida pública y política bajo parámetros de igualdad y armonía social.

Así, es cierto que el ejercicio de lo derechos a la libre reunión y manifestación pueden llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la misma protección y garantía por parte del Estado, como por ejemplo, el derecho a la libre circulación o la movilidad de las personas que transitan por el Distrito Federal. Sin embargo, es importante no olvidar que este tipo de afectaciones son parte necesaria de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.[21]

Aun cuando existan tensiones entre el ejercicio de los derechos a la libre manifestación, expresión y reunión así como del derecho a la movilidad, la perspectiva social y gubernamental no debe ser la de sacrificar un derecho por encima de otro, pues ello además puede derivar en la generación de altos costos políticos y sociales capaces de desestabilzar los pilares democráticos que sustentan a la sociedad. En cambio frente a dichas tensiones, la actuación de la autoridad debe de enfocarse a permitir el ejercicio armónico de ambos derechos, por lo que tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, afectando en la menor medida de lo posible el derecho a la movilidad de las personas que no intervienen en la manifestación o reunión que genera afectaciones viales; algunas de esas medidas pueden consistir, por ejemplo, en el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona a fin de lograr condiciones equitativas para el ejercicio de ambos derechos.[22]

Frente a todo ello, no debe perderse de vista que los derechos a la libre manifestación, expresión y reunión gozan de una especial consideración y protección en sociedades democráticas al ser elementos indispensables para la permanencia y movilización del propio sistema democrático, por lo que cualquier restricción de los mismos debe estar justificada en un interés social imperativo[23] acorde

[21] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. 31 dic 2009, párr. 198.
[22] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos ciudadanos, OEA/Ser.L/V/II, párr. 193.
[23] Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajarmarca, Perú." 6 de julio de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp.

con los principios fundamentales de vida democrática establecidos tanto en nuestra Constitución como en la legislación internacional en la materia.

De lo anterior se sigue que por naturaleza, el derecho a la manifestación y reunión es en sí mismo un derecho conflictivo[24], por lo que aun cuando las expresiones públicas vertidas en una manifestación por un grupo integrante de la sociedad puedan acarrear costos y molestias para terceras personas, en principio, deben ser toleradas y respetadas en pro del aseguramiento de la cláusula democrática que rige nuestra convivencia como sociedad.[25]

b) Trabajo, actividades comerciales y manifestaciones públicas

El derecho a la movilidad, sobre todo en grandes urbes como la Ciudad de México, resulta indispensable para el desarrollo y ejercicio de otros derechos humanos, por lo que puede considerarse como una condición clave para el acceso al mercado laboral y a otros servicios públicos como la educación, la salud y el esparcimiento de las personas[26]. Por ello, cuando el derecho a la movilidad resulta afectado por el ejercicio de otros derechos fundamentales como la libre reunión y manifestación es posible que se generen afectaciones a ciertos intereses para las personas que conviven en la misma ciudad, como los de naturaleza laboral, principalmente.

Además del derecho a la movilidad, el derecho al trabajo, entendido como la posibilidad de desenvolverse en un trabajo digno, socialmente útil y remunerado que permita la subsistencia de las personas[27], es uno de los principales derechos cuyas afectaciones son mayormente perceptibles en contextos de manifestaciones, protestas y cualquier otro acto que implique el ejercicio del derecho de reunión, ya sea porque las personas no pueden acceder a sus lugares de trabajo, o bien, porque los comercios de bienes y servicios reciben menores consumidores, lo que afecta la demanda y genera pérdidas económicas. Así, a manera de ejemplo, de acuerdo con información de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México (CONACOPE), derivado de las movilizaciones emprendidas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) durante el presente año, se registraron pérdidas de aproximadamente mil 500 millones de pesos y afectacioes a cerca de 30 mil negocios aledaños[28].

En este contexto, el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación pueden generar diversos impactos en el desarrollo de las ciudades, ya que éstas pueden ver alterado su funcionamiento y desarrollo cotidiano. Sin embargo, es necesario diferenciar entre aquellas acciones que son parte

[24] Corte Constitucional Colombiana. Sentencia No. T-456/92 y Sentencia c-742/2012

[25] Roberto Gargarella, *Expresión Cívica y Cortes de Ruta*, en Felipe González y Felipe Viveros, editores, en "Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público", Cuaderno de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. 2000, pp 285-295
http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/investigaciones/Cuadernos_de_analisis_Coleccion_Derecho_Privado/especiales/CAJ_n10_Serie_Publicaciones_Especiales.pdf

[26] Wilmer Yesid Leguizamon Arias, El *derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social: el caso del transporte público colectivo de la Ciudad de Tunja*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, pág. 1, Disponible en < http://www.ruef.net.br/uploads/biblioteca/4e2c5184cca114d0a9798113949eba8e.pdf<

[27] OEA, *Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 6.

[28] CONACOPE, Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México, "100 días de marchas, protestas y bloqueos en la Ciudad de México" Comunicado de Prensa No. 49/2013, 27 de noviembre de 2013

del ejercicio de los derechos ya mencionados –que pueden afectar el ejercicio de otros derechos– y aquellas otras acciones que escapan del ejercicio legítimo de este derecho y que no deben significar una carga negativa para él.

Por ello, frente a las implicaciones económicas negativas que pueden ocasionar las manifestaciones, asociadas al reporte de pérdidas económicas derivadas tanto de afectaciones directas a los establecimientos, como de no poder abrir algunos otros, las autoridades capitalinas tienen la obligación de prevenir y buscar medidas alternativas que generen menores impactos. En este sentido, las acciones no pertenecientes al ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación, como los actos violentos que configuran delitos (en el contexto de un derecho penal de mínima intervención y orientación democrática) y que pueden afectar derechos como el derecho al trabajo o bien al desarrollo de actividades ecónómicas, deben de entenderse como actos que escapan al ejercicio del derecho y que por lo tanto no pueden ser utilizados por las autoridades como argumento válido para limitar el ejercicio del referido derecho de reunión y manifestación.

Por el contrario, los actos violentos que se cometan de manera aislada en contextos de manifestación deben ser problematizados y resueltos de manera independiente, tomando las medidas necesarias para evitarlos, siempre desde un enfoque de derechos humanos y tomando en cuenta que su corrección está encaminada al cumplimiento de la obligación de protección del Estado. De esta manera, no resultaría válido restringir el derecho de manifestación pacífica con el argumento de enfrentar los actos de quienes no se manifiestan pacíficamente; por el contrario, las autoridades capitalinas deben generar escenarios de protección para asegurar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con el objetivo de evitar que puedan realizarse actos de violencia que atenten contra la integridad de los manifestantes, así como de la integridad, patrimonio o comercios de terceras personas.

Es así que frente a las implicaciones y violaciones al derecho a la propiedad ajena derivadas del actuar de algunas personas en contextos de manifestaciones que generan afectaciones económicas, es necesario considerar que la autoridad tiene la obligación de actuar previniendo en la medida de lo posible la comisión de delitos, y en caso de que se cometan, detener a los probables responsables siguiendo, en el marco del debido proceso legal, las normas de actuación adecuada y de respeto a los derechos humanos. Lo anterior, permite que se protejan los comercios frente a actos específicos constitutivos de delitos, y al mismo tiempo se evite una injerencia inadecuada al desarrollo de la manifestación.

Respecto a las afectaciones laborales derivadas del uso de calles y vialidades que retrasan o restringen la llegada de las personas a sus centros de trabajo, resulta indispensable que las autoridades del Distrito Federal puedan tomar las medidas efectivas, necesarias y pertinentes que permitan armonizar el ejercicio de los derechos involucrados tales como la planeación de rutas alternas para la circulación vehicular, la generación de condiciones para la optimización y mayor efectividad de los sistemas de transporte público, el establecimiento de horarios flexibles y diferidos en oficinas cuando existan manifestaciones o, incluso, la utilización de unidades de transporte oficial para hacer frente a una posible contingencia vial.

1.3 Obligaciones del Estado en materia de reuniones y manifestaciones públicas

Todas las autoridades capitalinas –al formar parte del aparato estatal– tienen a su cargo una serie de obligaciones en materia de derechos humanos que persiguen la finalidad de asegurar su adecuado goce y ejercicio por parte de todas las personas, sin discriminación alguna. En este contexto, desde el ámbito del sistema internacional de protección de los derechos humanos es posible identificar cuatro obligaciones básicas en la materia –las cuales fueron incorporadas a nuestro texto constitucional a partir de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011– a saber, las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas. Aunado a ello, y a la par de dichas obligaciones, los Estados y sus autoridades tienen a su cargo el cumplimiento de los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas en contra de los derechos humanos.[29]

El aseguramiento de los diversos derechos que se materializan en el marco de reuniones y manifestaciones públicas, al igual que en cualquier derecho, implica el desarrollo de medidas tanto positivas como negativas por parte de las autoridades, por lo que el Estado tiene la obligación no sólo de no interferir en su ejercicio de manera arbitraria, sino también de adoptar una serie de medidas positivas para asegurar su efectiva realización y desarrollo.[30]

En el caso particular de las manifestaciones públicas, es posible señalar que los Estados tienen tres obligaciones específicas para garantizar el adecuado ejercicio del derecho de reunión y manifestación los cuales pueden ajustarse, en mayor medida, a escenarios de protesta social[31]:

- La obligación de abstenerse de atentar, en particular mediante el uso excesivo de la fuerza, contra las personas que ejercían sus derechos de reunión pacífica, expresión y asociación;
- La obligación de proteger a quienes ejercen dichos derechos de los posibles abusos que puedan cometer las y los agentes estatales y no estatales; y
- La obligación de asegurar el cumplimiento de los derechos involucrados, a través de la adopción de medidas positivas para prevenir la comisión de violaciones a derechos humanos y velar por que toda persona pueda ejercer libre y efectivamente esos derechos.

Tratándose del ejercicio del derecho de reunión y manifestación el cumplimiento de las obligaciones cargo de las autoridades capitalinas consolida un contexto ideal que pre-condiciona el ejercicio efectivo de dichos derechos humanos. Sin embargo, ello no quiere decir que las autoridades del Distrito Federal puedan condicionar el desarrollo de una manifestación, por el contrario tienen la obligación de brindar condiciones, opciones y escenarios jurídicos, políticos y sociales para que las personas puedan ejercer sus derechos, afectando en la menor medida de lo posible los derechos humanos de terceras personas pues las autoridades del Distrito Federal deben velar por el igual aseguramiento de

[29] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1.
[30] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 130.
[31] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas. Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/19/40, Párrafo 14.

los derechos humanos de todas las personas, sin importar si pertenecen a una minoría o la finalidad de la reunión o manifestación que desarrollan.

Así, las obligaciones de las autoridades del Estado y, especialmente, las del Distrito Federal en materia de marchas, plantones, peregrinaciones o eventos de cualquier tipo que supongan el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pueden materializarse, de manera enunciativa mas no limitativa, en las siguientes consideraciones:

Tabla 1. Obligaciones cuyo cumplimiento precondiciona el ejercicio efectivo de derechos asociados a manifestaciones públicas

Obligaciones en materia de derechos humanos
Obligación de Respetar Se traduce en la abstención por parte del Estado y sus autoridades de emitir legislaciones o cometer actos que atenten, de manera arbitraria e injustificada, contra el ejercicio efectivo y legítimo del derecho de reunión y su materialización a partir de manifestaciones, peregrinaciones, eventos culturales y deportivos, entre otros.
Obligación de Proteger Implica que dentro del Estado existan marcos normativos estructurales que parten del reconocimiento del derecho de reunión y aseguren condiciones óptimas para su ejercicio. A partir de esta obligación, las autoridades tienen el deber de generar leyes que permitan que las personas puedan reunirse libremente sin la existencia de injerencias indebidas. Asimismo, en el caso de manifestaciones y protestas, la obligación de proteger se traduce en la existencia de protocolos de actuación policíal y uso proporcional de la fuerza que respondan a los más altos estándares en derechos humanos a nivel internacional, así como en la emisión de normas administrativas o penales por medio de las cuales se establezcan mecanismos de control y sanción en contra de servidoras y servidores públicos con el objetivo de evitar que interfieran, de manera arbitraria, en el ejercicio de los derechos fundamentales; específicamente en el derecho de reunión.
Obligación de Garantizar A partir de esta obligación, las autoridades se encuentran ante el deber de brindar una serie de recursos judiciales y administrativos que permitan exigir la generación de condiciones que faciliten el ejercicio del derecho; las sanciones correspondientes por la existencia de injerencias injustificadas que hayan impedido la celebración de una reunión o, en su caso, la exigencia sobre la reparación del daño y las sanciones correspondientes por la existencia de lesiones o violaciones a derechos humanos, particularmente, en el caso de marchas, manifestaciones y protestas sociales.
Obligación de Promover A partir de esta obligación, los Estados deben garantizar que las fuerzas policiales estén preparadas para hacer frente a situaciones de violencia o que generen delitos previstos conforme a un sistema de derecho penal de mínima intervención y orientación democrática, mediante la aplicación de medios y métodos respetuosos de los derechos humanos. Los Estados deben adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de promover una cultura de respeto, tolerancia y protección por parte de la sociedad hacia los derechos humanos, evitando en la medida de lo posible violaciones y estigmatizaciones que pueden llevar a la inhibición en el ejercicio de los derechos.
Fuente: Elaboración propia con base en: CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009. párr. 193.; Informe anual 2005 de la Relatoría Especial de Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, capítulo V, *Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión;* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 133; CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. 31 diciembre 2011, párr. 134; Guillermo Tella, *Territorios de protesta: El espacio público como escenario de resonancia*, en Análisis Urbano y Territorialidad, Plataforma Urbana. 9 enero de 2013, Argentina. Disponible en: http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/01/09/territorios-de-protesta-el-espacio-publico-como-escenario-de-resonancia/; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 142.

2. Alcances democráticos para la restricción de derechos: el caso de las marchas y manifestaciones

Bajo los modelos democráticos más desarrollados, los derechos fundamentales ocupan una posición primordial y de primer orden que se insertan en los documentos constitucionales para permear la actuación de todas las autoridades del Estado. En dichos sistemas de democracia los derechos humanos adquieren *una doble cualidad, ya que por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), y por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico (función objetiva).*[32]

La función objetiva de los derechos fundamentales resulta de vital importancia en la configuración y consolidación de los sistemas democráticos de un Estado, pues al ser éstos principios jurídicos que se incorporan en la Constitución para proteger intereses fundamentales de la sociedad, adquieren una protección reforzada que impide que dichos derechos puedan ser modificados o restringidos al libre arbitrio de las mayorías representativas[33].

De manera particular, bajo algunas teorías democráticas contemporáneas, los derechos fundamentales constituyen el coto vedado[34] o la esfera de lo indecidible[35], es decir, el conjunto de elementos jurídicos, políticos y sociales que rigen la vida democrática y que ni siquiera una mayoría representativa parlamentaria electa mediante procedimientos electorales democráticos puede restringir. Así, los derechos fundamentales se convierten en construcciones político-jurídicas que, acompañadas de postulados igualitarios, generan limitaciones de actuación frente a las autoridades, así como frente a los grupos o poderes fácticos dominantes con el objetivo de equilibrar las relaciones desiguales de poder que propician la subordinación, marginación y exclusión de grupos y personas, que contribuyen enormemente al desarrollo de violaciones a derechos humanos.

Los derechos fundamentales en tanto principios politico-jurídicos incorporados al torrente constitucional a través de procesos legislativos de positivización, se caracterizan por presentar una zona indeterminada o de vaguedad respecto de su contenido y alcance, situación que hace necesaria en ciertas ocasiones la intervención de los órganos político legislativos a fin de asegurar una maximización de los mismos que facilite su ejercicio y que propicie su adecuado respeto, protección, garantía y promoción por parte de las autoridades. Sin embargo, y en atención al concepto de «coto vedado» anteriormente señalado, las autoridades legislativas de un Estado se encuentran impedidas de emitir reglamentaciones que limiten o atenten contra el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, pues ello no sólo acarrearía afectaciones a la dimensión sustantiva de los derechos, sino en mayor medida, a la dimensión objetiva de los mismos generando graves repercusiones para el sentido democrático de la sociedad.

---

[32] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia al Amparo directo en revisión 1621/2010 de fecha 15 de junio de 2011. Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
[33] Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*, Madrid, Trotta, 1998.
[34] Ernesto Garzón Valdés, "Algunas consideraciones sobre la posibilidad de asegurar el 'coto vedado' a nivel internacional" en *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 12, año VIII, 2003, pág. 57
[35] Luigi Ferrajoli, "La esfera de lo indecidible y la división de poderes" en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 6, núm. 1, 2008, págs. 337 a 343.

Lo anterior no quiere decir que los órganos legislativos de un Estado se encuentren impedidos de emitir normas reglamentarias asociadas a la plena garantía de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, quiere decir, más bien, que dichos órganos se encuentran facultados a hacerlo siempre que dicha reglamentación tenga por objeto ampliar el margen de ejercicio y protección de los derechos fundamentales. Las leyes secundarias de un Estado no pueden restringir un derecho más allá de los límites reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales a partir de un análisis de estricta proporcionalidad. En otras palabras, la tesitura en torno a las facultades legislativas de un órgano político dentro de un auténtico Estado democrático se encuentran necesariamente compelidas a la expansión y optimización de los derechos humanos en tanto principios jurídicos fundamentales.

Mas aún, y a la luz de los más altos estándares internacionales así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, todas las autoridades –sin importar si son de carácter legislativo, ejecutivo o judicial– se encuentran obligadas a ejercer, en el marco de sus competencias, una interpretación conforme y un control de convencionalidad respecto de su actuación, así como de las normas jurídicas que pretendan aplicar o interpretar, en relación con las obligaciones e instrumentos internacionales que vinculen a nuestro país, así como con aquéllos que resulten más favorables para las personas[36].

Las anteriores consideraciones en torno a la legislación y reglamentación de derechos fundamentales constituyen un límite al poder discrecional de los órganos legislativos del Estado y se orientan hacia modelos más democráticos de sociedades. Bajo estos nuevos modelos, la creación, interpretación y aplicación de normas jurídicas adquieren una nueva dimensión respecto de su validez y legitimación en el escenario jurídico, político y social, pues para que una ley pueda ser considerada como válida no basta con que haya derivado de un proceso legislativo formal *(validez formal*) aprobado por una autoridad competente, sino que se requiere que dicha norma o legislación resulte compatible con los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución *(validez material)*[37].

Con base en lo anterior, es posible señalar que si bien en el marco de un Estado constitucional, los órganos legislativos tienen la facultad soberana para legislar en ciertas materias, también lo es que bajo un esquema de Estado democrático dicha facultad se encuentra limitada por la observancia y garantía de los derechos fundamentales de todas las personas. Así, no cualquier legislación que derive de un cuerpo político-legislativo podrá resultar válida a los ojos de un enfoque democrático de derechos humanos, sobre todo cuando a partir de dichas legislaciones se pretenda limitar –de manera directa o indirecta- el goce y ejercicio de los derechos humanos.

[36] Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C. núm. 158, párr. 128; Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C núm. 252, párr. 318; Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C núm. 233, párr. 228.

[37] Luigi Ferrajoli, "El derecho como sistema de garantías" en *Jueces para la democracia*, no 16-17, 1992, págs. 61–69.

2.1 Las protección jurídica de los derechos en las leyes y los casos excepcionales para su restricción.

A partir de las consideraciones anteriormente señaladas en torno a los límites de las autoridades en el marco de un Estado democrático de derecho, es posible hablar de las facultades y de lo que les está permitido hacer en torno a la reglamentación de los derechos fundamentales. Una primera idea que merece especial consideración es que en una democracia, reglamentar no debe entenderse como la posibilidad de limitar derechos. Ello es así ya que una reglamentación de derechos fundamentales –bajo los parámetros democráticos anteriormente expresados– requiere estar orientada, necesariamente, a la expansión de los derechos fundamentales[38], así como de la generación de condiciones óptimas para su ejercicio y garantía[39]. Aun cuando las autoridades legislativas tengan intención de reglamentar algún derecho fundamental establecido en la Constitución, deben ser conscientes que dicha reglamentación debe orientarse a satisfacer cabalmente el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas que cada derecho fundamental contempla.

El establecimiento de leyes relacionadas con derechos fundamentales significa una posibilidad para el Estado y sus autoridades de atender las exigencias, características y obligaciones que revisten a cada derecho fundamental, por lo cual las normas y leyes que tengan por objeto ampliar los cauces establecidos en la Constitución respecto de un derecho deben enfocarse a la actuación de la autoridad y no a condiciones dirigidas a las personas para su ejercicio[40], pues de lo contrario se estaría trasladando una carga innecesaria y desproporcionada a las y los ciudadanos que puede afectar los equilibrios y contrapesos democráticos para el ejercicio de los derechos fundamentales.

En el caso del ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta social la reglamentación que se pretenda hacer de ellos debe estar orientada a generar esquemas de actuación por parte de la autoridad acorde con los estándares internacionales en la materia; a evitar que sus agentes policiales cometan violaciones a derechos humanos, así como a generar mayores esquemas de protección relacionados con los servicios y funciones que desempeñan; a regular protocolos de actuación eficientes en torno a la redistribución de vías de tránsito o a generar mayores estrategias de operativización de sistemas de transporte público con el objetivo de armonizar todos aquellos derechos fundamentales que puedan entrar en conflicto en el marco de una manifestación.

Por otra parte, es importante reconocer que en virtud de su configuración, los derechos fundamentales, en tanto principios jurídicos, no son construcciones absolutas y plenamente determinadas cuyo alcance y contenido resulte sencillo de apreciar. Pese a ello, lo que es cierto es que las restricciones a los derechos fundamentales, por su naturaleza e impacto, deben analizarse bajo estrictos parámetros

[38] [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Pág. 1897. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 257/2012. Ruth Corona Muñoz. 6 de diciembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

[39] [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 1474. NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS. SEGUNDA SALA Amparo en revisión 633/2010. Brenda Karina Palacios Reyes. 22 de septiembre de 2010. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

[40] Corte IDH, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A núm. 6, párrs. 22 y 27.

de excepcionalidad y no como regla general o primera opción para la resolución de un determinado conflicto.

Aun cuando una restricción a derechos fundamentales deba encontrarse establecida en una ley, a la luz de los criterios sentados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos dicha ley debe dictarse por razones de interés general y con el propósito por el cual fueron establecidas, además de estar justificada por objetivos colectivos de tanta importancia que lleguen a pesar más que la necesidad social de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales[41]. Así, a juicio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no resulta suficiente que una ley sea considera como útil y oportuna para que pueda ser utilizada por las autoridades para restringir derechos fundamentales[42].

En el marco de conflictos o problemáticas sociales que afectan en mayor medida a unos grupos que a otros, es común que las autoridades justifiquen su actuación restrictiva de derechos fundamentales a partir de la utilización de conceptos indeterminados como "orden público", "moral pública" o "bien común", sin embargo, y de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dichos conceptos deben interpretarse bajo un enfoque de justa exigencia y necesidad para una sociedad democrática basada en el respeto y protección de los derechos humanos, en donde se tomen en consideración vías de equilibrio entre los distintos intereses y derechos en juego[43].

Aunado a ello, las autoridades deben tomar en consideración la posibilidad de que una legislación pueda restringir de manera encubierta el ejercicio de un derecho fundamental al intentar "regular", por ejemplo, un elemento indispensable para su ejercicio o materialización. En el caso específico de manifestaciones, las autoridades legislativas del Distrito Federal no podrían excusarse bajo el falaz argumento de pretender regular el espacio público para restringir el derecho a la manifestación, reunión y protesta de las personas que habitan o transitan por el Distrito Federal, cuando en realidad lo que se persigue es limitar de manera indirecta uno de los elementos materiales para el ejercicio de dicho derecho. Cuando ello sucede y las autoridades no son capaces de generar argumentos sólidos para justificar las medidas adoptadas, la reglamentación o regulación que propongan debe presumirse inconstitucional e inconvencional, sobre todo cuando existen sospechas o dudas razonables asociadas a que su emisión persigue alguna finalidad política o social de naturaleza represiva; pues en una sociedad democrática quien defienda la viabilidad y necesidad de ese tipo de reglamentaciones deben demostrar a las y los ciudadanos que no existen razones fundadas para sostener dichas sospechas[44].

Cuando las autoridades legislativas o administrativas pretenden establecer algún tipo de limitación o restricción –directa o indirecta– a derechos fundamentales, su validez y legitimación frente al escenario convencional y constitucional debe ser analizada bajo un examen de escrutinio estricto en donde la medida logre satisfacer los requisitos de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de modo que se asegure que la medida es la menos restrictiva y que su adopción resulta indispensable para proteger armónicamente los derechos e intereses en juego dentro de un fenómeno o conflicto social.

---

[41] CIDH, *Sra. X vs. Argentina, Caso 10.506*, Informe de Fondo 38/96, 15 de octubre de 1996, párr. 58.
[42] *Ibídem*, párr. 59
[43] Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A núm. 5, párr. 67.
[44] Véase Roberto Gargarella, *Petracchi: Me saco el sombrero/ Disparen sobre el pianista (Fallo Ley de Medios 8),* disponible en: http://seminariogargarella.blogspot.mx/2013/11/petracchi-me-saco-el-sombrero-disparen.html

Tabla 2. Elementos que conforman un análisis de proporcionalidad

Elemento	Contenido	Aplicación a manifestaciones
Legalidad	Implica que sea una ley formal y materialmente válida la que establezca las posibles restricciones a un derecho fundamental.	La posibilidad de limitar los derechos a la manifestación, reunión y protesta debe estar sustentada en una norma vigente dentro del sistema jurídico mexicano.
Idoneidad	Se traduce en la exigencia respecto de que la medida persiga un fin legítimo que resulte compatible con los principios y derechos fundamentales que sustentan a una sociedad democrática. La idoneidad de las restricciones representa una relación de medio-fin entre la acción legislativa y el fin constitucionalmente perseguido.	En el marco de manifestaciones públicas, la utilización de medidas legislativas puede resultar una medida idónea en tanto el fin constitucionalmente compatible que se pretenda perseguir sea la protección de otros derechos fundamentales que intervienen el escenario de sociedades democráticas.
Necesidad	Este elemento se refiere al examen de las alternativas posibles que tienen como objetivo alcanzar el fin legítimo que se persigue y precisar la mayor o menor lesividad de tales medidas. En este caso, el análisis que se hace es de medio-medio, es decir, aquél que analiza que sea el medio menos restrictivo o que sea el único medio existente para asegurar la consecución del fin constitucionalmente perseguido.	Tratándose de manifestaciones que involucran el ejercicio de los derechos a la libre expresión y reunión, es posible señalar que la medidas legislativas no constituyen la medida necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente protegido, en tanto que genera limitaciones innecesarias a los derechos involucrados que pueden atenderse por vías distintas y menos restrictivas como aquellas de naturaleza administrativa por medio de las cuales se regulen las obligaciones de las autoridades, y no el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos.
Proporcionalidad	A partir de este elemento es posible analizar el grado de interferencia o restricción de los derechos afectados a partir de la aplicación de la medida adoptada para proteger los fines constitucionalmente relevantes que la sustentan.	En el caso específico, la adopción de medidas legislativas –sobre todo aquellas de carácter penal–derivan en una intervención desproporcionada a los derechos a la libre reunión, manifestación y protesta social en tanto limitan de manera represiva su ejercicio. Lo anterior puede generar costos más altos para la vida democrática de las sociedades y para la propia defensa y exigencia de los derechos fundamentales de las personas.

Fuente: Elaboración propia con base en: Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C. No. 178, párr. 70; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Karen Atala e hijas Caso 12.502 contra el Estado de Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 102; Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 81-95, y Tribunal Constitucional de Perú, *Sentencia del Tribunal Constitucional 045-2004-PI/TC* de 29 de octubre de 2005.

2.2 Los derechos de reunión, manifestación y protesta social: aspectos sobre los que se pretende legislar

Del análisis del ejercicio de los derechos de manifestación, reunión y protesta social es posible identificar una serie de elementos que permiten materializar el desarrollo de manifestaciones públicas, protestas, peregrinaciones, eventos culturales y deportivos o cualquier otro evento o fenómeno que involucre la posibilidad de las personas de expresar una idea, opinión o exigencia en el marco del espacio público.

Dichos elementos constituyen el análisis de las posibles variantes que intervienen en el desarrollo de manifestaciones públicas de cualquier naturaleza, y que en muchas ocasiones representan los aspectos que con mayor frecuencia intentan ser regulados por los poderes públicos de los Estados. Aun cuando los elementos que se muestran en el presente documento constituyen una lista enunciativa y no limitativa, vale la pena señalar que su mención o enunciación en este momento no implica una calificación anticipada respecto de la compatibilidad de su regulación con un enfoque de derechos humanos. Por el contrario, es precisamente a partir del análisis respecto de los distintos mecanismos y vías de regulación de tales elementos, que será posible determinar si una legislación resulta compatible con el goce y ejercicio democrático de los derechos fundamentales en una sociedad.

Hechas las aclaraciones necesarias, el siguiente cuadro expresa los elementos que aseguran la materialización del ejercicio de los derechos a la libre reunión, manifestación y protesta social a través del desarrollo de manifestaciones públicas; el contenido de cada uno de dichos elementos, así como los aspectos derivados de cada uno de ellos que pueden ser o han sido regulados por parte de las autoridades en algunos contextos nacionales, no necesariamente a través de legislaciones que respondan a un enfoque de derechos, y muchas ocasiones bajo perspectivas francamente autoritarias.

Tabla 3. Elementos que aseguran la materialización del ejercicio de los derechos a la libre expresión y reunión a través del desarrollo de manifestaciones públicas

Elemento	Definición	Aspectos de regulación (Que no necesariamente son compatibles con un enfoque o perspectiva de derechos)
Elemento subjetivo	Desde la perspectiva de derechos humanos, el derecho de reunión constituye 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. El elemento subjetivo del derecho de reunión en contextos de manifestación puede analizarse desde la perspectiva de quienes participan en ellas, y de quienes son servidoras y servidores públicos que se involucran para garantizar su ejercicio.	**Personas manifestantes** Son todas aquellas personas que a partir de la titularidad individual y subjetiva del derecho de reunión lo ejercen de manera colectiva a través de la participación en peregrinaciones, marchas, manifestaciones, eventos culturales, o cualquier otro mecanismo que implique la celebración de una asociación transitoria. En tanto personas que ejercen un derecho fundamental, requieren de condiciones adecuadas de seguridad por parte del Estado y sus autoridades por medio de las cuales se fomente su realización y no se incurra en actitudes criminalizantes o estigmatizantes.
		Elementos policiales o autoridades de gobierno Son las personas que, de alguna manera, intervienen en el desarrollo de actividades asociadas al derecho de reunión como marchas, peregrinaciones, manifestaciones, protestas, eventos culturales o deportivos, entre otras, ya sea para asegurar condiciones óptimas para su ejercicio o bien para intervenir en casos en los que existan un riesgo que ponga en peligro la integridad de las personas que ejercen el derecho de reunión, o puedan existir afectaciones a otros intereses fundamentales en el marco de un Estado democrático.
Elemento material	Este elemento se relaciona con el análisis de las condiciones y las posibilidades objetivas y materiales para el ejercicio del derecho, a partir de la realización de reuniones, marchas, manifestaciones.	**Notificación previa para la celebración de una reunión** Se refiere a la posibilidad de que las personas que deseen realizar actividades en virtud del ejercicio del derecho de reunión, notifiquen de manera previa a las autoridades para que éstas puedan tomar las medidas necesarias a fin de asegurar las condiciones materiales para el ejercicio del derecho, así como para evitar la afectación a los intereses de otras personas.
		Autorización previa para la celebración de una reunión En algunos países, existe la obligación a cargo de las personas que ejercen el derecho de reunión y manifestación de solicitar una autorización previa para el desarrollo de dichas actividades. A diferencia de la notificación previa, la autorización es un elemento que condiciona el derecho de reunión a partir de los juicios y evaluaciones que realice la autoridad competente en cada caso.

Elemento	Definición	Aspectos de regulación (Que no necesariamente son compatibles con un enfoque o perspectiva de derechos)
Elemento temporal	Por naturaleza, el derecho de reunión constituye el ejercicio de una asociación transitoria de personas que ocupan un determinado lugar para su ejercicio. Este elemento hace referencia a la duración del desarrollo de las manifestaciones, así como al establecimiento de horarios específicos para su realización.	**Duración de la reunión** Implica la valoración sobre el periodo de tiempo que puede abarcar el derecho de reunión y manifestación, sus alcances, límites y condicionantes. En muchas ocasiones, el análisis de la duración de reuniones y manifestaciones se relaciona con la valoración de los impactos que se generen cuando dichas reuniones se realizan en el espacio público.
		Horarios para la celebración de reuniones Se refiere a la posible existencia de horarios específicos en los que puede ejercerse el derecho de reunión a partir de la celebración de marchas, manifestaciones, eventos culturales, deportivos, peregrinaciones, etc.
Elemento geográfico	Se refiere al espacio físico utilizado para el ejercicio del derecho de reunión. Tradicionalmente, el derecho de reunión puede ejercerse en lugares o espacios privados así como en el espacio público de las ciudades.	**Espacios específicos para la celebración de reuniones** Hace referencia a la determinación de lugares establecidos normativamente para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, como parques o plazas públicas, jardines, explanadas, etc.
		Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones A diferencia del elemento anterior, a partir de este aspecto de regulación las leyes pueden señalar lugares específicos en donde se prohíbe la realización de reuniones, manifestaciones, protestas o peregrinaciones como por ejemplo, vialidades primarias, oficinas de gobierno, representaciones diplomáticas, hospitales, accesos físicos a servicios básicos, etc.
Elemento teleológico	Refiere a los motivos o finalidades que sustentan el ejercicio del derecho de reunión a través de manifestaciones, peregrinaciones, marchas, protestas, etc.	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico** Hace referencia a la finalidad del ejercicio del derecho de reunión a través de la realización de eventos públicos, marchas, manifestaciones protestas, eventos culturales o deportivos, etc. y su compatibilidad con principios esenciales de especial y fundamental relevancia dentro de la sociedad. Al tratarse del ejercicio de un derecho, el análisis respecto de su ilicitud debe realizarse bajo un estándar reforzado de protección de derechos fundamentales.
		Naturaleza de la reunión Implica el análisis histórico, social, cultural o económico que sustenta el ejercicio del derecho de reunión. Así, puede haber reuniones o movilizaciones asociadas a elementos culturales, racionales, de protesta, de denuncia, académicos, culturales, políticos, deportivos, familiares, de espectáculo, terroristas, entre otros.
Elemento de modalidad	Implica el análisis de las distintas maneras, asociadas a la conducta de las personas quienes ejercen el derecho de reunión.	**Modalidad del ejercicio del derecho** Hace referencia, principalmente, a la naturaleza pacífica o no pacífica de las actividades en las que se materializa el ejercicio del derecho de reunión.

2.3 Tres modelos de legislación en torno a marchas y manifestaciones públicas

Comúnmente, las ciudades y metrópolis se enfrentan a un sinnúmero de problemáticas y fenómenos sociales que son consideradas como incómodas por parte de algún sector (que puede ser más o menos amplio) de la población o que repercuten en el desarrollo de las actividades cotidianas de las personas que las habitan. Si bien, una de las obligaciones que tienen los gobiernos y sus autoridades es la de brindar mecanismos de resolución efectiva a cada una de ellas, lo importante es analizar si dichos mecanismos se corresponden con las exigencias de una sociedad democrática o si incurren en legislaciones y actuaciones que vulneran derechos humanos.

a) Modelo prohibicionista

Bajo el esquema de un modelo prohibicionista diversos fenómenos sociales existen en el ámbito del derecho sólo bajo el supuesto de una necesaria regulación y prohibición dadas las afectaciones e incomodidades que pueden generar a la sociedad[45]. Desde este modelo de regulación normativa, todas las conductas asociadas al fenómeno que se pretende regular resultan punibles y sancionables, por lo cual el derecho penal –de la mano de la pena privativa de la libertad– se convierte en la principal herramienta de utilización por parte del gobierno y sus autoridades.

En los modelos de corte punitivo o prohibicionista no resulta relevante si el fenómeno o acción que se intenta regular implica el ejercicio de derechos fundamentales, sino que centra su atención, principalmente, en los sesgos de maldad e incomodidad que generan los efectos secundarios derivados del ejercicio de tales derechos fundamentales[46]. Así, lo que intenta proteger este tipo de modelos son conceptos comúnmente vagos e indeterminados como los de "moral pública", "orden público", "bien común" o "interés general" cuya aplicación e invocación abren la puerta para el desarrollo de acciones que se basan en la sospecha o que abiertamente son autoritarias en contra de acciones e intereses que resultan contrastantes con aquéllos perseguidos por parte del poder público. Este tipo de modelos de regulación son comúnmente utilizados por el gobierno y sus autoridades para intentar controlar (no precisamente de manera efectiva) diversos fenómenos sociales que contrastan con los parámetros de naturalidad y normalidad socialmente aceptados y que buscan combatir aspectos como la prostitución, el consumo de drogas, la homosexualidad, entre otros[47]. Aunado a ello, para este tipo de modelos, el ejercicio de derechos fundamentales no representa una cuestión de constitucionalidad y vida democrática, sino más bien, una problemática de justicia criminal que debe ser atacada y eliminada por las autoridades para evitar su reproducción.

Los modelos prohibitivos o punitivos son característicos de sistemas de gobierno autoritarios[48] o represivos que intentan controlar el ejercicio de derechos a favor de la permanencia de un *status quo*. Por ello, la utilización del sistema punitivo del Estado en estos casos suele operar a partir de un

[45] Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-629/10* de 13 de agosto de 2010, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

[46] Salvador Santiago Negrón y Carmen Albizu-García, "¿Guerra contra las drogas o guerras contra la salud? Los retos para la salud pública de la política de drogas de Puerto Rico" en *PRHSJ*, vol. 22, núm. 21, marzo 2003, pág. 49

[47] Patricia Canales, "La regulación de la prostitución en la legislación comparada" en *Serie Estudios*, núm. 325, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, octubre 2005.

[48] Para mayor información sobre las características de un Estado autoritaria véase Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Buenos Aires, REI, 1988, pág. 229; Mario Stoppino, "Autoritarismo" en Norberto Bobbio, *et al., Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1997, pág. 125, y Juan J Linz, "Sistemas Totalitarios y regímenes autoritarios" *en Obras Escogidas*, Madrid, Centros de Estudios políticos y Constitucionales, 2009, págs. 65-88.

derecho penal de autor que criminaliza a las personas en virtud de las condiciones físicas o sociales que las caracterizan y no la realización de acciones ilícitas.

En el caso de manifestaciones públicas y marchas, bajo el enfoque punitivo de modelos de regulación, es común que las autoridades establezcan una serie de graves limitaciones que, de manera directa o indirecta, restringen el ejercicio de derechos como la libre expresión, reunión y manifestación. Dichas limitaciones se traducen en la emisión de normas que criminalizan a las personas por participar en manifestaciones o conglomerados públicos, sobre todo cuando son de naturaleza política o de protesta social. Además las legislaciones representativas de este modelo trasladan cargas desproporcionadas a las personas que se manifiestan a través de la imposición de obligaciones asociadas a la identificación exhaustiva de quienes organizan dichas reuniones o, incluso, de quienes participan en ellas.

La reglamentación respecto de la participación de las autoridades no es un elemento trascendental bajo el enfoque que se analiza, sin embargo, la mayor parte de las legislaciones que se inscriben en este modelo intentan regular y limitar otros elementos que resultan indispensables para el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación como el espacio público o la duración de manifestaciones y reuniones. Así, es común que las autoridades impongan una serie de prohibiciones respecto de los horarios y lugares que pueden ser utilizados para ejercer tales derechos, señalando, a su vez, un conjunto de lugares considerados como "óptimos" por parte de las autoridades que, generalmente, se encuentran apartados o abstraídos de la vida social, situación que genera condiciones de segregación y discriminación que reproducen estigmas criminalizantes en contra de quienes, por cualquier motivo, ejercen libremente sus derechos fundamentales de expresión, reunión y manifestación.

El modelo prohibicionista de regulación de marchas y manifestaciones no resulta compatible con los postulados que sostienen a una sociedad democrática basada en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos fundamentales, pues el gobierno y sus autoridades tienen amplias facultades para calificar la finalidad, objetivos y la modalidad en la que se ejercen dichas actividades. En estos casos, las autoridades asumen que su única obligación es la de garantizar el orden público sin importar las formas y los costos que ello puede acarrear, es decir, las autoridades no parten de la intensión de generar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos sociales y utilizan el poder punitivo del Estado para combatirlos.

Tabla 4. Elementos regulados bajo el enfoque prohibicionista punitivo

Elemento	Aspectos de regulación	
Elemento subjetivo	Personas manifestantes	✓
	Elementos policiales o de gobierno	
Elemento material	Notificación previa para la celebración de una reunión	✓
	Autorización previa para la celebración de una reunión	✓
Elemento temporal	Duración de la reunión	✓
	Horarios para la celebración de reuniones	✓
Elemento geográfico	Espacios específicos para la celebración de reuniones	✓
	Espacios prohibidos para la celebración de reuniones	✓
Elemento teleológico	Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico *(Se califica el contenido de las demandas o el propósito de la reunión o manifestación)*	✓
	Naturaleza de la reunión	✓
Elemento de modalidad	Modalidad del ejercicio del derecho	✓

Para un análisis más detallado sobre la manera en que las legislaciones asociadas a este modelo de regulación reglamentan el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación, sírvase consultar el Anexo I de este documento.

*b) **Modelo integral***

El modelo integral de regulación parte de la consideración de un enfoque de derechos humanos que permite asegurar mecanismos para su adecuada protección, ejercicio y garantía. A diferencia del modelo prohibicionista, el modelo integral de regulación considera al ejercicio de derechos fundamentales como una virtud para el sistema democrático de la sociedad, por lo cual lo que debe buscarse es su mayor grado de optimización y su menor restricción posible.

El modelo integral, asociado a un enfoque de derechos humanos, se orienta esencialmente a otorgar poder a los sectores en situación de vulnerabilidad y excluidos mediante el reconocimiento de derechos, limitando el margen de acción del Estado, en tanto define en cierta medida lo que éste se encuentra obligado a hacer y no hacer[49]. De esta manera, el objetivo principal del modelo integral de regulación es el de asegurar el cumplimiento, aseguramiento y adecuado ejercicio de los derechos de todas las personas. Para ello, el enfoque de derechos humanos y su materialización en el modelo integral de regulación toma en consideración los siguientes elementos[50]:

- Ubica a las personas como sujetos de derechos y no como objetos de protección y regulación;
- Pugna por la construcción de una ciudadanía responsable y por el empoderamiento efectivo de las personas;
- Genera mecanismos adecuados para satisfacer el cabal cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos;
- Garantiza niveles esenciales de goce y ejercicio de derechos humanos a favor de todas las personas, sin discriminación alguna;
- Asegura la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos;
- Promueve mecanismos de transparencia y rendición de cuentas;
- Garantiza la existencia y acceso a recursos jurídicos institucionales y no institucionales para la exigibilidad y defensa de los derechos humanos.

Desde la perspectiva de la regulación, el modelo integral considera que diversos fenómenos sociales deben ser aceptados y respetados por las sociedades democráticas en tanto constituyen un fin esencial para la vida social. Por ello, parte de la idea que al no poder restringir o combatir un determinando fenómeno por su importancia social, la mejor opción es la de protegerlo desde un enfoque óptimo que garantice el ejercicio de derechos fundamentales, a fin de evitar efectos perniciosos en el orden

[49] Víctor Abramovich, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.* Revista de la CEPAL. Número 88. Abril, 2006. pág. 35.

[50] Para mayor información en torno al enfoque de derechos humanos véase: Astorga Aguilar, *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?,* en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Septiembre, 2009. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm; Eugenio Lahera, *Introducción a las políticas públicas.* En Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. División de Políticas y Estudios. Chile, 2008. pág.10; Luis Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, "Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción" *en SUR revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, junio 2011, pág.36; Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Manual Operativo para servidores y servidoras públicos: Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos*, 1a. Edición, México, 2010. pág.16; Manuel Sánchez Moreno, "Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Aspectos teóricos y metodológicos" en *Revista de Fomento Social*, España, núm. 261, vol. 66, enero – marzo 2011, pág. 50, y Office of the United Nations High Commissionet for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rihgts-Based Approach to Development Cooperation*, United Nations, New York and Geneva, 2006.

y convivencia social[51].

Aun cuando el modelo integral opte por establecer algunos lineamientos, lo hace bajo la premisa de brindar mayores esquemas de certeza al reconocer la posibilidad de que en el marco de dichos fenómenos se encuentre inmerso el ejercicio de derechos fundamentales, por lo que propone el establecimiento de mecanismos y sistemas de control primordialmente de las autoridades que se encuentran envueltas en ellos. Desde esta óptica, la reglamentación que caracteriza al modelo integral se basa en la consideración de validez formal y material que condicionan a las leyes a una democracia basada en el respeto a los derechos fundamentales de las personas, respetando que los límites a la actuación de las autoridades se encuentran en el respeto y consideración de dichos principios constitucionales.

A partir del modelo integral, la restricción a los derechos fundamentales así como las sanciones derivadas de su ejercicio, no pueden consistir en la principal herramienta al servicio de las autoridades para hacer frente a escenarios o problemáticas de naturaleza política o social; por el contrario, este enfoque determina la necesidad de que las autoridades generen mecanismos alternativos de participación y diálogo con la ciudadanía de modo que puedan mejorarse las condiciones de vida y seguridad de la sociedad.

El modelo integral de regulación sería el único compatible con el enfoque de derechos humanos pues contempla el aseguramiento de la mayor parte de los estándares internacionales de derechos humanos relacionados los derechos de reunión, manifestación pacífica y protesta social. Sus distintos elementos incorporan los criterios más avanzados en materia de uso de la fuerza legítima en contextos de manifestaciones sociales; los aspectos que pueden ser regulados en un sistema democrático; así como la búsqueda por armonizar derechos y las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía que el Estado tiene desde un enfoque de derechos humanos.

Bajo la perspectiva de este modelo, existe una presunción en favor de la celebración de reuniones, sin importar su naturaleza[52], en la que los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación deberían –en la medida de lo posible– ejercerse sin reglamentación alguna[53], pues por propia naturaleza, el ejercicio de los derechos humanos no puede estar sujeto a una autorización previa por parte de la autoridad. Así, desde un enfoque integral el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta social no puede estar sujeto a restricciones o requisitos innecesarios que puedan entorpecer su ejercicio[54]. Además, en caso de que exista alguna clase de restricción o reglamentación de dichos derechos, el enfoque de este modelo exige que además de encontrarse en una legislación, dicha restricción debe ser compatible con las normas de derechos humanos y siempre teniendo como

[51] Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-629/10* de 13 de agosto de 2010, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.
[52] Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.
[53] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas* preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/19/40, 19 de diciembre de 2011, párr. 26
[54] *Ibídem.*, Párrafo 20.

finalidad la protección de las personas y el ejercicio de sus derechos humanos.[55]

En cuanto a la posible regulación de dichos derechos, un modelo integral de regulación establece que el desarrollo de manifestaciones no puede estar sujeto a reglamentaciones de naturaleza penal;[56] por el contrario, la regla general a respetar es que el ejercicio que las personas hacen de este derecho no puede ser regulado de ninguna manera ya que el ejercicio de un derecho no puede constituir un delito[57]. Las normas penales desde este modelo deberían entenderse solamente desde la perspectiva de un derecho penal mínimo, que no debe ser utilizado por las autoridades para generar un efecto silenciador o amedrentador en la sociedad que desincentive el ejercicio de derechos fundamentales.[58] Aunado a lo anterior, la utilización del derecho penal tampoco puede responder al agravamiento de penas por conductas o acciones cometidas en contextos de manifestaciones, ya que ello constituiría un mecanismo indirecto de censura previa.[59] Bajo este enfoque, las penas y sanciones deben ser estrictamente necesarias y proporcionales, y sólo pueden estar dirigidas a la comisión de delitos (que cumplan con los parámetros del derecho penal mínimo, es decir no toda conducta puede ser considerada como delito en una sociedad democrática) que no forman parte del ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta social[60].

En este modelo integral de regulación, el principal sujeto regulado es el Estado, siempre con el objetivo de generar mecanismos y herramientas que coadyuven en el cumplimiento de las obligaciones que tiene a su cargo en materia de derechos humanos. Las personas que ejercen sus derechos fundamentales en manifestaciones, marchas o protestas, en cambio, no deben estar regulados en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales, ni deben estar obligados a otorgar medidas de seguridad o identificación específicas a las autoridades que puedan redundar en su estigmatización o criminalización. Por el contrario, todas las autoridades del Estado deben, de manera integral, tomar todas las medidas necesarias para que los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación puedan desarrollarse en condiciones óptimas.[61]

Las acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, la impartición de justicia, el disfrute de los servicios de transporte y vialidad, se regulan de manera específica y estricta. Toda la regulación relacionada con las autoridades debe dirigirse para limitar al máximo la discrecionalidad de las acciones que llevan a cabo, buscando reducir los márgenes de arbitrariedad de las mismas, siguiendo

[55] Ibídem., *párr. 26*
[56] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2008*, OEA/ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev.1, 25 de febrero de 2009, párr. 81, 99.
[57] CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos de las américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, párr. 51.
[58] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2008*, OEA/ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev.1, 25 de febrero de 2009, párr. 72 y 81.
[59] Corte IDH, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párr. 129; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h); Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 101.4) c).
[60] Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párrs. 83 y 84.; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2006, Serie C No. 135, párr. 85; Corte IDH, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 119.
[61] Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173; Corte IDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*, Sentencia del 1º de febrero de 2006, Serie C No. 141, párr. 165.

los criterios que están de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.[62] Así, las autoridades judiciales en el modelo integral no pueden utilizar las leyes de manera discrecional y arbitraria para establecer cargas a las personas manifestantes a partir de la utilización de tipos penales en blanco, o de la imposición de penas excesivas.

En cuanto a las autoridades de seguridad ciudadana, éstas deberán contar con protocolos de uso de la fuerza que limiten al mínimo la discrecionalidad de su uso, que establezcan criterios de necesidad y proporcionalidad y que reduzcan la capacidad de acción de los elementos sólo a los actos estrictamente permitidos por los estándares internacionales en la materia.[63] Por su parte, las autoridades encargadas del transporte y las vialidades de la ciudad deben de actuar a favor del libre desarrollo de la manifestación social, apoyándose en protocolos que les permitan tomar medidas de prevención y protección, a favor tanto de manifestantes como de las personas que no intervienen en dichas manifestaciones; como por ejemplo el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas durante su realización, así como el otorgamiento de facilidades para la utilización del transporte público de un punto a otro.[64]

Por otro lado, si bien es cierto el modelo integral no exige precisamente la prohibición de dar aviso a las autoridades para la celebración de una marcha, manifestación o peregrinación, también lo es que cuando lo solicita a partir de una reglamentación, lo hace a partir del establecimiento de los menores requisitos posibles y con la única finalidad de que las personas participantes coadyuven con las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía tanto de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación así como de otros derechos que puedan verse involucrados, como los de movilidad o el derecho al trabajo. Así, un aviso ante la autoridad será compatible con el modelo integral siempre y cuando tenga por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio de dichos derechos sin entorpecer, de manera significativa, el normal desarrollo del resto de las actividades realizadas comúnmente en la sociedad pero nunca como condicionante para el ejercicio de un derecho. De manera adicional, un modelo integral de regulación es consciente de la posible existencia de manifestaciones y eventos de reunión espontáneas respecto de los cuales no puede exigirse un cabal cumplimiento de dar aviso[65], sin embargo, en dichos casos la ausencia de notificación no puede significar una posibilidad a favor de las autoridades para prohibir o disolver una manifestación.[66]

Sobre el elemento geográfico de la manifestación, el modelo integral entiende al espacio público como

[62] CIDH, Capítulo V, *Informe Anual 1994, "Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*"; Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 63; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay,* Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, paras. 72 s) a 72 u).

[63] Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica,* Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina,* Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 83; CIDH, Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *"CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajarmarca, Perú."* 6 de julio de 2012.

[64] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Distr. General. 21 de mayo de 2012, párr. 41. A/HRC/20/27. CIDH*, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. 31 dic 2009, párr. 193. Y CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 134

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

[66] CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 133 y 137, y ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Distr. General. A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 28.

un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones[67] por lo que busca favorecer las manifestaciones pacíficas, facilitando a las personas que ejercen sus derechos a la libre expresión, reunión y manifestación el acceso a espacios públicos, protegiéndolas contra cualquier forma de amenaza.[68] A partir de lo anterior, el modelo integral de regulación asociado a marchas, manifestaciones, protestas, plantones y peregrinaciones –entre otros eventos similares– considera que las leyes sobre la libertad de reunión deben evitar contemplar prohibiciones generales respecto de la hora y el lugar para su celebración.[69]

Por regla general, y al tratarse del ejercicio de derechos fundamentales, en el modelo integral de regulación, las autoridades deben abstenerse de calificar la licitud o la ilicitud de una manifestación, sin importar su naturaleza o finalidad inicial[70]. Así, dicho modelo establece que deben ser permitidas de inicio todas las manifestaciones pacíficas, salvo aquellas a las que resulten aplicables algunas de las excepciones previstas para limitar de manera previa el ejercicio del derecho a la libertad de expresión como la apología al odio racial o étnico, o alguna manifestación o expresión que pueda dañar gravemente la moral o los derechos de niñas y niños[71]. Al reconocer la legitimidad como regla general, en este modelo, las regulaciones y las acciones de las autoridades deben de diferenciar claramente entre los actos que se llevan de manera violenta dentro de una manifestación pacífica, que se consideran como delitos pero que no vuelven violenta a la manifestación en su conjunto, rechazando también la asociación de conductas comunes a la manifestación pacífica con conductas violentas, como es el caso de las injurias, ofensas u otras que pudieran dirigirse a funcionarios e instituciones.[72] En este sentido, resulta fundamental interpretar el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con los más altos estándares de protección de los derechos humanos para asegurar que las restricciones a un derecho no se tornen inconvencionales.

Por último, el modelo integral reconoce que en una auténtica sociedad democrática, la crítica política

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

[68] ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, párr. 4.

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

[70] Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica,* Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 113; Corte IDH, *Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. *Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

[71] Debe recordarse la regla establecida por la misma Corte IDH de que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba emitiendo simplemente una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos. Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*. *Opinión Consultiva OC-5/85* del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77. Asimismo los casos del Tribunal Europeo como: Karatas v. Turquía, No. 23168/94. ECHR 1999-IV y Erdogu v. Turquía, No. 25723/94, párr. 69, ECHR 2000.

[72] CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/VII Doc 66, párr. 100 y 106; CIDH. *Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; Corte IDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105. ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.* 13 de agosto de 2007, párr. 5. A/62/225

es necesaria y deseable, y que los medios de expresar la inconformidad pueden ser de diversa índole; es decir, bajo la perspectiva de este modelo todas las expresiones, incluso aquéllas que puedan resultar injuriosas, molestas u ofensivas para las instituciones del Estado o para sus funcionarios, merecen una protección especial y su restricciones deben someterse a un umbral más estrecho.[73]

Tabla 5. Elementos regulados bajo el enfoque integral

Elemento	Aspectos de regulación	
Elemento subjetivo	Personas manifestantes	
	Elementos policiales o de gobierno	✓
Elemento material	Notificación previa para la celebración de una reunión	✓
	Autorización previa para la celebración de una reunión	
Elemento temporal	Duración de la reunión	
	Horarios para la celebración de reuniones	
Elemento geográfico	Espacios específicos para la celebración de reuniones	
	Espacios prohibidos para la celebración de reuniones	✓
Elemento teleológico	Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico	✓
	Naturaleza de la reunión	
Elemento de modalidad	Modalidad del ejercicio del derecho	✓

Nota: El modelo integral de regulación encuentra su fundamento en la aplicación de un enfoque de derechos humanos que asegure su protección, ejercicio y garantía. Por ello y aun cuando la presente tabla exprese la posibilidad de regular ciertos elementos, resulta indispensable recordar que dicha regulación debe estar enfocada siempre a asegurar el mayor ejercicio y aseguramiento de los derechos fundamentales involucrados, velando por que cualquier restricción que se intente establecer satisfaga los elementos establecidos bajo un examen de escrutinio estricto.

c) Modelo abolicionista

El rasgo común que justifica las posiciones de un modelo abolicionista de regulación se relacionan con la ilegitimidad del sistema penal punitivo, al considerar que las ventajas controladoras que pueden obtenerse de dicho sistema son inferiores a los perjuicios derivados de su acción. Desde la perspectiva de este modelo de regulación, la medida más eficaz para el control de situaciones o fenómenos sociales no es precisamente la sanción punitiva, sino la implementación de medidas alternativas como medios pedagógicos o instrumentos de control de tipo informal, ya sean éstos institucionales o meramente sociales.[74]

En principio, el abolicionismo parte de la defensa de múltiples opciones de vida dentro del Estado, sin embargo, no sólo pugna por la no criminalización de comportamientos etiquetados como delictivos, sino que pretende conseguir la supresión total de su visibilización a partir de mecanismos de regulación jurídica.[75] Es decir, aunque desde un modelo abolicionista se aboga por la no imposición directa de condenas de tipo penal respecto un determinado hecho, simultáneamente se legitima la punición o reglamentación de otro tipo de conductas asociadas al fenómeno principal que se desea suprimir.

A la luz de lo anterior, las posibilidades de regulación que ofrece un sistema abolicionista operan, principalmente, por medio de restricciones o limitaciones indirectas a otros derechos fundamentales. Ello quiere decir que si bien las legislaciones abolicionistas no penalizan un fenómeno social de

[73] Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.
[74] Luigi Ferrajoli, "Derecho Penal Mínimo", *Prevención y Teoría de la Pena*, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, Chile, 1995, pág. 39.
[75] David Rodríguez Goyes, *Un paso para el abolicionismo: La deconstrucción del género a través de la televisión*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2012, pág. 12.

manera directa, es porque simplemente la legislación no reconoce la existencia de ese hecho; en otras palabras, desde el punto de vista jurídico no se puede sancionar algo que no está regulado o que no existe para el ámbito del derecho.

En el caso específico de marchas y manifestaciones, las legislaciones que integran a este tipo de modelo de reglamentación comúnmente intentan regular conductas derivadas al desarrollo de dichos eventos, o bien, elementos físicos indispensables para su materialización, como el espacio público. Un ejemplo de este tipo de intentos de regulación se materializa en la intención de los órganos político-legislativos de regular el espacio público bajo consignas de asegurar el derecho a la movilidad de las personas que viven en la Ciudad, sin embargo, esta Comisión de Derecho Humanos en *su Informe sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* ha señalado al respecto que en la garantía de dicho derecho debe asegurarse también la integralidad en la salvaguardia de los derechos humanos de todas y todos los habitantes, es decir, haciendo énfasis en la importancia de tomar en consideración y garantizar la integralidad y vigencia de los derechos humanos tanto de manifestantes, como de las y los habitantes y transeúntes de la Ciudad de México[76].

Desde una perspectiva de derechos humanos, los modelos abolicionistas de regulación no resultan compatibles con un modelo democrático de sociedad pues no consideran a las personas como sujetos titulares de derechos, sino más bien como objetos susceptibles de protección y asistencia; a la vez que no pugna por el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos a cargo de las autoridades.

Tabla 6. Elementos regulados bajo el enfoque abolicionista

Elemento	Aspectos de regulación	
Elemento subjetivo	Personas manifestantes	✓
	Elementos policiales o de gobierno	
Elemento material	Notificación previa para la celebración de una reunión	
	Autorización previa para la celebración de una reunión	
Elemento temporal	Duración de la reunión	
	Horarios para la celebración de reuniones	
Elemento geográfico	Espacios específicos para la celebración de reuniones	
	Espacios prohibidos para la celebración de reuniones	✓
Elemento teleológico	Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico	
	Naturaleza de la reunión	
Elemento de modalidad	Modalidad del ejercicio del derecho	

[76] CDHDF, *Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, CDHDF, México, 2013, pág. 118.

3. La legislación relativa a marchas y manifestaciones desde un enfoque de derechos humanos

A partir de las consideraciones hasta ahora realizadas, y tomando en cuenta que no todo modelo de reglamentación resulta compatible con un enfoque democrático de derechos humanos, es posible señalar que en el marco de regulación de fenómenos sociales y ejercicio de derechos fundamentales como la realización de marchas, manifestaciones, protestas, peregrinaciones, mítines o cualquier otro evento relacionado, las autoridades tienen la obligación de generar condiciones óptimas para su ejercicio sin trasladar cargas o responsabilidades excesivas que puedan menoscabar su ejercicio.

Aun cuando el ejercicio de ciertos derechos fundamentales pueda entrar en colisión con el ejercicio de otros, las autoridades deben ser capaces de generar mecanismos de protección a favor de todas las personas, sin incurrir en actitudes criminalizantes o estigmatizantes en contra de grupos o personas determinadas.

3.1 La vía penal como última y excepcional vía de regulación

En un sistema democrático, la utilización del derecho penal debe figurar como la última posibilidad de actuación por parte del Estado; por lo que resulta indispensable que las autoridades sean capaces de generar propuestas alternativas para que las instituciones del Estado logren armonizar los derechos e intereses de las partes que intervienen en escenarios de manifestaciones públicas. Dichos mecanismos deben partir, en un primer momento, desde un enfoque de prevención y como último recurso, de la utilización de figuras de derecho penal aplicadas bajo estándares estrictos de proporcionalidad.

Así, en el marco de un sistema de derecho penal de mínima intervención y orientación democrática, los órganos político-legislativos pueden tomar la decisión de tipificar o despenalizar conductas, establecer atenuantes o agravantes, y disminuir o aumentar las penas, siempre y cuando con ello no comprometan la integridad de los valores, principios y derechos establecidos por la Constitución[77]. Por ello, el establecimiento de cualquier pena o la tipificación de cualquier delito debe cumplir con los principios de objetividad, constitucionalidad, racionalidad y proporcionalidad, que justificarían la existencia de un trato diferenciado o de mayor tutela de ciertos bienes jurídicos protegidos[78].

Bajo el esquema del derecho penal como *ultima ratio*, la pena de prisión, y en general la utilización del derecho penal, debe ser la última medida a cargo del Estado para exigir el cumplimiento de una norma u obligación contenida en alguna legislación, por lo que el Estado debe generar vías alternativas y menos invasivas para lograr establecer condiciones de convivencia armónica entre las personas. Mas aún, y bajo estrictos parámetros de proporcionalidad y necesidad, el derecho penal no puede ser utilizado para sancionar –de manera directa o indirecta– el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Tratándose de marchas y manifestaciones, las propuestas legislativas de utilizar la pena privativa de la libertad para sancionar los actos cometidos en escenarios de manifestación pública resulta desproporcionada y debe presumirse de inconstitucional e inconvencional al encontrarse de por

[77] Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-742/12*, Bogotá, Colombia, 26 de septiembre de 2012, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa

[78] [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2; Pág. 133, Feminicidio. La creación de ese tipo especial, que prevé sanciones más severas respecto del delito de homicidio, no viola la garantía de igualdad jurídica del hombre y la mujer consagrada en el artículo 4º constitucional (legislación penal del distrito federal)

medio un contexto de posibilidades materiales para el ejercicio legítimo de derechos fundamentales[79]. Cuando ello sucede, el análisis jurídico que se realice debe partir de una sospecha "legítima" sobre la posibilidad de que una medida punitiva o restrictiva en realidad se disfrace y sea utilizada para generar esquemas de represión y no precisamente de prevención.

La utilización del derecho penal para controlar o atender escenarios de marchas, manifestaciones, protestas o cualquier otro evento que suponga el ejercicio conjunto de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación suele constituir una medida para la imposición de penas ejemplares que lejos de contribuir a la disminución de la comisión de delitos[80], imponen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos fundamentales y generan crecimiento en la población de personas privadas de la libertad; situación que no puede ser considerada una medida idónea, más aún en el contexto del Distrito Federal.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el Estado y las autoridades no puedan hacer uso del derecho penal cuando se cometan delitos pues sólo en casos extraordinarios, y bajo estrictos parámetros de proporcionalidad y legalidad, el derecho penal puede ser considerado una opción para asegurar la sanción y posible reparación de afectaciones graves en contra de cualquier persona, sea ésta manifestante o no, o incluso policía. Ello supone una utilización más igualitaria y democrática de las figuras de derecho penal, pues se encuentran al servicio de todas las personas que se encuentran en las mismas condiciones.

La anterior consideración supone que en aquéllos casos excepcionales, y no generalizables, de utilización del derecho penal, éste debe partir de un enfoque de derecho penal de acto y no de actor, es decir, debe estar encaminado a sancionar la realización de conductas determinadas y previamente tipificadas, mas no las características, condiciones o particularidades de las personas que ejercen derechos fundamentales.

Al final, la utilización no excepcional del derecho penal para atender fenómenos sociales como los de marchas, manifestaciones, peregrinaciones y eventos similares aproximan la configuración normativa del Estado a modelos prohibicionistas-punitivos que resultan incompatibles con los principios consagrados en la Constitución y que restringe, de manera indubitable, el ejercicio de los derechos fundamentales. Por ello, es importante que las autoridades capitalinas se constituyan como sujetos abiertos al diálogo para la generación de mecanismos alternativos de regulación menos invasivos que aseguran la armonización de los derechos e intereses de todas las personas que viven y transitan en el Distrito Federal.

[79] A juicio de Roberto Gargarella, cuando una medida está enfocada a limitar o penalizar, de manera directa o indirecta, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el análisis que se haga de la situación tiene que ser analizado desde un test de escrutinio estricto y no únicamente desde la perspectiva de un análisis de razonabilidad. Véase Roberto Gargarella, *Petracchi: Me saco el sombrero/ Disparen sobre el pianista (Fallo Ley de Medios 8),* disponible en: http://seminariogargarella.blogspot.mx/2013/11/petracchi-me-saco-el-sombrero-disparen.html

[80] CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, CIDH, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2009.

3.2 Mecanismos alternativos de armonización y protección de derechos en contextos de marchas y manifestaciones

La consolidación de sociedades democráticas basadas en el respeto y aseguramiento de los derechos humanos requiere de la flexibilidad y disposición de las autoridades para generar soluciones equilibradas y efectivas a los distintos problemas que enfrentan las ciudades y sus habitantes. Sin embargo, debe partirse de la idea que la penalización o reglamentación excesiva no constituye la medida más adecuada para garantizar el ejercicio armónico de todos los derechos e intereses que confluyen en un escenario social. Tratándose de marchas y manifestaciones, los mecanismos y posibilidades de solución a los conflictos derivados de su ejercicio deberían partir desde un enfoque preventivo que sea capaz de brindar condiciones de seguridad y armonía para la vida social.

a) La capacitación integral de servidoras y servidores públicos

La obligación a cargo del Estado de proteger derechos humanos en contextos de marchas, manifestaciones y escenarios de protesta social se relaciona con la generación de marcos normativos estructurales que hagan viable el desarrollo de dichos eventos con base en principios de proporcionalidad, legalidad y uso adecuado de la fuerza. Dicha obligación, a través de la existencia de protocolos de actuación especializados en contextos de protesta social, constituye un mecanismo adecuado de protección en tanto amplía las capacidades operativas de los cuerpos policiales para participar en dichos eventos, reduciendo las posibilidades para el desarrollo de episodios de conflicto[81].

Por ello, resulta indispensable que las instituciones de seguridad de la Ciudad de México, diseñen protocolos de actuación desde un enfoque de derechos humanos que brinden certeza en el desarrollo de las labores de seguridad que realizan las y los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, también resulta necesario que las instituciones de seguridad del Distrito Federal emprendan mecanismos y cursos de capacitación que brinden a dichos elementos policiales la posibilidad de llevar a la práctica dichos protocolos; es decir, no basta con la existencia de protocolos y manuales de intervención, sino que debe buscarse la posibilidad de que todos los cuerpos policiales los conozcan y sepan aplicarlos[82].

De la mano de la capacitación adecuada –y bajo los más altos estándares internacionales en la materia- resulta indispensable que en cada operativo o marcha las y los policías conozcan detalladamente sus posibilidades de actuación dependiendo de cada contexto, escenario y condiciones de la manifestación. La socialización de los mecanismos de intervención y participación, así como el conocimiento claro y específico de la cadena de mando, permitirá que los cuerpos de seguridad pública conozcan los límites de su actuación y los posibles escenarios de riesgo que puedan derivar en afectaciones a su integridad, a la vez que reduce las posibilidades de que incurran en violaciones a derechos humanos.

[81] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía*, ONU, 2003.
[82] ONU, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

b) Mejoramiento de las condiciones laborales asociadas a la naturaleza del trabajo

Las y los policías, sin duda, realizan una labor fundamental para la sociedad al estar encargados de velar por la seguridad de todas las personas que habitamos en la Ciudad de México. Ello significa que, por naturaleza, el desarrollo de las actividades que realizan constituye un riesgo importante que puede poner en riesgo su vida e integridad física y emocional.

A partir de ello, y con el objetivo de generar mecanismos alternativos de protección para su personal, las instituciones de seguridad pública del Distrito Federal deben procurar que las y los policías cuenten con prestaciones y condiciones dignas de trabajo que les brinden pautas de seguridad y certeza personal y familiar para que puedan realizar sus actividades con menor temor a resultar afectados, o al menos con conocimiento de que ante cualquier posible afectación cuentan con condiciones y bases de seguridad social y atención médica adecuada a su alcance.[83] Aunado a ello, las condiciones de certeza a favor de las y los policías, así como de sus familias atraviesa, necesariamente, la existencia de condiciones de permanencia en el empleo y salarios dignos y adecuados dependiendo de las funciones y cargos que desempeñan.

En el escenario actual, el mejoramiento de las condiciones laborales de policías en la Ciudad de México resulta indispensable pues de acuerdo con información de esta Comisión 3 de cada 10 quejas que recibe la Quinta Visitaduría General derivadas de presuntas violaciones a derechos laborales, ubican a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal como la autoridad presuntamente responsable[84]. Asimismo, del total de expedientes en poder esta institución asociados a la vulneración de derechos laborales en contra de servidoras y servidores públicos de las SSP-DF, 96 de ellas refieren a hombres como presuntos agraviados; 69 a mujeres y 8 a colectivos presuntamente afectados.

La existencia de condiciones dignas de trabajo y seguridad social a favor de policías, sin duda, constituye un mecanismo alternativo de protección a sus derechos humanos y supone la existencia y utilización de vías menos invasivas que el derecho penal que resultan compatibles con sociedades democráticas y tolerantes de la diversidad.

c) Diseño de medidas de seguridad amplias en movilizaciones sociales

Estas medidas de seguridad amplias, no sólo se relacionan con la labor de los cuerpos policiales y su capacitación en casos de concentraciones o manifestaciones, sino que involucra a otras entidades del estado quienes a partir de información, escenarios de riesgos, análisis de puntos vulnerables y proyección de dinámicas de movilidad y conducta pueden prever con alto grado de certeza las acciones que pudieran desplegarse en una movilización proponiendo acciones preventivas y de protección que permitan asegurar tanto a las instituciones del Estado como a sus propias fuerzas del orden. En este sentido, la planeación de escenarios que debiera considerarse en la Orden General de Operaciones, debería de incluir la cobertura y el resguardo de estas áreas sensibles así como del resguardo de los cuerpos policiales que en acciones de contención pudieran en algún momento tener contacto con los manifestantes.

[83] CDHDF, *Informe Especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009, pág. 48.
[84] CDHDF, *Informe Anual 2012, Reflexiones sobre la agenda de derechos humanos en el Distrito Federal,* México, 2013, p.129.

4. Análisis de legislaciones comparadas con base en los modelos de regulación

La mayor parte de las iniciativas presentadas ante órganos político-legislativos tanto a nivel federal como local hacen mención de distintas legislaciones extranjeras a nivel internacional que fueron utilizadas por las y los disputados para dar un respaldo a sus propuestas legislativa. En este contexto, las tablas que a continuación se presentan buscan llevar a cabo un análisis de tales legislaciones con el fin de dilucidar el modelo de regulación en el que se enmarcan, y por lo tanto saber si su respaldo garantiza una regulación integral y con enfoque de derechos humanos para nuestra ciudad o las mismas se sustentan en enfoques punitivos o abolicinistas.

El análisis que se presenta en este apartado se realizó tomando en consideración las legislaciones en la materia de países de América y Europa, los cuales han regulado el derecho a la reunión y las manifestaciones. Algunos de ellos los regulan de manera indirecta en ordenamientos o leyes de distintas materias; otros por medio de regulaciones especiales. Sin embargo, el resultado del análisis demuestra una tendencia internacional a regular este derecho de manera punitiva, situación que llama particularmente la atención de esta Comisión, ya que lo anterior demuestra que el hecho de que un Estado se reconozca como democrático no tiene como consecuencia que toda su legislación lo sea.

Todos los países analizados regulan el elemento subjetivo relacionado con agentes policiales otorgando una serie importante de atribuciones con el fin de mantener el orden y la seguridad, sin que se marque de manera puntual los casos en que podrán detener o aplicar sanciones a los y las manifestantes. Lo anterior puede derivar en el desarrollo de actividades arbitrarias por parte de la autoridad como la de negar la autorización para realizar la manifestación sin una justificación plena. Respecto de la regulación de manifestantes podemos observar que ni Estados Unidos ni Canadá presentan elementos normativos que posicionen a los y las manifestantes en situación de vulnerabilidad o criminalización; sin embargo, en todos los demás países –como se pretende en la Ciudad de México– la regulación sobre las personas manifestantes se basa en la restricción de su derecho de reunión a partir de la incorporación de obligaciones y sanciones que limitan sus derechos a la libre reunión, manifestación y protesta social.

Es notable que todos los países regulan la notificación previa de la manifestación o evento público. Un grupo importante de legislaciones nacionales solicita la identificación de las personas convocantes o responsables de la manifestación y otros, como Venezuela, simplemente piden la notificación del día, hora, número de participantes y objeto de la manifestación. En el caso de Chile y Argentina encontramos a los únicos países en donde sólo se requiere la notificación sin necesidad de tener una autorización por parte de la autoridad.

Por otro lado, únicamente Estados Unidos y Rusia regulan los horarios en los que se podrán realizar las manifestaciones. Estados Unidos de manera indirecta, pues da la opción a cada condado de establecer los horarios, mientras que Rusia sí establece un margen específico de horas en el que las personas pueden salir a manifestarse.

El elemento geográfico no presenta unanimidad de criterios a nivel internacional. A pesar de que todos los países, salvo Canadá, regulan al menos un aspecto de este elemento, no coinciden en cuál aspecto regular. Rusia, en sentido contrario a Canadá, regula tanto los luagres permitidos para manifestarse como aquellos que se determinan como prohíbidos. Estados Unidos, Venezuela y Argentina señalan

espacios para la celebración de los eventos materia de esta opinión. Colombia, Chile, Libia y Reino Unido limitan las reuniones sólo a ciertos espacios que se consideran como prohibidos.

Colombia, Chile y Libia son países que no regulan el elemento teleológico, es decir, ni la naturaleza de la manifestación o evento público, ni la posición que guardan frente al ordenamiento jurídico (es decir, no califican la legalidad de las manifestaciones). En sentido contrario, Canadá regula ambos aspectos, señalando como ilícitas ciertos contenidos dentro de las marchas.

Por último, el elemento de modalidad es regulado por todos los países, salvo Rusia y Colombia. En general muchas legislaciones regulan el uso de máscaras, de uniformes, de armas y de violencia por parte de los y las manifestantes.

En general, vale la pena precisar que los distintos marcos normativos analizados (y que se contienen, (como se observará a continuación, en las iniciativas que se han presentado para regular el tema de las manifestaciones en el Distrtito Federal) presentan un modelo altamente punitivo, y las regulaciones son similares. A pesar de ser legislaciones vigentes en sociedades que suelen reconocerse como democráticas, sus regulaciones cuentan con sesgos autoritarios que restringen los derechos humanos. El carácter punitivo de las legislaciones analizadas, es particularmente preocupante si se toma en cuenta el contexto de debilidad democrática que aún se experimenta en América latina en función de un pasado reciente con gobiernos de corte autoritario.

Tabla 7. Análisis de elementos regulados a partir de legislaciones comparadas

Elemento	Aspecto de regulación	Colombia	Chile	Estados Unidos	Canadá	Venezuela	Rusia	España	Libia	Reino unido	Argentina
Elemento subjetivo	Personas manifestantes	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Elementos policiales o de gobierno	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Elemento material	Notificación previa para la celebración de una reunión	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Autorización previa para la celebración de una reunión	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Elemento temporal	Duración de la reunión										
	Horarios para la celebración de reuniones			✓			✓				
Elemento geográfico	Espacios específicos para la celebración de reuniones			✓		✓	✓				✓
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones	✓	✓				✓		✓	✓	
Elemento teleológico	Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
	Naturaleza de la reunión				✓						
Elemento de modalidad	Modalidad del ejercicio del derecho		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓

Tabla 8. Análisis de legislación comparada y el enfoque de regulación al que pertenecen

	Colombia	Chile	España	Estados Unidos	Reino Unido	Libia	Rusia	Venezuela	Canadá	Argentina
Modelo punitivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Modelo integral										
Modelo abolicionista										

5. Análisis de iniciativas locales y federales con base en los modelos de regulación

A partir de los distintos modelos de regulación contenidos el presente documento, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha realizado un análisis de aquellas iniciativas de ley que pretenden regular marchas y manifestaciones y que han sido presentadas ante los distintos órganos legislativos en los últimos dos años, tanto a nivel local como federal. Lo que persigue dicho análisis es conocer bajo qué modelo de regulación las autoridades de nuestro país han intentado dar respuesta a escenarios de manifestaciones y protestas, y si dichas respuestas son compatibles con un modelo de democracia basada en el goce y ejercicio de los derechos humanos. La metodología de análisis consistió en que cada iniciativa de ley propuesta fue examinada a la luz de cada uno de los aspectos de regulación que integran a cada modelo. Así, a partir de la lectura y análisis detallado de las iniciativas así como de la determinación sobre la regulación o no de cada elemento, fue posible observar el enfoque que las caracterizaba.

Derivado del análisis antes descrito, es posible señalar que todas las iniciativas presentadas hasta la fecha parten de un enfoque prohibicionista-punitivo contrario a los postulados que sustentan a una sociedad democrática basada en el goce y ejercicio de los derechos humanos, en donde lejos de fomentarse y protegerse los derechos de reunión, manifestación y protresta social se utilizan métodos represivos y criminalizantes en su contra. De esta manera, es posible observar en la tabla, salvo la Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal presentadas por la Senadora del Partido Acción Nacional, Gabriela Cuevas, todas las demás iniciativas muestran una sobrecarga de obligaciones y responsabilidades dirigidas hacia las personas que participan en alguna manifestación, colocándolas en una posición de vulnerabilidad y desventaja frente a las autoridades, sin que tal iniciativa pueda considerarse dentro de un paradigma distinto al punitivo.

En el mismo sentido, y conforme a la regulación del elemento subjetivo que conforma a las manifestaciones y marchas, es posible advertir que todas las iniciativas se inclinan por regular a los elementos policiales con la principal intención de asegurar el orden y mantener la seguridad, defendiendo primordialmente el derecho de tránsito y movilidad por encima de los derechos de reunión, manifestación y protesta social. Merece especial atención la iniciativa propuesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Diputado Jesús Sesma del Partido Verde Ecologista de México la cual regula todos los aspectos subjetivos de manera altamente punitiva.

Respecto del elemento material, todas las iniciativas coinciden en solicitar una notificación previa a partir de una serie de exigencias desmedidas que limitan, de manera importante, la posibilidad para el desarrollo de manifestaciones y marchas. En lo que toca a la autorización previa por parte de la autoridad para el desarrollo de manifestaciones, salvo la iniciativa presentada por el Diputado Gabriel Gómez del Campo Gurza del Partido Acción Nacional ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, todas las demás prevén que las manifestaciones se encuentren sujetas a una autorización previa a cargo de la autoridad, o bien, le confieren la potestad de modificar horarios y lugares asociados al desarrollo de marchas y manifestaciones.

En este contexto, es importante señalar que si bien ninguna iniciativa regula de manera específica el tiempo de duración de las manifestaciones, todas buscan acotar los horarios en los que será posible llevarlas a cabo, atendiendo a las horas de menor flujo en la ciudad. Lo anterior, representa una acción desproporcionada que limita de manera indirecta la posibilidad de las personas de ejercer sus derechos humanos de reunión, manifestación y protesta social en contextos de manifestaciones públicas.

Las iniciativas presentadas por la Senadora Mariana Gómez del Campo del Partido Acción Nacional ante la Cámara de Senadores y ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentan la mayor cantidad de aspectos regulados de manera punitiva en el elemento geográfico. Así, dicha iniciativa muestra una serie de importantes restricciones al uso del espacio público tales como la prohibición de realizar manifestaciones en lugares específicos y la determinación para que dichos eventos se realicen únicamente en parques y plazas.

En lo que toca a la finalidad y naturaleza de las manifestaciones y el uso del derecho penal para combatirlas, únicamente la iniciativa presentada ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido Acción Nacional evita regular dichos elementos, mientras que las demás iniciativas analizadas posicionan como ilícitas ciertas marchas y fines de las mismas. Por último, respecto de la modalidad en el ejercicio y desarrollo de las manifestaciones, las iniciativas otorgan a la autoridad un amplio margen de actuación que pueden generar escenarios propicios para el desarrollo de violaciones a derechos humanos, como detenciones arbitrarias o afectaciones la integridad personal, e incluso la posibilidad de que se cometan actos de tortura.

En general, el análisis realizado a cada uno de las iniciativas presentadas ante los distintos órganos políticos-legislativos en nuestro país permite observar que todas ellas parten de un modelo de regulación prohibicionista-punitivo, y establecen un amplio abanico de restricciones al ejercicio de los derechos humanos a la libre expresión y reunión. Adicionalmente las regulaciones que hoy se presentan como una posibilidad para la Ciudad de México, posicionan las personas manifestantes en una posición de vulnerabilidad frente al poder público respecto a su libertad y su seguridad integral.

Ahora bien, resultaría contradictorio establecer que las iniciativas analizadas presentan regulaciones integrales si con anterioridad se ha señalado que su contenido se acerca más al modelo punitivo. Sin embargo, existen algunos artículos en ellas cuya aproximación se orienta a un modelo integral de regulación. Ello no quiere decir que dichas iniciativas se ajusten a un modelo integral o de derechos humanos, sino solamente que algunos de los elementos que regulan son susceptibles de ser regulados en el modelo integral.

Por ejemplo, es el caso de las iniciativas de ley presentadas por la Senadora Gabriela Cuevas Y por el Diputado Jesús Sesma, las cuales no contemplan la responsabilidad solidaria por parte de las personas organizadoras de marchas y manifestaciones. Por su parte, respecto de los elementos policiales o de gobierno algunas iniciativas regulan su actuación pero con un afán de protección a los manifestantes; incluso, la iniciativa que propone la senadora Gabriela Cuevas propone una capacitación en materia de derechos humanos para el respeto de los y las manifestantes. Pese a ello, son muy pocos aspectos los que algunas iniciativas regulan con enfoque integral.

Como se expresó anteriormente, a pesar de que no podría concluirse en ningún sentido que alguna de las iniciativas presentadas son integrales, podemos ver que sólo dos de ellas cuentan con algunos elementos menos restrictivos y que buscan proteger más aspectos de los derechos de reunión y libertad de expresión. El problema es que esas mismas iniciativas contemplan una serie de elementos de carácter punitivo que contrarrestan los aspectos del enfoque integral que contienen.

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas Cámara de Senadores PAN 2013 Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federa Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge E. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federa ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza	Ley de Transporte y Vialidad para el DF ALDF 2002
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes**						
	Establecer delitos, faltas o responsabilidades en contra de las personas manifestantes.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Establecer delitos, faltas o responsabilidades por actos que no hayan sido cometidos por manifestantes directamente.	✓				✓	
	Establecer diversas obligaciones con el objetivo de individualizar e identificar a las personas organizadoras.	✓			✓	✓	
	Establecer como requisito indispensable el señalamiento de los datos personales y de localización de las personas organizadoras.	✓			✓	✓	
	Establecer una obligación a los manifestantes a ejercer por sí mismas un control respecto del orden.	✓		✓	✓	✓	
	Establecer una obligación a los manifestantes a ejercer por sí mismas un control respecto de la seguridad.	✓		✓	✓	✓	
	Señalar medidas de responsabilidad penal subsidiaria en caso de que se cometan algún delito.	✓				✓	
	Sancionar expresiones hacia las autoridades o personas, tales como injurias o insultos.	✓		✓	✓	✓	
	Imposición de sanciones desproporcionadas con el acto sancionado	✓		✓	✓	✓	
	Elementos policiales o de gobierno						
	Las y los servidores públicos que de alguna manera participan en el desarrollo de las manifestaciones gozan de amplias facultades y pocos controles jurídicos para intervenir en dichos eventos.	✓	✓		✓	✓	
	El objetivo es asegurar la permanencia del orden público y la seguridad de la ciudadanía.	✓	✓	✓	✓	✓	
	No existen mecanismos de sanción y reclamo en contra de violaciones a derechos humanos cometidas por servidoras y servidores públicos en el marco de manifestaciones públicas.		✓	✓	✓	✓	
	Las autoridades judiciales cuentan con un amplio margen de aplicación del derecho penal y administrativo de corte sancionador.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Existencia de tipos penales "en blanco" o de naturaleza ambigua.				✓		
	Las autoridades encargadas de regular el espacio público cuentan con un amplio margen de actuación para limitar el acceso a lugares susceptibles de ser utilizados como espacios de reunión y manifestación.	✓		✓	✓		

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas Cámara de Senadores PAN 2013 Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federa Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge E. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federa ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza	Ley de Transporte y Vialidad para el DF ALDF 2002
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión**						
	Notificación previa como un mecanismo indirecto de supervisión y autorización.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Imponer el cumplimiento de requisitos excesivos y desproporcionados en torno a la notificación de la celebración de una reunión o manifestación.	✓			✓	✓	
	Exige requisitos como tiempo de duración, identificación de líderes, número aproximado de manifestantes.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Exige señalar con antelación las medidas de seguridad que se utilizarán durante la manifestación.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Autorización previa para la celebración de una reunión						
	Establece una obligación a cargo de las personas que deseen manifestarse o reunirse de solicitar una autorización previa a cargo de la autoridad para la celebración de una determinada manifestación.	✓	✓	✓	✓		
	No existen criterios claros y definidos que sustenten la actuación discrecional de las autoridades quienes pueden negar dicha autorización apartándose de elementos asociados a la debida motivación y fundamentación.		✓	✓	✓	✓	
Elemento temporal	**Duración de la reunión**						
	Se dispone el periodo de tiempo que se considera razonable para que se lleve a cabo una protesta.						
	Cuando dicho periodo llega a su límite, la autoridad suele justificar actuaciones de intervención y disolución de las manifestaciones, generando afectaciones al ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación						
	Horarios para la celebración de reuniones						
	Limita la posibilidad de llevar a cabo protestas, reuniones o manifestaciones en horarios preestablecidos.	✓	✓	✓	✓	✓	
	Señala la horas en las que es posible manifestarse y horas en las que está prohibido hacerlo.	✓	✓	✓	✓	✓	

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas Cámara de Senadores PAN 2013 Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federa Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge E. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federa ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza	Ley de Transporte y Vialidad para el DF ALDF 2002
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones**						
	Establece restricciones o limitaciones al uso del espacio público para llevar a cabo manifestaciones.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Restringe las manifestaciones al uso de vialidades principales para la celebración de reuniones	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Establece espacios específicos, o parte de ellos, para que las personas puedan ejercer sus derechos de reunión o manifestación.	✓				✓	
	La autoridad tiene la facultad para realizar cambios o modificaciones a la ruta de la manifestación, generalmente a partir de la información proporcionada por los manifestantes en el aviso previo (obligación referente al elemento material).	✓	✓	✓	✓	✓	
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones						
	Únicamente se podrá ejercer el derecho de reunión y realizarse manifestaciones en determinados espacios específicos destinados para ello, como pueden ser estadios, parques o plazas.	✓				✓	
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico**						
	Califica la licitud o ilicitud de cierto tipo de reuniones o manifestaciones que resultan contrastantes con los intereses de ciertos grupos de poder dominantes.	✓		✓	✓		✓
	Las autoridades utilizan el derecho penal y la fuerza para intentar combatir, reprimir y disolver reuniones que consideren atentan contra el orden público o la moral	✓	✓	✓	✓		
Elemento de modalidad	**Modalidad del ejercicio del derecho**						
	Las autoridades cuentan con una gran discrecionalidad para regular y calificar los medios por los cuales las personas expresan sus intereses, inconformidades o exigencias	✓	✓	✓	✓	✓	

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas. Cámara de Senadores PAN (2013) Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge F. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federal ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes**					
	No reglamenta de ninguna manera el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación pacífica a través del derecho penal ni el administrativo.					
	Se legisla única y exclusivamente la sanción de conductas ilícitas específicas y aisladas que puedan cometerse en el marco de manifestaciones o conglomeraciones públicas, sin que ello signifique la posibilidad de asociarlas con la totalidad o integralidad de las manifestaciones.					
	No solicitan información detallada sobre las personas que organizan y participan en las manifestaciones					
	No se establece ningún tipo de responsabilidad solidaria por parte de quienes participan en dichas manifestaciones cuando se cometan actos delictivos		✓	✓	✓	
	No se establece ningún tipo de responsabilidad solidaria por parte de quienes participan en dichas manifestaciones cuando se cometan actos delictivos					
	Las autoridades tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar los delitos y violaciones a derechos humanos que se cometan en cualquier contexto, sin incurrir en actitudes criminalizantes y estigmatizantes que vulneren la presunción de inocencia y el derecho de defensa de las personas.					
	Las autoridades y la legislación no trasladan la carga de las medidas de seguridad a las personas que participan en eventos o manifestaciones públicas que involucren el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación.		✓			
	Elementos policiales o de gobierno					
	Se asumen las obligaciones de seguridad, servicios de transporte y vialidad y de debido proceso por parte de las autoridades.		✓	✓		
	Se asumen las obligaciones de fomentar el cumplimiento y observancia del respeto a los derechos humanos	✓	✓	✓		
	Se establecen medidas para reducir los márgenes de discrecionalidad en sus acciones y estableciendo criterios de actuación acordes a los estándares internacionales de derechos humanos.					
	Establece protocolos de uso de la fuerza que limiten al mínimo la discrecionalidad de su uso por parte de los elementos de seguridad, que reduzcan la capacidad de acción de los elementos sólo a los actos permitidos por los estándares internacionales en la materia.					
	Regular aspectos relacionados con la capacitación de los elementos de seguridad pública en contextos de manifestaciones, con un enfoque de derechos humanos.		✓	✓		
	Se establecen sanciones en contra de servidoras y servidores públicos por la comisión de violaciones a derechos humanos en el marco de manifestaciones.					

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas. Cámara de Senadores PAN (2013) Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge F. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federal ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza
	Limita la aplicación del derecho penal y administrativo sancionador al mínimo de las acciones que pudieran constituir delitos de manera aislada, fuera del ejercicio de la manifestación pacífica.					
	Atribuye responsabilidades de los jueces que abusen de su rol de juzgadores y que rompan las restricciones.					
	Señala protocolos de actuación para autoridades encargadas de transportes y vialidad, que dan medidas claras de prevención y protección tanto a manifestantes como a las demás personas.					
	Establece la necesidad de la investigación previa de movilizaciones por parte de las autoridades, para informar, planear rutas alternativas de las personas no manifestantes y la otorgación facilidades para el transporte de un punto a otro.					
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión**					
	La notificación previa contempla los menores requisitos posibles para tal efecto, de manera que no constituya una carga excesiva ni desproporcionada para los manifestantes.		✓	✓		
	No contempla como requisito para la formuación del aviso los datos personales de las personas que organizan o participan en las manifestaciones.		✓	✓		
	Establece como objetivo de la notificación previa es que la autoridad pueda cumplir con sus obligaciones en materias de derechos humanos y tomar todas aquellas medidas necesarias y efectivas encaminadas a garantizar el ejercicio y armonización de derechos a través de la generación de planes y estrategias de contingencia y respuesta efectiva.					
	Contempla la existencia de reuniones, manifestaciones o protestas espontáneas en las que por su propia naturaleza resulta imposible cumplir con el aviso, lo cual no implica consecuencia alguna.					
	Autorización previa para la celebración de una reunión					
	El desarrollo de manifestaciones, marchas, protestas, peregrinaciones o cualquier otro fenómeno que involucre el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión o manifestación no estan sujetos a la emisión de una autorización previa por parte de las autoridades.					

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas. Cámara de Senadores PAN (2013) Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge F. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federal ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza
Elemento temporal	**Duración de la reunión**					
	La legislación en la materia no debe establecer un periodo de tiempo determinado para la duración de las manifestaciones.	✓	✓	✓	✓	✓
	Señala que en casos en los cuales las manifestaciones o protestas se extiendan por un periodo de tiempo considerablemente largo, las autoridades deben intentar generar condiciones de diálogo efectivas a fin de lograr la resolución de los conflictos.					
	Establece como excepción que en los casos de mayor gravedad, la restricción a los derechos a la libre reunión, expresión y manifestación deberá plantearse a través de un examen de proporcionalidad y escrutinio estricto en sede jurisdiccional.					
	Horarios para la celebración de reuniones					
	Permite en cualquier momento del día el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación pacífica, permitiéndola en cualquier momento del día.					
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones**					
	Permite el libre ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación en el espacio público.					
	No se establecen lugares específicos para la realización de manifestaciones, reuniones o celebraciones públicas como estadios, plazas o parques públicos determinados.		✓	✓	✓	
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones					
	Señala de manera restrictiva y excepcional lo lugares donde no pueden ejercerse los derechos a la libre reunión, expresión y manifestación.				✓	
	Establece que el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y expresión no puede impedir el acceso a hospitales públicos y privados, unidades o centrales de transporte aéreo o terrestre de personas que pongan en grave e irreparable riesgo la seguridad e integridad de terceras personas.					
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico**					
	Contempla como regla general la prohibición de calificar la licitud o ilicitud de una manifestación.					
	Establece que en aquellos casos en los cuales resulte aplicable alguna excepción en torno a la consideración de los estándares asociados a la censura previa, como puede ser la apología del odio étnico o racial, o incluso, una grave afectación a la moral de la infancia y la adolescencia, las autoridades podrán intervenir en dicha manifestación.		✓	✓		
	Naturaleza de la reunión					
	Reconoce la legitimidad de todo tipo de manifestación social, independientemente que sea cultural, religiosa o de crítica política al Estado.					

Elemento	Aspecto de regulación	Ley General de Manifestaciones Públicas. Cámara de Senadores PAN (2013) Mariana Gómez del Campo	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Senadores PAN 2013 Gabriela Cuevas	Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal Cámara de Diputados PAN 2013 Jorge F. Sotomayor	Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federal ALDF PEVEM 2012 Jesús Sesma	Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal ALDF PAN 2013 Gabriel Gómez del Campo Gurza
	Modalidad del ejercicio del derecho					
Elemento de modalidad	Permite todo tipo de expresiones, incluso aquéllas que puedan resultar injuriosas, molestas u ofensivas para las instituciones del Estado o para sus funcionarios.		✓	✓		
	Prevé que no cualquier acto aislado de violencia que se dé en el marco de una manifestación puede ser una justificación para tildar a ésta de violenta y proceder a su disolución					

Elemento	Aspecto de regulación	Ley de cultura cívica del Distrito Federal Asamblea Legislativa D.F. (2004)	Iniciativa de Ley de Movilidad del D.F. Asamblea Legislativa D.F. (2013) Laura Iraís Ballesteros Mancilla	Iniciativa de Ley Integral de Transporte y Vialidad Asamblea Legislativa D.F. (2012) Fernando Espino Arévalo
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes**			
	Reglamenta las acciones o delitos que las personas participantes en las manifestaciones pueden realizar.	✓	✓	✓
	No establece restricciones o penalizaciones directas por la participación en manifestaciones o conglomeraciones públicas, pero sí por el desarrollo de acciones cometidas en el marco de dichos eventos.	✓	✓	✓
	Elementos policiales o de gobierno			
	No es susceptible de regulación			
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión**			
	No es susceptible de regulación			
	Autorización previa para la celebración de una reunión			
	No es susceptible de regulación			
Elemento temporal	**Duración de la reunión**			
	No es susceptible de regulación			
	Horarios para la celebración de reuniones			
	No es susceptible de regulación			
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones**			
	No es susceptible de regulación			
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones			
	Establece mecanismos de regulación del espacio público como un mecanismo indirecto de limitación a los derechos de libertad de expresión, reunión y manifestación.	✓	✓	✓
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico**			
	No es susceptible de regulación			
	Naturaleza de la reunión			
	No es susceptible de regulación			
Elemento de modalidad	**Modalidad del ejercicio del derecho**			
	No es susceptible de regulación			

Conclusiones

Conclusiones Generales

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las acciones de defensa, protección, garantía y promoción de los derechos humanos constituyen un elemento clave para que la Ciudad de México se convierta en un espacio de libertades en donde las personas que la habitan o transitan por ella, puedan ejercer sus derechos humanos en un contexto de pluralidad, inclusión y participación democrática.

Si bien, como cualquier otra metrópoli de relevancia, la Ciudad de México día a día se enfrenta a fenómenos y contextos sociales que pueden provocar afectaciones y molestias entre diversos grupos y personas que la integran; sin embargo, la construcción de un modelo democrático sustentado en el respeto y ejercicio de los derechos humanos de todas y todos hace necesario que las acciones y medidas emprendidas por las autoridades para brindar soluciones y mecanismos de respuesta resulten compatibles con los más altos estándares constitucionales e internacionales en la materia.

El análisis de fenómenos sociales, tales como marchas, protestas, manifestaciones y, en general cualquier otro evento que involucre el ejercicio directo o indirecto de derechos fundamentales, no puede ser una labor que se analice a la ligera por parte de las autoridades, pues de lo contrario se estarían generando altos costos y graves afectaciones para el contexto democrático de la Ciudad que habitamos. Por ello, y a partir de la investigación expresada en la presente Opinión Técnica, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal considera que la actuación administrativa y legislativa de las autoridades capitalinas debe estar orientada, en todo momento, a asegurar el máximo goce y ejercicio de todas las personas.

A partir de lo anterior, la CDHDF invita a las autoridades legislativas, administrativas y judiciales a que en el análisis de actos que involucren el ejercicio de derechos fundamentales, como es el caso de marchas, protestas y manifestaciones, tomen en consideración los elementos que integran a un modelo integral de regulación en donde el ejercicio de los derechos fundamentales constituye una virtud necesaria para la consolidación de una democracia sustantiva basada en los principios de inclusión, respeto y pluralidad. Para ello, es necesario que cualquier disposición normativa que consideren necesario establecer respecto de fenómenos sociales en el marco de sus competencias, contemple los estándares más avanzados tendientes, en todo momento, a asegurar la protección más amplia de los derechos humanos.

Por último, a juicio de este organismo de protección de los derechos fundamentales, la importante labor en torno a la consolidación de una auténtica sociedad democrática basada en el respeto de los derechos humanos es una tarea que corresponde a todas las personas e instituciones que intervenimos, de alguna manera, en el escenario social del Distrito Federal, por lo que resultaría extremadamente injusto que su consecución, además de dejarse en manos de quienes libremente deciden ejercer sus derechos fundamentales, quedará sin mecanismos de protección alguna.

Conclusiones Específicas

1. El desarrollo de marchas y manifestaciones públicas supone un mecanismo de participación social para el ejercicio de derechos fundamentales, específicamente de los derechos a la libre reunión, manifestación y protesta social. En este sentido, resulta fundamental que en una sociedad democrática existan sólidos mecanismos institucionales de participación que aseguren que las demandas de las personas sean atendidas por parte de las autoridades.

2. Si bien es cierto que el desarrollo de marchas y manifestaciones puede generar molestias y entrar en conflicto con el derecho a la movilidad, también lo es que dicho conflicto no sea plantea de manera directa, pues la problemática general de movilidad deriva de la ausencia de una política pública integral. Las marchas representan sólo una mínima parte de dicha problemática.

3. Del presente estudio es posible concluir que los derechos humanos no pueden ser objeto de regulación en una sociedad democrática. Cualquier legislación a cargo del Estado debe estar orientada a determinar el más amplio cumplimiento de las obligaciones a cargo de las autoridades y nunca trasladar cargas desproporcionadas a las personas en el ejercicio de sus derechos.

4. A partir del análisis realizado es posible señalar que existen, al menos, tres posibles modelos desde los cuales se han regulado las marchas y manifestaciones:

   a) Punitivo.- Característico de gobiernos autoritarios en donde lo que se regula es el ejercicio de derechos humanos a través de restricciones, y no el comportamiento de agentes del Estado. El derecho penal es la principal herramienta de control social.

   b) Integral.- Parte de un enfoque tendiente al cumplimento de obligaciones en derechos humanos. Lo que se regula es el actuar de las autoridades y no de las personas. No genera restricciones indirectas ni requisitos desmedidas. Buscar armonizar derechos a partir de estrategias específicas de actuación. Este modelo es el único que se corresponde con auténticas sociedades democráticas al estar basado en el respeto y garantía de los derechos humanos.

   c) Abolicionista.- Opera a partir de restricciones indirectas a derechos o elementos que intervienen en el ejercicio de marchas y manifestaciones. Desconoce la existencia de dichos eventos como parte del escenario jurídico por lo que opta por la restricción indirecta.

5. La mayoría de las legislaciones internacionales analizadas parten de un enfoque punitivo que establece cargas desproporcionadas a manifestantes y restricciones excesivas al uso del espacio público. La utilización de dichas iniciativas para dar sustento a las propuestas nacionales resulta contraria para un modelo de sociedad democrática basada en el respeto y garantía de los derechos humanos.

6. Todas las iniciativas locales y nacionales presentadas ante órganos políticos-legislativos del país adoptan el enfoque punitivo de regulación. Varias de ellas incluso establecen sanciones al ejercicio de derechos y utilizan conceptos vagos como “paz” y “orden público” para su establecimiento.

Aun cuando sólo una iniciativa presenta elementos del modelo integral, el resto del cuerpo normativo hace que se incline, en mayor medida, a un modelo punitivo.

7. Frente a escenarios de reunión, manifestación y protesta social las autoridades deben ser capaces de generar y adoptar medidas alternativas de atención y protección a los derechos e intereses tanto de personas manifestantes, como de aquéllas que transitan por el espacio público. Dichas medidas pueden ser de naturaleza policial como el diseño e implementación de protocolos de actuación dirigidos a servidores públicos; la socialización de estrategias de intervención en contextos de manifestaciones públicas; el adecuado conocimiento de la cadena de mando; el mejoramiento de condiciones laborales a favor de policías, así como el desarrollo de cursos de capacitación; o bien de naturaleza no policial como el establecimiento de rutas alternas de circulación, la generación de condiciones para la optimización y mayor efectividad de los servicios de transporte público o incluso el ofrecimiento de horarios flexibles y diferidos en oficinas cuando existan manifestaciones, entre otras medidas.

Propuestas

1. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal invita a las autoridades capitalinas a ser partícipes en la construcción y consolidación de una sociedad democrática basada en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, a través de procesos de inclusión y consideración de las distintas voces y opiniones a cargo de personas y grupos que forman parte del escenario social, político y cultural del Distrito Federal.

2. Asimismo, la CDHDF hace votos para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dirija sus esfuerzos legislativos de regulación de fenómenos y contextos sociales, como el de marchas y manifestaciones públicas, desde un enfoque integral de regulación que tome en consideración el óptimo cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y la mínima restricción o intervención directa e indirecta de los mismos.

3. Tratándose de marchas y manifestaciones públicas, resulta indispensable que las autoridades eviten desarrollar políticas y cuerpos normativos que, de cualquier manera, criminalicen o estigmaticen el ejercicio de los derechos fundamentales a la libre expresión, reunión y manifestación. Aunado a ello, los esfuerzos de reglamentación y supervisión deben enfocarse a las instituciones de gobierno y a sus agentes con el objetivo de evitar el desarrollo de acciones violentas y de posibles violaciones a derechos humanos.

4. En caso en que diversos derechos lleguen a colisionar por el desarrollo de marchas y manifestaciones públicas en la Ciudad de México, las autoridades capitalinas se encuentran frente a la obligación de generar respuestas alternativas que, de manera armónica, sean capaces de asegurar, en la mayor medida de los posible, el máximo goce y ejercicio de los derechos involucrados.

5. Por último, la CDHDF exhorta a las autoridades del Distrito Federal a reflexionar sobre la conveniencia social de utilizar el derecho penal como principal herramienta de contención y acercamiento con la sociedad. A juicio de esta institución, el establecimiento de nuevas penas, así como el incremento de las ya existentes, no constituyen mecanismos adecuados para la consolidación de una democracia basada en los derechos humanos.

Bibliografía

Textos

Aguilar Astorga, *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Septiembre, 2009. Disponible en: <www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

Aldaz Phenélope, IP: marchas causan pérdidas por mil mdp, El Universal, viernes 4 de octubre de 2013. Disponible en:<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/ip-marchas-causan-perdidas-por-mil-mdp-119140.html>.

Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello Prados, Gerardo, "Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas" en Jordi Bonet i Pérez y Víctor M. Sánchez (coords.) Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios, Huygens, España, 2008.

Abramovich, Víctor, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL. Número 88. Abril, 2006.

Canales Patricia, "La regulación de la prostitución en la legislación comparada" en Serie Estudios, núm. 325, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, octubre 2005.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011-2012, México, 2013.

CDHDF, Informe Especial sobre los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras del Distrito Federal, 2010-2011, cdhdf, 2013. En proceso de publicación.

_____, Informe Especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

Ferrajoli, Luigi, "Derecho Penal Mínimo", en *Prevención y Teoría de la Pena*, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, Chile, 1995.

_____, "El derecho como sistema de garantías" en *Jueces para la democracia*, no 16-17, 1992.

_____, "La esfera de lo indecidible y la división de poderes" *en Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 6, núm. 1, 2008.

_____, Derechos y garantías. La ley del más débil, 7ª edición, Trotta, España, 2010.

García Ramirez, Sergio y González, Alejandra, La libertad de expresión en la jurisprudencia de la corte Interamericana de derechos humanos, Corte IDH y CDHDF. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/libertad_expresion3.pdf. ,

Gargarella, Roberto, "Expresión Cívica y Cortes de Ruta", en Felipe González y Felipe Viveros, editores, en "Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público", Cuaderno de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. 2000. Disponible en: http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/investigaciones/Cuadernos_de_analisis_Coleccion_Derecho_Privado/especiales/CAJ_n10_Serie_Publicaciones_Especiales.pdf

_____, *Petracchi: Me saco el sombrero/ Disparen sobre el pianista* (Fallo Ley de Medios 8), disponible en: http://seminariogargarella.blogspot.mx/2013/11/petracchi-me-saco-el-sombrero-disparen.htmlGarzón Valdés, Ernesto,

"Algunas consideraciones sobre la posibilidad de asegurar el 'coto vedado' a nivel internacional" en *Derechos y Libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 12, año VIII, 2003.

Lahera, Eugenio, "Introducción a las políticas públicas", En *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. División de Políticas y Estudios. Chile, 2008.

Leguizamon Arias, Wilmer Yesid, El derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social: el caso del transporte público colectivo de la Ciudad de Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, pág. 1, Disponible en < http://www.ruef.net.br/uploads/biblioteca/4e2c5184cca114d0a9798113949eba8e.pdf<

Rodríguez Goyes David, *Un paso para el abolicionismo: La deconstrucción del género a través de la televisión*, en Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2012.

Sánchez Moreno, Manuel, "Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Aspectos teóricos y metodológicos" en Revista de Fomento Social, España, núm. 261, vol. 66, enero – marzo 2011, pág. 50, y Office of the United Nations High Commissionet for Human Rights, Frequently Asked Questions on a Human Rihgts-Based Approach to Development Cooperation, United Nations, New York and Geneva, 2006.

Vázquez, Luis Daniel y Delaplace Domitille, "Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción" en SUR revista internacional de derechos humanos, vol. 8, núm. 14, junio 2011.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Dirección General de Enlace Institucional, Información del 1° de enero al 31 de julio de 2012. Cifras estimadas, sujetas a revisión. Transcripción textual del "Anexo Estadístico" del Sexto Informe de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal, 2011-2012. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/images/docs/informes/6toinforme/AnexoEstad6tob.pdf> página consultada el 5 de diciembre de 2013.

Jurisprudencia Nacional e Internacional

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. T-456/92 y Sentencia c-742/2012.

_____, Sentencia C-742/12, Bogotá, Colombia, 26 de septiembre de 2012, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

_____, Sentencia T-629/10 de 13 de agosto de 2010, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

Tribunal Constitucional Español, Sentencia 170/2008 de 15 de diciembre de 2008 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español en el recurso de amparo núm. 10471-2006.

SCJN, Sentencia al Amparo directo en revisión 1621/2010 de fecha 15 de junio de 2011. Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Poder Judicial de la Federación, [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Pág. 1897. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 257/2012. Ruth Corona Muñoz. 6 de diciembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

Poder Judicial de la Federación, [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 1474. NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS. SEGUNDA SALA Amparo en revisión 633/2010. Brenda Karina Palacios Reyes. 22 de

septiembre de 2010. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Organismos Internacionales

CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, "Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

_____, Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajarmarca, Perú." 6 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp.>

_____, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005, Capítulo V "Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión".

_____, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos de las américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006.

_____, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, cidh, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2009.

_____, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. 31 dic 2009.

_____, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe anual 2008, OEA/ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev.1, 25 de febrero de 2009.

_____, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, 2012.

_____, Sra. X vs. Argentina, Caso 10.506, Informe de Fondo 38/96, 15 de octubre de 1996.

_____, Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

Corte EDH, Caso Rekvényi c. Hungría, Sentencia del 20 de mayo de 1999.

_____, Caso Vogt c. Alemania, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323.

_____, Karatas v. Turquía, sentencia de 1999.

_____, Erdogu v. Turquía, sentencia de 2000.

Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, núm. 184.

_____, Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

_____, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.

_____, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177.

_____, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia del 1º de febrero de 2006, Serie C No. 141.

_____, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C núm. 233.

_____, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

_____, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C núm. 252.

_____, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Sentencia de 22 de noviembre de 2006, Serie C No. 135.

_____, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195.

_____, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

_____, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.

_____, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 194.

_____, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C. Núm. 158.

_____, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193.

_____, La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

_____, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A núm. 6.

_____, Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 15.

_____, Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 6.

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

_____, Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013.

_____, Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/19/40, 19 de diciembre de 2011.

_____, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/62/225, 13 de agosto de 2007.

ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/3/217 durante su III periodo de sesiones el 10 de diciembre de 1948.

ONU, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios

Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Frequently Asked Questions on a Human Rihgts-Based Approach to Development Cooperation, United Nations, New York and Geneva, 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía, ONU, 2003.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Manual Operativo para servidores y servidoras públicos: Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, 1a. Edición, México, 2010.

Iniciativas de Ley

Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, Cámara de Senadores, Gabriela Cuevas (PAN) 2013.

Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, Cámara de Diputados Jorge Francisco Sotomayor (PAN) 2013.

Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Gabriel Gómez del Campo Gurza (PAN) 2013.

Iniciativa de Ley de Movilidad del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal Laura Iraís Ballesteros Mancilla (PAN), 2013.

Iniciativa de Ley General de Manifestaciones Públicas, Cámara de Senadores, Mariana Gómez del Campo (PAN) 2013.

Iniciativa de Ley Integral de Transporte y Vialidad, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Fernando Espino Arévalo, 2012.

Iniciativa de Ley que regula las manifestaciones y marchas en la vía pública del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jesús Sesma (PEVEM) 2012

Legislación comparada

Code of administration of offences of the Russian Federation, Rusia, 2001.

Codification District of Columbia Official Code, Estados Unidos de América, 1973.

Código de Contravenciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Ley No. 1472, Argentina, 2004.

Código de Policía Bogotá, D.C., Colombia, 2003.

Código Penal de Colombia, Ley 299, Colombia, 2000.

Criminal Code R.S.C. 1985, Canada, 1985.

Criterios Generales de Actuación del Procedimiento Contravencional del Poder Judicial, Argentina, 2003.

Decreto Ley 1421 de 1993, Colombia, 1993.

Decreto Supremo No. 1086. Ministerio Interior 16/09/1983, Chile, 1983.

Federal Law No. 54 –FZ of June 19, 2004. On rallies, meetings, demonstrations, marches and picketing, Rusia, 2004.

Law on Meetings, Street Processions and Pickets, Libia, 1997.

Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, Venezuela, 2003.

Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana (Ley Corcuera), España, 1982.

Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho a la reunión, España, 1983.

Ordenanza del espacio público – Bilbao – 16/10/2010, España, 2010.

Principles for Promoting Police Integrity, Estados Unidos de América, 2001.

Public Order Act 1986. Ch. 64, Long Title, Reino Unido, 1986

Anexo 1.

Análisis de elementos susceptibles de reglamentación a partir de cada uno de los modelos de legislación expuestos

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes** Bajo este modelo, la legislación correspondiente puede establecer una serie de delitos, faltas o responsabilidades en contra de las personas manifestantes, incluso por actos que no hayan sido cometido por ellas directamente, sino por el hecho de participar en una manifestación a través del ejercicio de sus derechos fundamentales a la libre expresión y reunión. Aunado a ello, es común que las legislaciones puedan establecer diversas obligaciones con el objetivo de individualizar e identificar a las personas organizadoras, estableciendo como requisito indispensable el señalamiento de sus datos personales y de localización. Bajo este tipo de modelos, las autoridades trasladan una serie de obligaciones que, en principio les corresponden a ellas cumplir, hacia las personas que participan en algún tipo de manifestación, por ejemplo, obligándolas a ejercer por sí mismas un control respecto del orden y seguridad del evento, así como medidas de responsabilidad penal subsidiaria en caso de que se cometan algún delito.
	Elementos policiales o de gobierno En este tipo de modelos, las y los servidores públicos que de alguna manera participan en el desarrollo de las manifestaciones gozan de amplias facultades y pocos controles jurídicos para intervenir en dichos eventos. El objetivo principal que persiguen las y los agentes del Estado bajo el enfoque del modelo punitivo no es otro más que asegurar la permanencia del orden público y la seguridad de la ciudadanía. Aunado a ello, es común que dentro del Estado no existan mecanismos de sanción y reclamo en contra de violaciones a derechos humanos cometidas por servidoras y servidores públicos en el marco de manifestaciones públicas. En cuanto a las autoridades judiciales, al ser éstas las encargadas de aplicar el derecho penal en el marco de los procesos seguidos en contra de las personas participantes en manifestaciones, cuentan con un amplio margen de aplicación del derecho penal y administrativo de corte sancionador. Además, la discrecionalidad ejercida por las y los impartidores de justicia en este tipo de modelos se ve reforzada por la existencia de tipos penales "en blanco" o de naturaleza ambigua. Respecto de las autoridades encargadas de regular el espacio público, al igual que las demás autoridades, cuentan con un amplio margen de actuación para limitar el acceso a lugares susceptibles de ser utilizados como espacios de reunión y manifestación.
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión** Si bien la notificación previa no en todos los casos significa el condicionamiento del ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación a una decisión discrecional de las autoridades, bajo el modelo prohibicionista suele utilizarse este elemento como un mecanismo indirecto de supervisión y autorización al imponer el cumplimiento de requisitos excesivos y desproporcionados en torno a la notificación de la celebración de una reunión o manifestación. Así, además de los datos básicos para la celebración de la manifestación como fecha, lugar, hora y ruta, algunos elementos desproporcionados que sueñen exigirse bajo este modelo con la finalidad de que la autoridad pueda intervenir o incluso restringir la materialización de los derechos involucrados, son: • **Tiempo para presentar el aviso.-** Por lo general el plazo para presentar el aviso redunda en términos muy amplios y excesivos, llegado a establecer hasta 10 días previas a la celebración. • **Identificación de la persona que presenta el aviso.-** Se requiere que una persona determinada se responsabilice de dar el aviso, generalmente solicitando que lo hago quien convocó a la manifestación e incluso que proporcione datos personales que faciliten su identificación. • **Número y calidad de participantes.-** Se establece una obligación adicional respecto de la descripción detallada del número y calidad de las personas que participarán en el evento. • **Medidas de seguridad.-** Se solicita información detallada sobre las medidas de seguridad que los manifestantes están considerando para la realización de la manifestación.
	Autorización previa para la celebración de una reunión Bajo este modelo de reglamentación, la legislación suele señalar la obligación a cargo de las personas que deseen manifestarse o reunirse de solicitar una autorización previa a cargo de la autoridad para la celebración de una determinada manifestación. Por lo general, no existen criterios claros y definidos que sustenten la actuación discrecional de las autoridades quienes pueden negar dicha autorización apartándose de elementos asociados a la debida motivación y fundamentación.
Elemento temporal	**Duración de la reunión** Bajo el enfoque prohibitivo de las manifestaciones, a través de la normatividad se dispone el periodo de tiempo que se considera razonable para que se lleve a cabo una protesta, estableciendo un límite determinado para la ocupación del espacio público. Cuando dicho periodo llega a su límite, la autoridad suele justificar actuaciones de intervención y disolución de las manifestaciones, generando afectaciones al ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación.

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento temporal	**Horarios para la celebración de reuniones** Con este aspecto de regulación las autoridades limitan la posibilidad de llevar a cabo protestas, reuniones o manifestaciones en horarios preestablecidos, fijando horas en las que es posible manifestarse y horas en las que está prohibido hacerlo. Por lo general, los argumentos que intentan justificar esta restricción se basan en evitar el desarrollo de congestionamientos viales y de mayores afectaciones ocasionadas a las actividades que cotidianamente se desarrollan en las ciudades.
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones** Desde la perspectiva del modelo prohibicionista, las autoridades pueden establecer una serie de restricciones o limitaciones al uso del espacio público para llevar a cabo manifestaciones, que limitan de manera importante uno de los elementos esenciales para la materialización de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación como: • La restricción al uso de vialidades principales para la celebración de reuniones • El establecimiento de espacios específicos, o parte de ellos, para que las personas puedan ejercer sus derecho de reunión o manifestación, por ejemplo, el hecho de que las personas únicamente puedan utilizar un carril de las vialidades para tal efecto. Por otro lado, en este modelo, la autoridad tiene la facultad para realizar cambios o modificaciones a la ruta de la manifestación, generalmente a partir de la información proporcionada por los manifestantes en el aviso previo (obligación referente al elemento material).
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones De acuerdo al modelo prohibicionista, la normatividad establece que únicamente se podrá ejercer el derecho de reunión y realizarse manifestaciones en determinados espacios específicos destinados para ello, como pueden ser estadios, parques o plazas.
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico** Bajo este modelo, es común que las autoridades califiquen la licitud o ilicitud de cierto tipo de reuniones o manifestaciones que resultan contrastantes con los intereses de ciertos grupos de poder dominantes. A partir de dicha calificación, las autoridades utilizan el derecho penal y la fuerza para intentar combatir, reprimir y disolver reuniones que consideren atentan contra el orden público o la moral.
	Naturaleza de la reunión En este aspecto de regulación, el modelo prohibicionista limita o restringe, de manera previa y absoluta, cierto tipo de manifestaciones como las relacionadas con causas de protesta social o bien algunas otras de corte religioso o político.
Elemento de modalidad	**Modalidad del ejercicio del derecho** En el modelo prohibicionista, las autoridades cuentan con una gran discrecionalidad para regular y calificar los medios por los cuales las personas expresan sus intereses, inconformidades o exigencias. Así, suelen determinar que a violencia en contextos de manifestación pueden ir desde la expresión de injurias, molestias o insultos hasta la utilización de armas de fuego o violencia física, sin el establecimiento claro de una gradualidad en el empleo de dichos medios.

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes** En términos generales, bajo el enfoque integral las personas que intervienen en el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación no son susceptibles de ser reguladas. Así, el modelo integral de regulación no reglamenta de ninguna manera el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación pacífica a través del derecho penal ni el administrativo pues para este modelo dichas legislaciones deben quedar limitadas única y exclusivamente a la sanción de conductas ilícitas específicas y aisladas que puedan cometerse en el marco de manifestaciones o conglomeraciones públicas, sin que ello signifique la posibilidad de asociarlas con la totalidad o integralidad de las manifestaciones. Asimismo, bajo este modelo las autoridades no solicitan información detallada sobre las personas que organizan y participan en las manifestaciones, al igual que en la legislación no se establece ningún tipo de responsabilidad solidaria por parte de quienes participan en dichas manifestaciones cuando se cometan actos delictivos pues parte de la idea de que las autoridades tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar los delitos y violaciones a derechos humanos que se cometan en cualquier contexto, sin incurrir en actitud criminalizantes y estigmatizantes que vulneren la presunción de inocencia y el derecho de defensa de las personas. Respecto a las medidas de seguridad, bajo este modelo las autoridades y la legislación no trasladan este tipo de cargas a las personas que participan en eventos o manifestaciones públicas que involucren el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación. Por el contrario, posiciona dicha carga en hombros de la autoridad a fin de que garantice condiciones óptimas para el ejercicio de los derechos fundamentales.
	Elementos policiales o de gobierno En este modelo, todas las acciones relacionadas con el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación, tales como la seguridad, los servicios de transporte y vialidad y de debido proceso, recaen en las autoridades. El modelo integral se encarga de regular fuertemente a éstas, asumiendo las obligaciones a cargo del estado en materia de derechos humanos, fomentando su cumplimiento y observancia; reduciendo los márgenes de discrecionalidad en sus acciones y estableciendo criterios de actuación acordes a los estándares internacionales de derechos humanos. • Las autoridades de seguridad pública deberán contar con protocolos de uso de la fuerza que limiten al mínimo la discrecionalidad de su uso, que establezcan criterios de necesidad y proporcionalidad y que reduzcan la capacidad de acción de los elementos sólo a los actos permitidos por los estándares internacionales en la materia. En caso de que se cometan conductas que pudieran constituir delitos, los protocolos también establecerán la manera de conducirse para evitarlos, con estricto apego a los estándares internacionales en la materia. A su vez, se regularán aspectos relacionados con la capacitación de los elementos en contextos de manifestaciones, con un enfoque de derechos humanos. De manera adicional, bajo la perspectiva de este modelo se establecen reglamentaciones en torno a las sanciones en contra de servidoras y servidores públicos por la comisión de violaciones a derechos humanos en el marco de manifestaciones. • En cuanto a las autoridades judiciales, la regulación correspondiente deberá reducir la discrecionalidad de las y los jueces para la aplicación del derecho penal y administrativo sancionador en los contextos de manifestaciones sociales, limitándolo al mínimo de las acciones que pudieran constituir delitos de manera aislada, fuera del ejercicio de la manifestación pacífica. En este modelo existe también regulación que permite la atribución de responsabilidades de los jueces que abusen de su rol de juzgadores y que rompan las restricciones. • Respecto de la autoridad encargada del transporte y las vialidades de la ciudad debe destacarse que bajo este modelo, la reglamentación en esta materia establece protocolos de actuación que dan medidas claras de prevención y protección tanto a manifestantes como a las demás personas, sin limitar las manifestaciones y realizando actos que garanticen el derecho a la movilidad, como la investigación previa de movilizaciones para informar, planear rutas alternativas de las personas no manifestantes y la otorgación facilidades para el transporte de un punto a otro.

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión** En aquellos casos en los cuales se exija una notificación previa para la celebración de reuniones o manifestaciones, el modelo integral contempla los menores requisitos posibles para tal efecto, de manera que no constituya una carga excesiva ni desproporcionada para los manifestantes que pueda significar una restricción indirecta al ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación. Asimismo, los datos personales de las personas que organizan o participan en las manifestaciones no son contemplados como un requisito para la formulación del aviso. En este modelo, el motivo por el que se contempla el aviso, así como las características y contenido del mismo, únicamente persiguen el objetivo de que la autoridad pueda cumplir con sus obligaciones en materias de derechos humanos y tomar todas aquellas medidas necesarias y efectivas encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación, así como la armonización de otros derechos que pudieran estar en colisión a través de la generación de planes y estrategias de contingencia y respuesta efectiva. Además, el modelo integral de regulación contempla la existencia de reuniones, manifestaciones o protestas espontáneas en las que por su propia naturaleza resulta imposible cumplir con el aviso, lo cual no implica consecuencia alguna para el ejercicio de la manifestación.
	Autorización previa para la celebración de una reunión Bajo el modelo integral de regulación, el desarrollo de manifestaciones, marchas, protestas, peregrinaciones o cualquier otro fenómeno que involucre el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión o manifestación no puede estar sujeto a la emisión de una autorización previa por parte de las autoridades.
Elemento temporal	**Duración de la reunión** Bajo el enfoque integral de regulación de las manifestaciones, la legislación en la materia no debe establecer un periodo de tiempo determinado para la duración de las manifestaciones. Por el contrario, en aquellos casos en los cuales las manifestaciones o protestas se extiendan por un periodo de tiempo considerablemente largo, las autoridades deben intentar generar condiciones de diálogo efectivas a fin de lograr la resolución de los conflictos o exigencias planteadas por las personas que participan en dichos eventos. Sólo en los casos de mayor gravedad, la restricción a los derechos a la libre reunión, expresión y manifestación deberá plantearse a través de un examen de proporcionalidad y escrutinio estricto en sede jurisdiccional a partir de la observancia de los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
	Horarios para la celebración de reuniones Este modelo rechaza el establecimiento de horarios determinados para el ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación pacífica, permitiéndola en cualquier momento del día. Para ello, refuerza la obligación de las autoridades en torno a al generación de mecanismos alternativos de atención que aseguren el ejercicio efectivo de los derechos que puedan verse afectados por el desarrollo de manifestaciones.
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones** El modelo integral de regulación busca el mayor aprovechamiento del espacio público como lugar común de la ciudadanía, por lo que permite el libre ejercicio de los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación en dicho espacio, entendiéndolo no únicamente como espacio de circulación, sino también como espacio de participación política y social. Desde este enfoque, no pueden establecerse lugares específicos para la realización de manifestaciones, reuniones o celebraciones públicas como estadios, plazas o parques públicos determinados.
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones El enfoque integral de regulación de marchas y manifestaciones reconoce la necesidad de garantizar la indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales de todas las personas, por lo cual es consciente de la necesidad de garantizar el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales de cualquier ciudad. Por ello, bajo el enfoque integral la regulación en torno a los lugares donde no pueden ejercerse los derechos a la libre reunión, expresión y manifestación deben verse en clave restrictiva y excepcional. Así, el ejercicio de tales derechos no podría impedir el acceso a hospitales públicos y privados, unidades o centrales de transporte aéreo o terrestre de personas que pongan en grave e irreparable riesgo la seguridad e integridad de terceras personas.

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico** El modelo integral contempla como regla general la prohibición de calificar la licitud o ilicitud de una manifestación. Así, por regla general todas las manifestaciones, sea cual sea su contenido, deben ser permitidas, y sólo en aquellos casos en los cuales resulte aplicable alguna excepción en torno a la consideración de los estándares asociados a la censura previa, como puede ser la apología del odio étnico o racial, o incluso, una grave afectación a la moral de la infancia y la adolescencia, las autoridades podrán intervenir en dicha manifestación. Ello es así ya que los valores que se intentan proteger con la medida resultan de mayor peso en el marco de una sociedad democrática, para lo cual las autoridades deberán realizar un examen de proporcionalidad.
	Naturaleza de la reunión El modelo integral reconoce la legitimidad de todo tipo de manifestación social, independientemente que sea cultural, religiosa o de crítica política al Estado, por lo cual considera reprobable cualquier reglamentación que pueda limitar alguna manifestación por el origen o causa que persiga.
Elemento de modalidad	**Modalidad del ejercicio del derecho** Bajo el modelo integral de regulación, y en el marco de una sociedad democrática incluyente, se permiten todo tipo de expresiones, incluso aquéllas que puedan resultar injuriosas, molestas u ofensivas para las instituciones del Estado o para sus funcionarios. Asimismo, este enfoque realiza una clara diferencia entre la comisión de actos violentos dentro de una manifestación pacífica y la naturaleza de la propia manifestación, previendo que no cualquier acto aislado de violencia que se dé en el marco de una manifestación puede ser una justificación para tildar a ésta de violenta y proceder a su disolución.

Elemento	Aspecto de regulación
Elemento subjetivo	**Personas manifestantes** Bajo este modelo de regulación, lo que las autoridades reglamentan en relación con el desarrollo de marchas y manifestaciones son únicamente las acciones o delitos que las personas participantes en dichos eventos pueden realizar. A partir de ello, la legislación no establece restricciones o penalizaciones directas por la participación en manifestaciones o conglomeraciones públicas, pero sí por el desarrollo de acciones cometidas en el marco de dichos eventos.
	Elementos policiales o de gobierno Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
Elemento material	**Notificación previa para la celebración de una reunión** Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
	Autorización previa para la celebración de una reunión Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
Elemento temporal	**Duración de la reunión** Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
	Horarios para la celebración de reuniones Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
Elemento geográfico	**Espacios específicos para la celebración de reuniones** Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
	Espacios físicos prohibidos para la celebración de reuniones El modelo abolicionista intenta establecer mecanismos de regulación del espacio público como un mecanismo indirecto de limitación a los derechos de libertad de expresión, reunión y manifestación. Bajo la premisa de no limitar un derecho, sino de reglamentar un elemento físico o geográfico, es común que las autoridades ignoren el hecho de que dicha legislación pueda resultar una limitación o restricción importante al ejercicio de otros derechos fundamentales.
Elemento teleológico	**Posición de la reunión frente al ordenamiento jurídico** Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
	Naturaleza de la reunión Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.
Elemento de modalidad	**Modalidad del ejercicio del derecho** Bajo este modelo no existe reglamentación al respecto.