

QUE EXPIDE LA LEY DE MANIFESTACIONES PÚBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE FRANCISCO SOTOMAYOR CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Jorge Francisco Sotomayor Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa por la que se expide la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, de acuerdo a la siguiente

Exposición de Motivos

Una vez más, los ciudadanos que viven, trabajan y pasean en la Ciudad de México han visto afectados sus bienes, derechos y libertades por las marchas, los plantones y bloqueos realizados durante las últimas semanas en las avenidas más importantes de la capital. Muchos de ellos no pudieron asistir a la escuela o al trabajo, otros tuvieron que cancelar sus vuelos y unos más perdieron sus citas en los centros de salud. Por si fuera poco, se registraron daños a propiedades públicas y privadas, y cientos de comercios sufrieron pérdidas económicas considerables.

La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco), calculó pérdidas por 767 millones de pesos por dos meses de plantones; la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño de la Ciudad de México (Canacope) reportó pérdidas por 650 millones de pesos en ventas no realizadas, así como más de un millón 800 mil horas/hombre de trabajo perdidas y 28 mil comercios y pequeñas empresas afectadas. Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), señaló que el sector restaurantero registró afectaciones por 300 millones en 15 días de marchas. Estas cifras reflejan pérdidas superiores a los mil 700 millones de pesos.¹

Desafortunadamente, este tipo de manifestaciones no son algo excepcional y se han ido presentando con mayor frecuencia en los últimos años: mientras que en el año 2002 se registraron 778 movilizaciones en la vía pública, en el 2009 se presentaron 4 veces más movilizaciones (aproximadamente 3 mil 200) y ya para 2010 se había llegado a 6,294, según datos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.² En 2012 la cifra se elevó nuevamente para llegar a 7,319 y la tendencia de este año indica que habrá 9 mil manifestaciones.³

La problemática esbozada evidencia la necesidad de reglamentar las manifestaciones públicas en la Ciudad de México, reconociendo que la expresión de las ideas e inconformidades constituye uno de los elementos del régimen democrático al igual que la libertad de tránsito y el respeto a los derechos de terceros.

Bajo esta premisa, el objetivo de la presente iniciativa es, precisamente, establecer las restricciones a las que estarán sujetas las manifestaciones en el Distrito Federal en consonancia con las limitaciones que nuestra propia Constitución y las normas internacionales de derechos humanos imponen al ejercicio de las libertades de expresión y asociación. En otras palabras, esta iniciativa pretende lograr un balance de dichas garantías, pues no sanciona o impide la libertad de asociación o manifestación, sino el perjuicio causado a los ciudadanos cautivos que ven dañados sus derechos y libertades.

I. Regulación de las marchas

La Ciudad de México requiere un marco legal cierto y objetivo respecto al fenómeno social de las manifestaciones; un ordenamiento que reconozca el ejercicio libre de los derechos de expresión, reunión y asociación, bajo características específicas como son: la protección de la salud y la moral públicas; la protección de los derechos y libertades de terceros; así como la salvaguarda del orden público y la seguridad nacional.

Frente a quienes sostienen que regular las manifestaciones supone un atentado a los derechos humanos, algunos autores como el Doctor Miguel Carbonell han puesto de manifiesto las siguientes consideraciones:⁴

“1. Las marchas pueden y deben ser reguladas en el DF, tal y como ha sucedido en otros países en los que se tienen sistemas democráticos muy consolidados. Es decir, la regulación del ejercicio de los derechos de manifestación y reunión no es incompatible con la democracia, sino todo lo contrario.

2. La regulación de las marchas, si está bien hecha, no afecta en lo más mínimo el derecho a manifestarse, sino que lo hace compatible con el ejercicio de otros derechos que pueden ser afectados por una marcha, como por ejemplo la libertad de tránsito.

3. El gran reto de cualquier regulación constitucionalmente correcta es lograr un balance, una ponderación razonable entre el derecho de manifestación y el derecho a la libertad de tránsito, cuando las manifestaciones transcurren por la vía pública.

4. La regulación de las marchas podría servir como un instrumento de protección de los propios marchistas. Por ejemplo, si la regulación dispone que cualquier marcha tendrá que ser comunicada a la Secretaría de Seguridad Pública del DF con cierto tiempo de anticipación (en el derecho comparado encontramos plazos que van de las 48 horas hasta los 15 días), entonces la policía podría montar un operativo que sirviera para proteger a los manifestantes, de tal forma que no se pudieran filtrar reventadores o provocadores en la marcha. La presencia policiaca podría servir también como un elemento disuasorio frente a la posible comisión de actos vandálicos por parte de los manifestantes, desde luego.

5. En una sociedad democrática el ejercicio de los derechos fundamentales no puede llevarse a cabo de tal manera que termine vulnerando los derechos (igualmente fundamentales) de otras personas. La sabiduría popular acierta cuando señala que ‘el derecho de una persona llega hasta donde empieza el derecho de otra’. Los derechos fundamentales deben poder convivir en el espacio público de la forma más armónica que sea posible”.

Diversas son las disposiciones nacionales e internacionales que dan sustento a argumentos como los anteriores y que reconocen el ejercicio de los derechos de expresión, reunión y asociación bajo ciertas limitantes. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales”, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán estar expresamente fijadas por la ley. En el mismo sentido, el artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica cuyo ejercicio “sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

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

A nivel interno, los artículos 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también imponen limitaciones a la libertad de expresión y asociación:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, **sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público ...”**

“Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, **si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee**”.

Como puede observarse, hay un claro consenso en la facultad que tienen los legisladores para establecer restricciones o límites al ejercicio de las libertades. De manera particular, se entiende que las libertades de expresión, reunión y asociación tienen características específicas para su ejercicio como las siguientes: que no ataquen la moral ni los derechos de terceros, que no provoquen algún delito o perturben el orden público, y que no se profieran injurias contra la autoridad ni se haga uso de violencia o amenazas contra la misma.

Ahondando en lo anterior, es conveniente recordar que uno de los mecanismos que ha recibido un gran impulso para solucionar conflictos entre bienes constitucionalmente protegidos es el *principio de proporcionalidad*, el cual considera que dentro de la Constitución no existen jerarquías internas y que, por lo tanto, la realización entre principios o derechos debe ser precisada en cada situación específica.

El principio de proporcionalidad es una herramienta que toma en cuenta el carácter pluralista, abierto, tolerante y democrático de nuestra sociedad.⁵ Dicho principio está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto: “Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa”.⁶

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que *ningún derecho fundamental es absoluto* y que, en consecuencia, todos admiten las restricciones establecidas por el legislador ordinario:

Garantías individuales. El desarrollo de sus límites y la regulación de sus posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica

De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que *al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe*: a) *perseguir una finalidad constitucionalmente legítima*; b) *ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido*; c) *ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado*; y, d) *estar justificada en razones constitucionales*. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Jurisprudencia P/J 130/2007, Página 8.

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

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. *Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos*: a) *ser admisibles dentro del ámbito constitucional*, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) *ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional*, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado

por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) *ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales*, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Tesis: 1a. LXVI/2008, Página 462.

De lo anterior se colige que las limitaciones al derecho de libre expresión y reunión son admisibles dentro del ámbito constitucional porque no hay una interferencia al grado de hacer nugatorios esos derechos. Además, es de tomarse en cuenta que en otras ciudades del mundo ya existen ordenamientos encaminados a especificar las condiciones que deben cumplir los ciudadanos para realizar manifestaciones públicas.

II. Derecho comparado

Ciudades como Barcelona, Madrid, Buenos Aires y Washington ya cuentan con disposiciones que regulan las manifestaciones en espacios públicos. En el *“Estudio sobre las disposiciones que regulan las marchas, plantones y manifestaciones en las ciudades más importantes del mundo”*, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados destaca algunas disposiciones aplicables en esta materia:

a) España. El artículo 21 de la Constitución Española establece que “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

b) Argentina. El Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es el ordenamiento que sanciona las conductas que implican daño o peligro cierto para los bienes jurídicos individuales o colectivos protegidos, establece en su artículo 78 lo siguiente: “Obstrucción de la vía pública. Quien impide u obstaculiza la circulación de vehículos por la vía pública o espacios públicos, es sancionado/a con uno (1) a cinco (5) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a un mil (\$ 1.000) pesos. El ejercicio regular de los derechos constitucionales no constituye contravención. A tal fin deberá, con razonable anticipación, darse aviso a la autoridad competente, debiendo respetarse las indicaciones de ésta, si las hubiere, respecto al ordenamiento”.

En adición a lo anterior, los Criterios Generales de Actuación del Procedimiento Contravencional del Poder Judicial establecen las directrices generales de actuación para los casos de obstrucción total o parcial de la vía pública con motivo de marchas, manifestaciones o peticiones a la autoridad:

Artículo 1o.- Interpretación.

Inciso 1: La excepción contenida en el artículo 41 del Código Contravencional: “...salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado aviso a la autoridad competente.” se refiere en particular a los derechos de reunión y de peticionar a las autoridades, previstos en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Inciso 2: Los integrantes del Ministerio Público Fiscal deberán considerar cumplido el requisito legal de dar aviso a que se refiere el Art. 41 del Código Contravencional, cuando hubiera sido dirigido al Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante noticia fehaciente y en tiempo oportuno, que permita instrumentar en el caso concreto un dispositivo alternativo de circulación y seguridad, en los términos y con el alcance previsto en la legislación de tránsito vigente.

Inciso 3: El ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y de peticionar a las autoridades no ampara las conductas contravencionales en que pueden incurrir individualmente los manifestantes, como las previstas en los artículos 37 (pelea), 38 (hostigamiento o mal trato), 39 (portación de arma propia), 39ter (uso indebido de armas), 43bis (discriminación), 44, 44bis, (afectar o alterar servicios o señales públicas), y 73 (ensuciar bienes) del Código Contravencional.

Inciso 4: Por cuanto el ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y de peticionar a las autoridades no justifica conductas abusivas que afecten sin necesidad derechos de terceros, debe entenderse que el derecho de manifestarse no presupone el de cortar vías de circulación, salvo que ello sea consecuencia de la cantidad de concurrentes. El principio general es el de libertad de circulación en la vía y espacios públicos.

Artículo 2o.- Las facultades propias de prevención, conforme a la normativa vigente, serán ejercidas por las fuerzas de seguridad sin necesidad de consulta previa o autorización por parte de este Ministerio Público, sin perjuicio de la inmediata consulta a las/los fiscales contravencionales.

Artículo 3o.- En los casos en que se produzca una concentración de personas en la vía pública para efectuar petición o reclamo, con o sin aviso previo, los organismos de seguridad deberán contener y canalizar la manifestación dentro de los espacios adecuados a la cantidad de personas concentradas y a la naturaleza del acto (marcha o concentración en lugar determinado) dando prioridad a la libertad de circulación, sin perjuicio de las directivas que imparta el/la Fiscal competente.

Artículo 4o.- Cuando se hubiera dado aviso a la autoridad competente, en los casos de manifestaciones o concentraciones con escasa concurrencia de personas, los organismos de seguridad deberán derivarlas a sitios donde no afecten la circulación vehicular; acordonar el espacio utilizado por los manifestantes y cuando fuera imposible la derivación, además del cordón, liberar el espacio mínimo y necesario para la circulación de los demás ciudadanos.

Artículo 5o.- Cuando la autoridad competente hubiera autorizado, organizado y comunicado a los manifestantes el operativo de contención razonable que garantice el derecho a manifestarse, las posteriores desobediencias en que puedan incurrir los concurrentes autorizan la instrucción y labrado de la actuaciones contravencionales que correspondan, si no importaran la comisión de delitos.

Artículo 6o.- Cuando los manifestantes no hayan dado aviso previo fehaciente a la autoridad competente y/o cuando se haya ejercido abusivamente el derecho invocado y/o cuando a criterio del/la Fiscal no resultara manifiesto el ejercicio de un derecho constitucional, se formalizará de oficio procedimiento contravencional con la adopción de las medidas cautelares pertinentes respecto de los autores que resulten identificados, sin perjuicio de labrarse las correspondientes actuaciones para identificar a los restantes.

Artículo 7o.- Cuando en los actos de protesta o manifestación se utilicen vehículos, las fuerzas de seguridad dispondrán su estacionamiento evitando el entorpecimiento del tránsito. En el caso en que los vehículos sean utilizados para efectuar un corte en la vía pública que impida el tránsito peatonal y vehicular, las fuerzas de seguridad, previa intimación para su retiro, deben ejercer la coacción directa prevista en los Arts. 18 y 19 de la Ley N° 12, consistente en el secuestro, inmovilización y depósito de los vehículos en lugares que no supongan peligro para los derechos o bienes de terceras personas.

c) Santiago de Chile. La Ley 19495, en su Título XIV (arts. 165-169), establece Disposiciones Generales sobre el uso de las vías públicas:

“Artículo 165.- Las vías públicas deberán destinarse a cumplir su objetivo. Prohíbese en las vías públicas:

1.- Destinar las calzadas de calles o caminos a otro uso que no sea el tránsito de vehículos;...”

d) Washington D. C. La regulación municipal establece lo siguiente:⁷

1100.1. El uso temporal de calles por personas privadas y organizaciones para actividades recreativas, educativas, cívicas o de caridad podrán ser autorizadas por el Secretario del Distrito de Columbia, sujetas a las condiciones de esta sección y a los procedimientos de la sección 1101.

1100.4. Los patrocinadores o copatrocinadores deberán proveer al menos un monitor adicional por cada 25 personas en exceso de 75 que asistan a las actividades.

1100.5. Los copatrocinadores y monitores serán identificables por el uso de brazaletes u otros medios apropiados, suministrados por el Secretario del Distrito.

1100.6. El horario en el cual las actividades solicitadas y aprobadas por oficio del Secretario, deberán llevarse a cabo hasta no más tarde de las 10:00 p. m.

1100.7. El área deberá dejarse en las mismas condiciones anteriores a las actividades.

1100.8. Los patrocinadores serán responsables de remover toda la basura en un periodo de 12 horas posteriores a la conclusión de las actividades.

1100.9. Serán proporcionados contenedores para uso sanitario por el Departamento de Servicios Ambientales, que estará encargado de recogerlos.

1100.10. Altavoces y otros medios de amplificación podrán ser autorizados cuando se planteen en la solicitud. Esos instrumentos serán ajustados para utilidad de los asistentes al área de actividades únicamente, y para no causar disturbios a personas fuera de los confines del evento.

1100.13. Los patrocinadores o copatrocinadores y monitores deberán cumplir cualquier instrucción de los miembros del departamento de la policía metropolitana u otros oficiales del Distrito, relativas a la preservación del orden.

1100.14. Los patrocinadores aceptarán indemnizar y dejar indemne al Distrito de Columbia, sus oficiales y empleados en el evento de lesiones a alguna persona o daño a la propiedad derivado del uso de la calle.

1100.15. El área utilizada para las actividades no excederá la parte de la calle situada entre dos intersecciones de calles.

1100.16. Si alguna de las dependencias siguientes objeta el uso de la calle, la solicitud será decidida por el alcalde:

(a) Departamento del Transporte de D.C.;

(b) Departamento de Incendios;

(c) Departamento de Policía metropolitana;

(d) Comisión de Tránsito del área metropolitana de Washington;

1100.17. No se permitirán actividades en dos cuadras de de cualquier zona de silencio establecida bajo las normas de control de ruido del Distrito.

1100.18. Aprobada la solicitud, el Secretario del Distrito preparará una carta de autorización que será obtenida por el solicitante en el precinto policial correspondiente.

1100.19. La carta de autorización prevista en el inciso anterior será mantenida a disposición en la escena de las actividades y será exhibida a solicitud de cualquier miembro del Departamento de la policía Metropolitana u otros oficiales del Distrito.

1100.20. Cualquier persona que voluntaria y conscientemente falsifique la firma necesaria, procure firmas falsas, patrocine o realice conductas en un espacio público sin autorización, o de alguna manera viole cualquiera de estas provisiones será castigada, previa condena, a multa de no más de 300 USD o prisión por no más de 10 días.

1101.3. En caso de que una organización patrocine la actividad, la solicitud será firmada por un representante debidamente autorizado y 3 adultos copatrocinadores que satisfagan las condiciones de residencia.

1101.4. La solicitud deberá ser formulada con suficiente anticipación, con un mínimo de 4 días, excluyendo sábados, domingos y días festivos, antes de la actividad.

Como puede apreciarse, diversos países han adoptado medidas para delimitar el ejercicio de los derechos de reunión y expresión en una manifestación pública, y todas estas disposiciones encuentran un mismo objetivo: balancear los intereses de los manifestantes y de los ciudadanos cuyo interés es realizar sus actividades cotidianas.

De esta manera, medidas como la obligación de informar a la autoridad sobre las manifestaciones que se tienen previstas, el establecimiento de horarios, la limitación de carriles para que se manifiesten los ciudadanos, así como la prohibición de bloquear vialidades y hacer uso de violencia, son necesarias y adecuadas para asegurar el pleno cumplimiento de la libertad de tránsito, fin perseguido por la intervención legislativa que se propone y que se encuentra circunscrito en las previsiones normativas del marco nacional e internacional a que se ha hecho referencia.

De lo anterior se desprende que la regulación del ejercicio de los derechos de manifestación y reunión no es incompatible con la democracia. Por el contrario, permitirá la expresión de las ideas, peticiones e inconformidades en un marco de respeto a los derechos de terceros, velando en todo momento por la integridad de los propios manifestantes y evitando que se continúe vulnerando la libertad de tránsito de los habitantes y visitantes de la Ciudad de México cada vez que se desarrolla una marcha, un plantón o cualquier concentración similar.

III. Competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de manifestaciones públicas en el Distrito Federal

Las marchas, plantones y bloqueos que se desarrollan en la capital del país pueden y deben ser reguladas desde esta soberanía con fundamento en lo establecido por el artículo 122, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, el texto constitucional faculta al Congreso de la Unión a legislar en lo relativo al Distrito Federal en aquellas materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa como es el caso de las manifestaciones públicas. Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en reiteradas ocasiones que para determinar claramente las competencias entre la federación y el Distrito Federal se debe estar al siguiente parámetro: “En las materias que no sean concurrentes conforme a la Constitución, deberá verificarse si se encuentran expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, caso en el que podrá legislar el órgano legislativo local. De lo contrario, puede legislar el Congreso de la Unión en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal” (Controversia Constitucional 132/2006). Este parámetro ya se había externado en el siguiente criterio:

Distrito Federal. Al congreso de la unión le corresponde legislar en lo relativo a dicha entidad, en todas las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa por la Constitución Federal.

De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) *Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V*, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) *La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la Asamblea son aquellas que la carta magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la Asamblea.*

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo X, Agosto de 1999, Jurisprudencia P/J 49/99, Página 546.

Siguiendo el citado parámetro, de la simple lectura de las materias referidas en la base primera del artículo 122 se desprende que no aparece mención alguna a la posibilidad de que sea la Asamblea Legislativa la que regule lo relativo a las manifestaciones públicas

En segundo lugar, no debe desconocerse que el propio texto constitucional le confiere al Congreso de la Unión la facultad dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, los cuales tienen su asiento en la capital y, por tanto, en incontables ocasiones ven obstruidas sus funciones por el caos que ocasionan las concentraciones en las principales avenidas y en la entrada misma de las oficinas gubernamentales.

De todo lo anterior se infiere que la regulación de las manifestaciones en el Distrito Federal se encuentra en la esfera legislativa del Congreso de la Unión, conclusión que se fortalece con la negativa de la Asamblea Legislativa para expedir una norma en esta materia bajo el argumento de que carece de facultades para ello.

IV. Propuestas

La presente iniciativa no pugna por la prohibición de las manifestaciones. Por el contrario, pretende proteger la salud e integridad de los participantes y, al mismo tiempo, salvaguardar los derechos y bienes de terceros mediante medidas como las siguientes:

- Permitir únicamente las manifestaciones que se realicen de manera pacífica y con algún “objeto lícito”. Y para definir este término se toma en cuenta lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones, a saber, que las reuniones se entienden organizadas con algún “objeto lícito” mientras sus fines no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público;⁸
- Disponer, de conformidad con lo señalado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole;
- Establecer como obligación de los ciudadanos el dar aviso a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal sobre las manifestaciones que realizarán, con el propósito de que la autoridad trace rutas alternas, elabore planes en caso de que se presente alguna contingencia y preste servicios básicos a los participantes (tales como agua, sanitarios y asistencia médica);

- Establecer que la autoridad competente podrá impedir la celebración de manifestaciones atendiendo a factores de riesgo medioambientales y de protección civil, así como cambiar el recorrido de las manifestaciones por motivos de orden público;
- Prohibir el bloqueo de vías primarias y el desarrollo de manifestaciones en vialidades de un solo carril;
- Establecer horarios para la realización de las manifestaciones;
- Determinar que los miembros de la Secretaría de Seguridad Pública local recibirán capacitación sobre derechos humanos antes de ser asignados a la difícil tarea de controlar manifestaciones públicas;
- Señalar que las manifestaciones que se lleven a cabo en vialidades sólo podrán usar la mitad de la vía y, cuando sea posible, los participantes deberán usar los carriles laterales;
- Permitir que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal pueda disolver cualquier manifestación si los participantes alteran el orden público;
- Imponer sanciones económicas y/o arresto administrativo a quien contravenga lo dispuesto por esta ley, como a quienes dañen bienes que sean propiedad de la federación, del Distrito Federal o de los particulares.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente:

Artículo Único: *Se expide la Ley de manifestaciones públicas en el Distrito Federal, para quedar como sigue:*

Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

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

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Administración Pública: la administración pública del Distrito Federal;

II. Bloqueo: el cierre total de las vialidades del Distrito Federal ocasionado por personas u objetos por tiempo indefinido;

III. Espacio Público: las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, zonas de recreo, centros deportivos, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga;

IV. Ley: Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal;

V. Manifestación: la concurrencia concertada y transitoria de personas en espacios públicos con alguna finalidad lícita determinada, que podrá ser de carácter político, social, religioso, cultural, recreativo, deportivo o de cualquier otra especie, y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad. Dentro de las manifestaciones se incluye la realización de marchas, plantones, desfiles, caravanas, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana con los fines antes descritos;

VI. Secretaría: la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VII. Vialidad: conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana de la ciudad, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos;

VIII. Vías primarias: espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos, destinados a la operación de vehículos de emergencia, en los términos de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal; y

IX. Vías secundarias: espacio físico cuya función es controlar el flujo del tránsito vehicular no continuo, generalmente controlado por semáforos entre distintas zonas de la ciudad.

Artículo 3 .- La aplicación de la presente Ley corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría, la que deberá coordinarse con las demás dependencias o entidades competentes para su debida aplicación.

La imposición de sanciones por infracciones a la presente ley será facultad exclusiva de los órganos de justicia cívica en los términos de la ley de la materia.

Artículo 4.- Tienen el derecho de utilizar las vialidades quienes habitan o transitan en el Distrito Federal, por lo que los particulares o autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos, salvo en los casos señalados en la presente Ley.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Artículo 5.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, es decir, cuando se persiga un fin que no sea contrario a las buenas costumbres o a las normas de orden público. Solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Queda prohibido a los manifestantes el proferir insultos o amenazas, emplear violencia en contra de las personas y sus bienes, intimidar u obligar a la autoridad a resolver algún asunto en el sentido que deseen, así como bloquear las vías primarias en el Distrito Federal. En caso contrario, la autoridad podrá disolver la manifestación.

Artículo 6.- En el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión, quedará prohibido a los manifestantes toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Capítulo Segundo

De las Autoridades

Artículo 7.- La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, informará a la población, a través de los medios masivos de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones que alteren la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas o vehículos.

Artículo 8.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, las personas darán aviso por escrito a la Administración Pública con por lo menos 72 horas de anticipación a la realización de la manifestación.

Este aviso deberá contener: lugar de la manifestación, puntos de concentración y recorrido cuando se prevea la circulación por alguna vialidad; el día y hora; el objeto de la reunión; el número aproximado de participantes; las medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten a la autoridad; y las demandas sociales o de carácter político que motivan la realización de la manifestación pública.

Artículo 9.- La Secretaría, de acuerdo a sus atribuciones, tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación de los grupos o individuos que den el aviso a que se refiere el párrafo anterior.

Las manifestaciones públicas sólo podrán tener lugar entre las 11 y las 18 horas, tomando en cuenta los horarios de menor afluencia vehicular.

Artículo 10.- En el caso de personas morales, el representante legal dará el aviso a que se refiere al artículo 8 de esta Ley, explicando las premisas por las cuales se solicita el uso temporal de la calle. Durante la manifestación contarán con personas identificables por el uso de brazaletes u otros medios suministrados por la Secretaría a fin de supervisar el desarrollo de la misma.

Artículo 11.- La Secretaría emitirá estándares precisos bajo los cuales podrá impedir o modificar la realización de manifestaciones, atendiendo a factores de riesgo de protección civil y a contingencias ambientales que deriven de la alta concentración de contaminantes en la atmósfera.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción del aviso a que se refiere el artículo 7 de esta Ley, la Secretaría emitirá las razones por las cuales no podrá celebrarse la manifestación o, en su caso, realizará modificaciones al horario, fecha y recorrido de la misma, con base en los estándares previstos en el párrafo anterior.

Artículo 12.- Los manifestantes podrán hacer uso de las vialidades del Distrito Federal salvo las que sean consideradas vías primarias, las cuales sólo podrán utilizarse para que las manifestaciones puedan cruzar de una vía a otra, puedan conectarse entre vialidades, o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

Artículo 13.- La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Gobernación federal, nombrarán un representante para que, en el ámbito de su competencia, atienda las demandas y peticiones ciudadanas que se realicen durante las manifestaciones.

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

Artículo 14.- La Secretaría tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en las vías primarias, apegándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable y garantizando en todo momento la vialidad en el territorio del Distrito Federal.

En uso de sus facultades, la autoridad correspondiente retirará de la vía pública los vehículos y objetos que indebidamente obstaculicen el tránsito de personas o vehículos.

Artículo 15.- La Secretaría instrumentará, en coordinación con las dependencias correspondientes, programas y cursos sobre educación vial, cortesía urbana y realización de manifestaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables. También coordinará los dispositivos de apoyo necesarios para atender situaciones de emergencia o desastre durante las manifestaciones públicas

Artículo 16.- Las manifestaciones serán disueltas cuando las personas que a ellas concurren porten armas, tengan comportamientos violentos que produjesen notorias perturbaciones al orden público o cuando pongan en riesgo la integridad física de las personas o causen perjuicios materiales a terceros.

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

Artículo 17.- En ejercicio de sus atribuciones, y en los términos señalados por la legislación respectiva, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal vigilará el respeto de los derechos humanos de los manifestantes.

La Secretaría brindará entrenamiento y capacitación sobre derechos humanos a los miembros policíacos que serán asignados a la tarea de controlar manifestaciones públicas y actualizará de manera permanente, en coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, un manual que contendrá de forma clara y precisa el modo bajo el cual se conducirá la fuerza policial de esta Ciudad ante el desarrollo y realización de una manifestación.

Capítulo Tercero

De los Derechos y Obligaciones de los Manifestantes y de los Terceros

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

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

Artículo 19.- Cuando las manifestaciones tengan lugar en vialidades, el paso de los participantes no deberá obstruir más de la mitad de los carriles y, cuando la vialidad lo permita, los manifestantes deberán usar los carriles laterales. Está prohibida cualquier manifestación en vialidades de un sólo carril.

En el caso de las manifestaciones que invadan áreas prohibidas, la autoridad apercibirá a los manifestantes a dejar de realizar esta conducta y, en caso de negativa, la autoridad tomará las medidas conducentes para reencauzar a los manifestantes a las zonas permitidas, haciéndose efectivas las sanciones previstas en la presente Ley.

Artículo 20.- Además de lo señalado en esta y en otras leyes, los manifestantes tendrán la obligación de permitir el acceso de las personas a sus centros de trabajo, independientemente del objeto de la reunión, así como dejar los espacios públicos en las mismas condiciones anteriores a las actividades.

Artículo 21.- Los participantes que causen daños a los bienes o derechos de terceros, responderán directamente por éstos. El Gobierno del Distrito Federal responderá solidariamente a los propietarios de los bienes que resulten dañados o destruidos durante el desarrollo de una manifestación pública, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal que resultaren.

Artículo 22.- La Secretaría deberá mantener el orden y respeto de las manifestaciones que se verifiquen en Distrito Federal, garantizando en todo momento los derechos de los manifestantes y habitantes del Distrito Federal.

La Secretaría evitará que los terceros, a través de provocaciones, puedan alterar el carácter pacífico de las manifestaciones.

Capítulo Cuarto

De las Infracciones y Sanciones

Artículo 23.- Los manifestantes que no cumplan con lo establecido en la presente Ley serán sancionados conforme a lo dispuesto en este capítulo, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles o penales que señalen otras disposiciones legales.

Los servidores públicos que contravengan las disposiciones de esta Ley, incurren en responsabilidad y serán sancionados en los términos de la ley respectiva.

Artículo 24.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la libertad de tránsito:

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

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

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

En caso de que se interrumpa el tránsito por las vialidades de la Ciudad reteniendo algún medio de transporte, la autoridad los remitirá a los depósitos vehiculares correspondientes.

Artículo 25. - Para la imposición de las sanciones previstas en la presente Ley se tomarán en cuenta:

- I. Los daños o afectaciones que se hubieren causado, o se puedan generar con motivo de los hechos constitutivos de las violaciones al presente ordenamiento;
- II. Las condiciones económicas del infractor; y
- III. La reincidencia.

Artículo 26.- En caso de que los manifestantes dejen desechos, objetos o sustancias en los espacios públicos, se les impondrá una multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. Si alteran, pintan, maltratan o hacen uso indebido de bienes propiedad de la federación, del Distrito Federal o de los particulares, se les sancionará con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que señalen otras disposiciones legales.

Cuando comentan varias infracciones, se les impondrá la sanción máxima aplicable.

Capítulo Quinto

Del Recurso de Inconformidad

Artículo 27. - Los afectados por actos, omisiones o resoluciones de la autoridad, podrán optar entre interponer el recurso de inconformidad o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Capítulo Sexto

De la Denuncia Ciudadana

Artículo 28. - Toda persona podrá denunciar ante la autoridad administrativa correspondiente, todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la presente Ley.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal emitirá en un lapso de noventa días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Reglamento de la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal.

Tercero. El manual a que se refiere el artículo 16 de la Ley se expedirá en un plazo no mayor a sesenta días naturales, a partir de la publicación del presente Decreto.

Cuarto. Quedan derogadas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Quinto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal contará con el plazo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.

Notas

1 *CNTE cuesta al DF 1,717 millones de pesos*, periódico Excelsior, jueves 5 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/09/05/917377>. *Urge evitar el daño de la imagen internacional de México*, Canacope, jueves 5 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.canacope.com/canacope-urge-evitar-el-dano-de-la-imagen-internacional-de-mexico/>.

2 Respuesta a la solicitud de información con número de folio 0109000068611.

3 *Marchas en el DF van por récord*, periódico Más por más, lunes 8 de abril de 2013. Disponible en <http://www.maspormas.com/nacion-df/df/marchas-en-el-df-van-por-record>.

4 *Regular las marchas*, Periódico El Universal, viernes 29 de junio de 2007.

5 “El principio de proporcionalidad o razonabilidad, como se sabe, es una de las herramientas metodológicas más importantes del constitucionalismo de nuestro tiempo; permite superar la aplicación de métodos tradicionales, literalistas y estrechos en la interpretación de la ley fundamental, apoyando la solidez de las conclusiones jurisdiccionales —y al menos idealmente también la argumentación de otros operadores jurídicos: legislador, administración pública y postulantes—. Sánchez Gil, Rubén, *Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 21, julio-diciembre de 2009.

6 Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2ª reimpresión, 2007. Disponible en www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1584.

7 D.C. Municipal regulations (Chapter 19-11). Recreational use of public space. 191100 Temporary streets closings, y 191101 Applications for temporary streets closings.

8 Véanse, por ejemplo, las siguientes tesis: “Ataques a las vías de comunicación y a los medios de transporte. El artículo 194 del Código Penal del Estado de México no transgrede la garantía de libertad de reunión”, 1a. CXLII/2005, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, primera sala, XXII, noviembre 2005, pág. 35; y “Notarios. Su colegiación obligatoria se encuentra excluida de la protección y salvaguarda del derecho de libre asociación previsto como garantía individual en el artículo 9o. constitucional al estar involucrado, por parte de sus integrantes, el ejercicio de una función pública (legislación del estado de

Veracruz de Ignacio de la Llave)”, VII.2o.C.96 C, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, tribunales colegiados de circuito, XXII, octubre 2005, pág. 2422.

Dado en la honorable Cámara de Diputados, México, Distrito Federal, en el mes de octubre del año 2013.

Diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez (rúbrica)