

AUDIENCIA TEMÁTICA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Derechos Humanos y Protesta Social en México

Que presentan las organizaciones que conformamos el
*Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México.*¹

México, D.F. 30 de octubre de 2014

INTRODUCCIÓN

¹ Article 19, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, (CEPAD); Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios, (CAUSA); Fundar, Centro de Análisis e Investigación, (FUNDAR); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, (IMDHD); Propuesta Cívica; Servicios y Asesoría para la Paz, (SERAPAZ); Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, (RED TDT).

La protesta social puede entenderse de distintas maneras. Sea que se conciba como un derecho autónomo —o como una de las variantes del ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión y de reunión—, todas encierran una misma lógica. La manifestación como un elemento indispensable de todas las sociedades democráticas. Es, al mismo tiempo, un canal para expresar la disidencia, el desacuerdo y la inconformidad ante las acciones del gobierno por parte de las personas y comunidades. Además, es un catalizador del debate abierto de los temas de interés público. Un mecanismo de participación política y un instrumento de defensa y garantía de muchos otros derechos que son consustanciales para la dignidad humana.

La protesta es un elemento integrador y esencial del orden democrático. Como núcleo esencial de la democracia opera como una garantía de derechos. Es un dispositivo de protección y autotutela, entendida como un mecanismo de acción en el que los titulares de un derecho emplean vías directas para su exigencia o defensa, sobre todo ante la ineficiencia de los mecanismos jurídicos existentes y la indiferencia gubernamental frente a un problema social. El derecho a la protesta social integra y emplea los derechos constitucionales de reunión, manifestación de las ideas y libre expresión, asociación y petición, entre otros. De ahí su compleja naturaleza jurídica y su interacción: es un derecho compuesto por otros derechos que sirven de medio para proteger, exigir y hacer vigente algún otro derecho o derechos. A la vez opera como un derecho autónomo cuyo desarrollo se encuentra pendiente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En democracia, existen distintos principios que funcionan como elementos necesarios e indispensables (como condiciones o precondiciones democráticas) que deben cumplirse de manera efectiva por el Estado. La ausencia, lesión o distanciamiento de estos principios, aleja al sistema de que se trate, de un sistema verdaderamente democrático. Ahí donde estos principios han sido suplantados u olvidados, la idea de la democracia no puede sostenerse. De esta manera, el pluralismo, la diversidad, la tolerancia, la participación, el respeto y reconocimiento del otro, la libre determinación o autonomía, entre otros, son principios que deben ser garantizados por el Estado. Todos ellos son transversales a la protesta social; es a partir de su respeto y robustecimiento, que la protesta puede ser ejercida de manera plena y adecuada en términos democráticos.

La protesta social se vincula históricamente con el fortalecimiento de la vida democrática en la medida que opera como un elemento que posibilita la deliberación, consenso y resolución sobre cuestiones de interés público y transparentar así las determinaciones del Estado. Es un fenómeno que

dinamiza la acción colectiva y permite llevar al espacio público los requerimientos de sectores sociales desaventajados que sin este mecanismo no podrían ser atendidos y representados en los canales de diálogo institucionales.

Sin embargo, la protesta social no pasa por un buen momento en la actualidad. Distintos gobiernos en el mundo han mostrado la dificultad de relacionarse con ella y han cometido, por acción o por omisión, violaciones a los derechos de las personas que se manifiestan. A través de distintos mecanismos, se han tomado acciones de diferente nivel para intentar limitar las voces disidentes y los espacios de protesta. Muchas de las democracias hoy en día no cuentan con mecanismos formales de participación y de respuesta a las demandas de distintos grupos, que se consideran oprimidos o que no están de acuerdo con las políticas gubernamentales, y si existen muchos de ellos son inoperantes ante ciertos grupos sociales, además se utilizan métodos tanto directos como indirectos de limitación ilegítima de la protesta social.

En este sentido, lo que se expone a continuación en este informe, busca hacer un primer acercamiento al tema de la protesta social en México, desde una perspectiva que problematiza el ejercicio pleno de derechos y libertades en tres momentos: antes, durante y después de la protesta.

I. CONTEXTO

El país enfrenta una crisis de derechos humanos manifiesta en la inestimable cifra de desapariciones forzadas,² de ejecuciones extrajudiciales,³ de homicidios;⁴ en la persistencia de la tortura y otros tratos inhumanos y crueles,⁵ en las detenciones arbitrarias, el abuso a migrantes,⁶ en la situación que

² En un informe presentado en junio de 2014 por varias organizaciones de sociedad civil al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, se documenta “un total de 20,810 personas desaparecidas oficialmente reconocidas entre 2006 y mayo del 2014. De acuerdo a las listas depuradas, existen 13,195 personas desaparecidas durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón, más 7,615 personas desaparecidas en lo que va del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto”.

³ El IMDHD y la CMDPDH señalan en su informe que “desde 2007, al menos 80,000 personas fueron ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada” (IMDHD, 2013: 2).

⁴ El informe “*Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública*” la CMDPDH señaló: que “La militarización de la seguridad pública ha tenido un impacto directo en la tasa de homicidios, dejando un saldo de al menos 80.000 personas ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada” (CMDPDH, 2013: 2).

⁵ En su informe la Red TDT señala que “la tortura ha sido una práctica sistemática en México y motivo de numerosas recomendaciones de los mecanismos de protección de los derechos humanos” (RedTDT, 2012: 16-

viven sus defensores y también los periodistas.⁷ A todo lo anterior, baste agregar el grave déficit que atraviesa el ejercicio y disfrute pleno de otros derechos (como la tierra y el territorio, el debido proceso, el acceso a la justicia, al agua, a la participación ciudadana, el acceso a una vida libre de violencia, a la diversidad sexual, la igualdad de género, por nombrar sólo algunos), para concluir en que el contexto general de los derechos humanos en México es poco alentador.

Las expresiones de inconformidad y disenso en México tienen su origen no sólo en ese contexto adverso a los derechos humanos, sino también en un marco general de impunidad, de pobreza,⁸ de omisiones y de complicidad del Estado, así como de violaciones claras a los derechos humanos que han valido la atención de instancias tanto nacionales como internacionales, cuyo último y lamentable ejemplo son los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero.⁹

A todo lo anterior se suman las distintas iniciativas de ley que pretenden inhibir, restringir e incluso castigar el ejercicio del derecho a la protesta y de las libertades de expresión, manifestación y reunión pacíficas, las cuales han sido mayoritariamente ignoradas por los organismos autónomos garantes de los derechos humanos, tanto a nivel local como federal.

Leyes de esta naturaleza no solamente violan el ejercicio de derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por instrumentos internacionales, sino que también abonan a la misma problemática general que les da origen; puesto que por un lado, cierran el camino a la expresión de demandas sociales y a las muestras de

38). —De 2007 a 2011 la CNDH registró un incremento de 425% en el número de denuncias por tortural: <http://www.proceso.com.mx/?p=324190>

⁶ Para mayor información se sugiere revisar el informe de Amnistía Internacional sobre el caso e México (AI, 2010: 16).

⁷ De igual forma, para este tema son de utilidad el informe de la Oficina del Alto Comisionado (OACNUDH, 2013) y el informe que recientemente publicó la Red TDT (RedTDT, 2014).

⁸ Según cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 10.4% de la población mexicana se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales. Estos niveles de pobreza aumentan significativamente en los municipios de población de habla indígena, puesto que casi el 80% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza, porcentaje del cual la mitad está en situación de pobreza extrema.

⁹ El 26 de septiembre camiones de normalistas rurales de Ayotzinapa fueron interceptados por elementos de la policía, los cuales dispararon en contra tanto de los camiones como de los estudiantes que lograron descender de ellos, dejando como saldo a la fecha 6 normalistas asesinados y 43 desaparecidos. Una semana después fueron descubiertas fosas comunes en las cercanías de Iguala en las que, a la fecha de la elaboración de este documento, se han encontrado por lo menos 28 cuerpos humanos, de los cuales no se ha confirmado si pertenecen o no a los normalistas desaparecidos.

inconformidad y de disenso, y por el otro, no abren nuevos canales por medio de los cuales el Estado pueda recibir esas demandas para analizarlas y satisfacerlas. Este proceso, a su vez, generará mayores inconformidades por parte de la población.

De este modo, no solamente se excluye efectivamente a la ciudadanía de participar de la vida pública y democrática, la cual de ningún modo puede constreñirse únicamente a un contexto electoral, sino que también se propicia indirectamente el incremento de la inestabilidad social, puesto que a decir de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH México), las manifestaciones y protestas “constituyen una alternativa a la violencia que pueden suscitar las necesidades e intereses confrontados entre las personas y el Estado”.¹⁰ Privar a la ciudadanía de estas alternativas, dentro de un contexto general de corrupción y violaciones a las leyes y a los derechos humanos es, a parecer del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, una política errada emprendida por los gobiernos federal, estatal y municipal.

A este respecto debe señalarse que a pesar de que México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales —y de que ha atendido frecuentes invitaciones a los mecanismos en la materia y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para que sometan a escrutinio la situación imperante en el país—, la realidad es que existe una amplia brecha entre el principio jurídico y la experiencia de las personas que entran en contacto con la ley y necesitan de su protección. Como ejemplos de lo anterior señalaremos 5 ámbitos generales, a saber: las violaciones a los derechos humanos de la población migrante, los casos de tortura que ocurren en el país, las desapariciones, la violencia suscitada por el crimen organizado y las cotidianas violaciones al derecho a la libertad de expresión.

Si bien estos elementos no alcanzan a describir el panorama general de los derechos humanos en México, consideramos que tienen amplia relevancia en el contexto de las protestas y las manifestaciones, puesto que son factores que generan un círculo vicioso: a la vez que generan causas por las cuales protestar, también construyen un marco en el que no existen condiciones ni

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Estándares Internacionales sobre los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones, página 3. Este documento fue generado por la OACNUDH México en el año de 2014 en el contexto general de la presentación de leyes “anti-protesta” en distintos estados de la república mexicana.

garantías para ejercer, con seguridad y respeto a la persona, los derechos a la protesta, a la libertad de expresión, reunión y manifestación.

A pesar del reconocimiento formal de la libertad de expresión y prensa y de la existencia de leyes para su protección, estos derechos se ven seriamente amenazados en México a consecuencia de: mecanismos ilegítimos de control gubernamental sobre los medios de comunicación; la vigencia de leyes penales que criminalizan la difamación; la violencia hacia las y los periodistas reflejada en el incremento de ataques perpetrados por agentes gubernamentales y por la delincuencia organizada, todo esto agravado por una impunidad generalizada.

Debe señalarse que a pesar de que la CNDH documentó un aumento del 700% en los ataques a periodistas entre el año 2000 y julio de 2013¹¹, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), creada en julio de 2010, solamente ha consignado 47 casos, de los cuales ha dictado una sola sentencia¹².

Las protestas y manifestaciones, en las cuales se ejercen los derechos a la libertad de expresión, reunión, petición, entre otros, también han sido afectadas: en algunos Estados se han producido incidentes violentos en diferentes marchas críticas hacia las políticas gubernamentales. Si bien se han dado casos de violencia por parte de manifestantes, también se ha documentado la existencia de detenciones arbitrarias, procesamientos injustos, falseamiento de pruebas, uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades e incluso, casos de tortura.

Casos paradigmáticos de lo anteriormente expuesto incluyen, por un lado, a las manifestaciones del 1° de diciembre de 2012 en la Ciudad de México, durante las cuales la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó 99 casos de detenciones ilegales, 24 violaciones a la integridad personal y 6 casos de tortura.¹³ Por otro lado, se encuentra también la protesta del 9 de julio de 2014 en la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, Puebla, en la

¹¹ El 19 de agosto de 2013, la CNDH emitió la “Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante”, que llamaba a las autoridades a poner fin a la impunidad, proporcionar medidas de protección a periodistas cubriendo temas sensibles, reparar el daño a las víctimas de la violencia y revisar la eficacia de la acción de las diferentes instancias implicadas.

Véase: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310858&fecha=19/08/2013

¹² Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310858&fecha=19/08/2013

¹³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 07/2013. Para los casos de las detenciones ilegales, véanse las páginas 34 a 35; para los casos de tortura y violaciones a la integridad personal, véanse las páginas 56 a 69.

que los pobladores fueron agredidos por policías municipales quienes, haciendo uso desproporcionado de la fuerza, balas de goma y latas de gas¹⁴, buscaron dispersar a las personas que se manifestaban. Durante estas acciones resultó gravemente herido José Luis Alberto Tehuatlie, un niño de 13 años, quien perdería la vida el 19 de julio a consecuencia del impacto de una bala de goma en la cabeza. El saldo general de los heridos en esa manifestación sigue sin ser claro, pues los pobladores reportaron 70, el gobierno del estado de Puebla solamente 3 y, luego de un periodo de silencio de un mes y medio, la CNDH reportó 9.¹⁵

En el caso de Puebla, las acciones de los agentes estatales se dieron en el marco de una ley que las habilitaba: la Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública, aprobada en mayo de 2014 y conocida como la “Ley Bala”, puesto que permite el uso de armas de fuego en contra de manifestantes. En lo que a la Ciudad de México se refiere, los hechos del 1ero de Diciembre de 2012 sirvieron de pretexto para elaborar el Protocolo de Control de Multitudes, presentado en marzo de 2013, y cuyas directrices han generado más encuentros violentos entre policías y manifestantes en la capital del país.

Como puede observarse en estos casos, a pesar de la aparente disposición del gobierno mexicano para mejorar la situación de los derechos humanos, los abusos generalizados cometidos en el contexto de la seguridad pública siguen siendo uno de los obstáculos principales en la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia.

Consideramos también que las protestas y manifestaciones no son un problema, sino un derecho que posibilita la expresión y participación de la sociedad. Es necesario reafirmar que toda protesta es consecuencia de otros factores y tiene detrás de sí una causa: una demanda o inconformidad por acciones u omisiones del Estado, que no ha sido atendida por otras vías y por lo tanto, encuentra su cauce en el ejercicio del derecho a la protesta y la manifestación pública.

Y es que en efecto: El Estado Mexicano no cuenta con un área específicamente encargada de conocer y dar cauce a las demandas o a los motivos de infirmdad por parte de la población; más aún: el tema es abordado únicamente desde la perspectiva de “conflictos” y del impacto que estos

¹⁴Nayeli Roldán, “¿Quién mató al niño José Luis Tehuatlie?”, Animal Político, 21 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/quien-mato-jose-luis-tehuatlie/>

¹⁵Elvia Cruz, “9 otras víctimas de Chalchihuapan: sobrevivientes pero con secuelas”, CNN México, 13 de agosto de 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/13/9-otras-victimas-de-chalchihuapan-sobrevivientes-pero-con-secuelas>

tienen en la gobernabilidad, lo cual abre caminos para criminalizar estas expresiones de disenso. Esta es y ha sido una política habitual en México y denunciamos con preocupación, que se ha acentuado desde diciembre de 2012.

Lo anterior se sostiene a pesar de que la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación tiene un área de atención a organizaciones sociales y de que la Presidencia de la República cuenta con una ventanilla de atención general, puesto que ninguna de esas instancias está provista de un área de concertación, con capacidades de mediación y diálogo. Siguiendo la misma lógica, si bien en los estados de la república hay delegaciones de la Secretaría de Gobernación, éstas no cuentan con un espacio de atención a las demandas ciudadanas.

Es por todo esto que señalamos que uno de los problemas que afectan el ejercicio de los derechos a la protesta, libertad de expresión, reunión, manifestación y petición en México, es que las autoridades no reconocen la legitimidad de las demandas sociales, ni les brindan atención, sino hasta que éstas se elevan de tono y, a su juicio, pueden ser calificadas como un “problema de gobernabilidad”, postura que abona al discurso gubernamental de criminalización de las expresiones de disenso.

El problema entonces no es la protesta, sino la ausencia de canales adecuados y voluntades de actores gubernamentales para conocer y satisfacer las demandas e inconformidades de la sociedad. La aprobación de las denominadas “leyes anti-protesta” es un reflejo del desconocimiento de la realidad y contexto social por parte de las autoridades, que pretenden atacar, castigar y por lo tanto inhibir, el mecanismo legítimo de desahogo de un malestar en lugar de atender la causa del mismo.

II. LIMITACIONES O VIOLACIONES “PREVIAS” A LA PROTESTA SOCIAL

I. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, REUNIÓN Y PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO

i.i. Regulación directa de las manifestaciones

En el último año las autoridades legislativas, realizaron diversas iniciativas y leyes que demuestran la voluntad tendente a restringir las libertades de expresión y de reunión, y que atentan contra la libertad de expresión y protesta social en México. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas iniciativas:

a) *Iniciativas Federales.*

Las iniciativas de *Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas*¹⁶ y de *Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal (Ley Sotomayor)*,¹⁷ manifiestan la voluntad restrictiva del legislativo para establecer horarios, permisos y prohibiciones absolutas de utilización de vías primarias así como esquemas de responsabilidad solidaria de las y los manifestantes por los daños ocurridos durante las marchas; de igual forma, se han considerado sanciones excesivas a las y los manifestantes, así como complicados trámites administrativos (para permitir la manifestación) y criterios de aplicación demasiado abiertos que dan lugar a la arbitrariedad.

b) *Iniciativas Locales.*

Desde los congresos locales de los estados de Jalisco,¹⁸ San Luis Potosí¹⁹ Veracruz²⁰ y Distrito Federal²¹ se han presentado iniciativas que han pretendido regular de manera excesiva estos derechos.

Salvo el peculiar caso del Distrito Federal,²² en dichas iniciativas²³ se ha pretendido:

¹⁶ Véase la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se Expide la Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas, presentada por la senadora Mariana Gómez del Campo Gurza del Partido Acción Nacional (PAN), noviembre de 2013, disponible en < http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/ini_manifestaciones.pdf>, página consultada el 14 de octubre de 2014.

¹⁷ Iniciativa que Expide la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor (pan), octubre de 2013, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/oct/20131003-V.html#Iniciativa9>, página consultada el 14 de octubre de 2014.

¹⁸ Iniciativa de *Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco*, disponible en < http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas_diputado.php?rubro=149Dice> página consultada el 14 de octubre de 2014.

¹⁹ Iniciativa de *Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí*, en este punto cabe señalar que no fue posible acceder a la fuente legislativa oficial, no obstante se proporciona la siguiente liga de una nota en la que un diario local, reprodujo el texto de la iniciativa < <http://pulsoslp.com.mx/2014/03/27/que-dice-la-iniciativa-para-regular-las-manifestaciones-del-diputado-boris/>> página consultada el 14 de octubre de 2014.

²⁰ Iniciativa de *Ley de Tránsito y Seguridad Vial* (Veracruz), Gaceta Legislativa número 25 del Congreso del estado de Veracruz, del 25 de septiembre de 2014.

²¹ *Reformas al Código Penal para el Distrito Federal*, Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 19 de noviembre de 2013, disponible en < <http://www.aldf.gob.mx/archivo-26325951575422b595b2715c6778cddf.pdf>> página consultada el 14 de octubre de 2014, pp. 32, 37, 61 y 62.

- establecer horarios estrictos para la realización de manifestaciones;
- obligación de indicar: lugar, itinerario, número aproximado de participantes;
- la no utilización de vías primarias;
- la obligación de presentar avisos o solicitar “autorizaciones” a los que las autoridades pueden oponerse;
- la responsabilización de los “líderes” por las alteraciones que genere la manifestación; y,
- facultar a las autoridades policiales para disolver la manifestación cuando se altere el “orden público” o la “paz pública”, facultad que por su desmedida amplitud, da lugar a restricciones ilegítimas.²⁴

En cuanto a las leyes que restringen la libertad de expresión y protesta social en México, en los últimos meses (el 2 de mayo fue aprobada la primera y la última el 14 de julio pasado), se publicaron 4 leyes locales que imponen restricciones de forma injustificada el derecho a la protesta social y la libertad de expresión y reunión:

- a) *Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo*²⁵. Esta ley da facultades a las autoridades para tomar las medidas necesarias para actuar en caso de que se altere el orden, la paz pública, se impida, entorpezca u obstaculice la prestación de un servicio público, o se produzcan actos de violencia. Preocupa que se limiten los derechos a la libertad de expresión y reunión en contextos de manifestaciones de manera desproporcional a través de conceptos amplios y vagos (como el orden o la paz pública). De igual forma, resulta preocupante que se limite el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación al

²² En este caso, se pretendía establecer agravantes a los delitos de lesiones y homicidio cuando estos se realizaran en el marco de manifestaciones públicas. Las reformas no fueron publicadas por el ejecutivo local pero sí aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

²³ Cabe señalar que no todos los elementos están en todas las iniciativas; este listado es el concentrado de los elementos que aparecen en los distintos textos legislativos, pero no todos aparecen en todos los textos normativos.

²⁴ Otro de los elementos que resulta ilustrativo para advertir la visión de algunas autoridades sobre la protesta en la iniciativa del estado de San Luis Potosí en ella existen prejuicios que consideran las manifestaciones como algo peligroso para la integridad de las personas, haciendo incluso recomendaciones para que las niñas y niños no asistan a ellas por el “riesgo” que implican.

²⁵ Publicada el 2 de mayo de 2014 en el Diario Oficial del estado de Quintana Roo

http://www.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/1anio/2PO/dec110/D1420140430110.pdf

limitar el espacio público físico, puesto que sólo permite utilizar la mitad de los carriles (y de ser posible sólo laterales) y prohíbe los bloqueos de vías.

- b) *Ley de Movilidad para el Distrito Federal (aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).*²⁶ Esta ley establece la necesidad de dar aviso previo para llevar a cabo una manifestación pública sin ser clara en qué consecuencias puede tener la falta de aviso, estableciendo que las manifestaciones deberán ser “perfectamente lícitas”. Además, establece limitaciones al espacio público, al prohibir las manifestaciones en vías primarias de circulaciónn continua (sin definir cuáles son estas vías). Asimismo, faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para “tomar las medidas necesarias” para evitar manifestaciones en las vías primarias de circulación continua, generando la posibilidad de que las autoridades actúen de manera arbitraria al no tener claro en qué consisten dichas medidas.
- c) *Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas.*²⁷ Este código realiza una clasificación de las manifestaciones en violenta y pacífica a partir de una descripción vaga y amplia de lo que son las marchas violentas (en las que se hace uso de amenazas para intimidar u obligar a resolver a la autoridad, se perturbe la paz pública y la seguridad ciudadana). También establece la posibilidad de disolver este tipo de manifestaciones en lugar de actuar frente a los hechos violentos concretos de forma eficaz sin tener que disolver toda la manifestación, afectando los derechos de todas las personas presentes.
- d) *Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.*²⁸ Esta ley establece factores de riesgo (como el fin que persigue la manifestación, los aspectos

²⁶ Publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014. Artículos 212, 213 y 214. Disponible en:

http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/df335356af9d93c68cac837125d30308.pdf

²⁷ Publicada en el Diario Oficial del Estado de Chiapas el 4 de junio de 2014. Disponible en:

http://www.sspc.chiapas.gob.mx/documentos/Decreto_486_USO_RACIONAL_DE_LA_FUERZA.pdf

²⁸ Publicada el 19 de mayo de 2014

http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=12002&tmpl=component&format=raw&Itemid=111

socioeconómicos o políticos, entre otros), usados para justificar el tipo de operativo que las fuerzas de seguridad desplegarán frente a las manifestaciones. De igual forma, faculta a las fuerzas de seguridad para tomar medidas necesarias para salvaguardar derechos de terceros o el orden público, es decir restricciones en abstracto (no establece qué medidas ni en que supuestos específicos). Por último, permite el uso de armas (no letales) para manejo y control de las manifestaciones, mismas que se establecerán en el Reglamento.

Todas estas leyes contemplan dos elementos comunes: en primer lugar contienen facultades abiertas para las autoridades, que permiten el uso arbitrario de sus facultades para restringir y limitar las manifestaciones; en segundo lugar la restricción del espacio público para las personas que deciden expresar sus opiniones y su inconformidad públicamente.

Por último, es necesario hacer una anotación sobre las dos últimas leyes comentadas (de Chiapas y Puebla): en ambos casos existieron procesos legislativos poco claros y poco característicos de un sistema de división de poderes como lo es todo Estado democrático y de derecho. Por un lado, el Código del Estado de Chiapas no fue publicado sino hasta casi un mes después de su aprobación; por el otro, en el caso de Puebla, el dictamen aprobado contenía normas que permitían el uso de armas de fuego, sin embargo, en el momento de su publicación esa disposición ya no se encontraba en la ley. Finalmente, en ambos casos se introdujo, en menos de 6 meses de vigencia, una iniciativa de los gobernadores de los estados de Chiapas y Puebla respectivamente para abrogar estas leyes, misma que fue aceptada por los congresos locales debido fuertes críticas y manifestaciones de la sociedad civil organizada y medios de comunicación.²⁹ En el caso de Chiapas, la abrogación ya se ha aprobado y publicaaado, no así en Puebla.

i.ii. Regulación indirecta de las manifestaciones

a) Geolocalización y retención de datos.

Al incorporar esta medida, el ordenamiento jurídico mexicano³⁰ que permite la utilización de sistemas de localización geográfica en tiempo real a través de teléfonos celulares, no se estableció

²⁹ No obstante, en el caso del Estado de Puebla el artículo primero transitorio señala que se aplicará la ley que se ha comentado en este documento en tanto no se apruebe una nueva. En la materia

³⁰ El 17 de abril de 2013 se publicaron reformas permitiendo al Procurador General de la República solicitar la geolocalización en la investigación de ciertos delitos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que esa medida era proporcional y que la sólo localizaba un aparato por lo que los datos personales no estaban

con claridad en qué supuestos podrá solicitarse; tampoco se limita una temporalidad ni otras salvaguardas contra el abuso, da un amplio margen para las autoridades que pueden solicitarlo (instancias de seguridad), y sin que se requiera orden judicial.

Además, la Ley Federal de Telecomunicaciones³¹ obliga a los concesionarios a conservar datos de las personas entre los que se encuentra la localización geográfica continua de los dispositivos y en su caso hacer entrega de estos datos a las autoridades competentes (de nuevo sin orden judicial y sin especificar quién es la autoridad). En este sentido, el establecimiento de la geolocalización, el cual ha sido ampliamente criticado por ser una restricción ilegítima a la privacidad,³² revela una gran cantidad de datos de la persona: a dónde asiste, cuáles son sus preferencias políticas, su asistencia a manifestaciones y con quién lo hace.

b) Suspensión del servicio de telefonía.

Por otro lado, la fracción VII del artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones permite a los concesionarios de telecomunicaciones “realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos”, siendo ambiguo y poco claro ya que no establece si se realizará la suspensión de una determinada línea telefónica o de todo el servicio de telefonía. La CIDH ya ha señalado que las interrupciones indiscriminadas en el acceso de servicios como internet, no están justificadas.³³

Así, en conjunto con otras medidas como la regulación directa de manifestaciones públicas, tipos penales que criminalizan la protesta, la geolocalización, la retención de datos y la suspensión de telefonía establecen mecanismos que resultan lesivos para el adecuado ejercicio del derecho a la protesta social.

II. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

en riesgo. Con la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (mismo que aún no se encuentra en vigor) y la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (artículo 190), publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2014, se agravó esta medida.

³¹ Véase *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014 página consultada el 14 de octubre de 2014.

³² Medida contraria con el artículo 16 de la Constitución mexicana y a los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos en la Vigilancia de Telecomunicaciones

³³ OEA, Declaración Conjunta sobre la Libertad de expresión e Internet, 2011.

ii.i Uso del derecho penal como criminalización de la protesta social.

La protesta social, al tener como objetivo exigencias o denuncias respecto del actuar, omisión o aquiescencia de las autoridades, es fácil que sea considerada como algo no grato para el Estado. Es por esto que se debe impedir que el Estado utilice otros medios para restringir el ejercicio de los distintos derechos relacionados con la protesta social, una de las formas de restricción indirecta más grave es la vía del derecho penal.

De acuerdo con Rodrigo Uprimmy,³⁴ existen diferentes tipos de riesgo de criminalización de la protesta a nivel de la tipificación de las conductas que pueden ser agrupados de la siguiente manera:

- 1) La ley puede incluir tipos penales conductas que en sí mismas no deberían ser objeto de tratamiento penal, al contener legítimos actos de protesta social.
- 2) La ley puede prever como delito una conducta que en principio amerita ser tipificada, sin embargo el tipo penal resulta ambiguo o tiene una dosis considerable de indeterminación, lo cual favorece interpretaciones extensivas que desembocan en la criminalización de conductas realizadas durante una protesta.
- 3) La ley penal puede prever como delito una conducta que puede o debe ser objeto de reproche penal, pero que la penalización resulte desproporcionada, al prever una punición excesiva cuando se lleve a cabo la conducta durante una manifestación.

En el caso particular de México, lo que ha ocurrido de forma reiterada es el empleo de tipos penales ambiguos e indeterminados los cuales permiten sancionar a personas que ejercen su derecho a la protesta. Ejemplos de estos delitos son terrorismo, ataques a la paz pública, sedición, pandilla (como agravante) entre otros. Un ejemplo claro es lo que ocurrió el 1 de diciembre del 2012³⁵ donde múltiples personas fueron detenidas de forma arbitraria y a aquellas que fueron consignadas, se les imputó el delito de ataques a la paz pública.³⁶

³⁴ Uprimmy Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María. Derecho Penal y protesta social. En ¿Es legítimo criminalizar la protesta social?

³⁵ Véase la siguiente nota periodística <http://www.sinembargo.mx/17-06-2014/1027697>

³⁶ Código Penal para el Distrito Federal, artículo 362: “Se les impondrán de dos a siete años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, a los que mediante la utilización de sustancias tóxicas,

Un tipo penal que prevé una conducta indeterminada y que permite al juzgador interpretar a su arbitrio este término contraviene la estricta aplicación de la ley en materia penal. Al respecto la CoIDH ha señalado que los preceptos penales deben ser claros, precisos, de manera que expresen sin equívoco la conducta incriminada, deslindándola de otros comportamientos.³⁷

Asimismo, existen casos en los cuales los tipos penales no tienen relación con la protesta social, no obstante son empleados para perseguir a líderes y activistas que se desenvuelven en el marco de dichas manifestaciones. Tal es el caso de los defensores de derechos humanos Lucila Bettina Cruz Velazquez³⁸, Marco Antonio Suástegui Muñoz³⁹ y Mario Luna⁴⁰.

El anterior es solo un ejemplo de los muchos casos en los que los tipos penales son empleados para criminalizar la protesta en México y que además de privar de su libertad a

por incendio, por inundación o violencia, realicen actos en contra de las personas, de los bienes públicos o privados o servicios públicos que perturben la paz pública”.

³⁷ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279

³⁸ Es conocida por su labor en defensa del derecho a la tierra y es la cofundadora de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio, que trabaja por la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. El 22 de febrero de 2012 fue arrestada por agentes de la Procuraduría General en la municipalidad de Santa María Xadani, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Fue retenida en situación de incomunicación durante cuatro horas, y luego fue trasladada a la prisión de Tehuantepec acusada de detención ilegal del personal de la Comisión federal de Electricidad (CFE).

El 23 de febrero compareció ante el juez competente que decretó su libertad bajo fianza, no obstante a septiembre de 2014, la defensora se encontraba a la espera de la sentencia del juez con la que quedaría definido su estatus legal frente a los delitos que se le imputaron.

Ver: <http://www.frontlinedefenders.org/es/node/17530#sthash.DOGFcZEE.dpuf>

³⁹ Es líder del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Parota (CECOP³⁹), quien fue detenido el 17 de junio de 2014, en el barrio de Bora Bora, en Acapulco, estado de Guerrero, por la policía de investigación de la Procuraduría General de Justicia del estado. Suástegui fue detenido, sobre la base de una orden judicial por "despojo agravado y tentativa de homicidio". Su detención y su procesamiento se debe a motivos políticos, para minar la oposición a la represa.

Su detención se realizó en una operación policial a gran escala, y luego fue golpeado y amenazado mientras lo trasladaban a una prisión de Acapulco. Más tarde, ese mismo día, fue trasladado a una prisión federal en Tepic, estado de Nayarit, a 1000 km de Acapulco, sin aparente justificación legal. A su abogado defensor le impidieron verle antes de su traslado.

Ver: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/08/16/index.php?section=politica&article=003n1pol>

⁴⁰ Integrante de la Tribu Yaqui que ha luchado por proteger el derecho al agua y quien se encuentra actualmente privado de su libertad y se imputan los delitos de secuestro y robo de una forma dudosa pues se ha manifestado que el Ministerio Público no contaba con elementos suficientes para ejercer la acción penal (<http://goo.gl/RqDkGV>).

manifestantes, hacen que las luchas se desvíen de su objetivo principal: es decir, que se pugne con mayor énfasis por la liberación de los presos y que esto tenga como consecuencia que las causas por las que se peleaban sean olvidadas.

ii.ii Criminalización institucional, mediática y social

a) Criminalización en el discurso institucional

Desde diciembre de 2012, y especialmente en 2013 (año de numerosas manifestaciones), funcionarios públicos de diversos estados y diferentes partidos políticos emitieron constantemente declaraciones negativas sobre las manifestaciones, adjudicándoles cargas negativas y asociándolas *per se* con desorden; denominando de manera general a manifestantes como “vándalos”, “anarquistas”, “peligrosos”, “delincuentes”, etc. generando estigmas que criminalizan a toda persona que ejercía su derecho a protestar.⁴¹

La CoIDH ha señalado que los funcionarios públicos deben expresarse con especial diligencia en razón de su alta investidura y el alcance y efecto de sus expresiones. Además como garantes de derechos humanos (y bajo la obligación de promoverlos), sus declaraciones deben estar encaminadas a fortalecer derechos y no a desconocerlos; tampoco deben generar presiones directas o indirectas que puedan inhibir el ejercicio de derechos por parte de las personas.⁴² Finalmente, deben tener mayor cautela y discreción principalmente en contextos de conflictos sociales, buscando minimizar el riesgo al que pueden estar expuestas las personas.⁴³ Por ello, las autoridades mexicanas deberían abstenerse de realizar declaraciones que resultan lesivas al derecho de protesta y que inhiben la participación de las personas en manifestaciones, además dichas declaraciones invisibilizan la causa o el origen de las protestas, generando que las problemáticas o causas que las originan queden sin resolver.

b) Criminalización mediática.

⁴¹ A manera de ejemplo, se anexan al presente documento diversas notas informativas que contienen declaraciones de funcionarios en la que se refieren con adjetivos descalificativos a las personas que se manifiestan.

⁴² CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 198-215.

⁴³ 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. 151. Ve

Los medios de comunicación son un fuerte instrumento para la generación de opinión pública, sin embargo en diversos medios en México, se repiten los discursos en los que se califica de forma negativa a los manifestantes e incluso se les considera peligrosos; con ello se invisibilizan movimientos y causas de las manifestaciones para únicamente visibilizar hechos violentos con los que se justifica la disolución de manifestaciones o las detenciones de manifestantes.

Además, es común que la imagen e identidad de aquellas personas que enfrentarán un proceso penal (después de ser detenidas en contextos de manifestaciones) sean difundidas en radio, televisión o cualquier otro medio de información, generando una violación a la presunción de inocencia y al debido proceso. Ello implica, el surgimiento de un *juicio paralelo*, concepto que hace referencia al papel de juzgadores que asumen los medios.⁴⁴

Aunado a lo anterior, la criminalización efectuada por los medios de comunicación en México se agrava por las siguientes circunstancias:

i. Concentración mediática. México cuenta con uno de los mercados de comunicación y telecomunicaciones más concentrado del mundo.⁴⁵

Ello, adquiere relevancia pues el enmarcado de la opinión pública se realiza mediante procesos que se producen, principalmente, en medios de comunicación,⁴⁶ que al ser concentrados, impiden la diversidad de opiniones, pues limitan la posibilidad de que la información difundida cuente con los beneficios de ser confrontada⁴⁷ con la procedente de otros sectores.⁴⁸

⁴⁴ Barrero Ortega, Abraham, Juicios Paralelos y Constitución: su relación con el Periodismo, en Revista Ámbitos N° 6, 1^{er} Semestre de 2001, pp. 171-189

⁴⁵ Juan Enrique Huerta-Wong y Rodrigo Gómez García. Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México. En Comunicación y Sociedad, Universidad de Guadalajara. Nueva época, núm. 19, enero-junio, 2013. p 145. Disponible en:

<http://www.comunicacionysociedad.cucsh.udg.mx/sites/default/files/a5.pdf>

⁴⁶ Manuel Castells, *Comunicación y Poder*. Siglo veintiuno editores, México, 2012, p. 216.

⁴⁷ CIDH, Relatoría Especial para la libertad de expresión. Informe anual capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión, párr 17.

⁴⁸ En diversas ocasiones la CoIDH se ha pronunciado sobre la importancia de limitar los monopolios, en todas sus modalidades, permitiendo el acceso de diversas voces a los medios de comunicación y la mayor pluralidad. Véase CorteIDH. Opinión Consultiva 5/85 Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 34.

ii. Derecho de réplica sin adecuada regulación. El derecho de rectificación y respuesta, (artículo 14 de la CADH y 6° de la Constitución) continúa sin ser regulado adecuadamente en México,⁴⁹ esto deja en estado de indefensión a toda persona presentada ante los medios de comunicación como “vándalo”, “delincuente” entre otras, únicamente por su participación en manifestaciones.

iii. Publicidad oficial no regulada. En México, no existe regulación que garantice la asignación de publicidad oficial no arbitraria, discriminatoria o utilizada como restricción indirecta a la libertad de expresión, lo que permite que los gobiernos utilicen a los medios para difundir sus posturas, “disfrazándolas” de cobertura noticiosa, generando menor diversidad y una versión de los hechos, reducida y asociada a fines políticos.

iv. Criminalización social. Como consecuencia de lo anterior, la propia sociedad genera juicios negativos frente a las manifestaciones; no las concibe como un derecho y mecanismo de participación; sólo se relacionan con características negativas, generando el silenciamiento de manifestaciones e incluso se solicitan medidas restrictivas frente a éstas. La criminalización de la protesta social llevada a cabo por la sociedad, tiene impacto directo sobre las personas manifestantes que se perciben socialmente como *peligrosas o generadores de desorden*; a la par, se genera un efecto inhibitorio, vulnerando el ejercicio de este derecho, pues en muchas ocasiones, quien ejerce su derecho a la protesta social corre el riesgo de sufrir exclusión social. La criminalización social de la protesta es muestra de una deficiencia de la obligación que tienen las autoridades de promover los derechos humanos, específicamente el derecho a la protesta social.

III. ESPACIO PÚBLICO

Para que la protesta social cumpla con su objetivo de visibilización ante la sociedad y de reivindicación de otros derechos, uno de los requisitos más importantes es que pueda ser ejercido en el espacio público. Sin embargo, la delimitación de este espacio es por demás problemática y nos proponemos sólo señalar algunos elementos que contribuyan a dimensionar lo que es este lugar de encuentro. En esta complejidad, se podría definir al espacio público como el lugar donde coexisten las relaciones entre personas que pertenecen a distintos grupos sociales y que coinciden desde diversos contextos y se llevan a cabo distintos intercambios sociales, culturales, políticos y

⁴⁹ Si bien, el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión recién publicada en México, contempla el derecho de réplica como un derecho de las audiencias, el ejercicio del mismo se encuentra condicionado a la expedición de una ley reglamentaria que no ha sido expedida.

económicos entre las personas. Uno de los elementos más importantes de este lugar de lo común es la accesibilidad, ya que la inclusión o exclusión de las distintas voces es fundamental y determinante para el ejercicio de la libertad de expresión, asociación y reunión que implica la protesta social.

Es necesario señalar que el espacio público no sólo se compone del espacio físico -donde las personas tienen derecho a circular libremente- sino también al aspecto social y político. En estas dos esferas inmateriales del espacio público se llevan a cabo las relaciones entre las personas que permiten la identificación mutua, de contacto y de expresión comunitaria. Es decir, en esta dimensión lo público se reconoce como un valor de coexistencia y convivencia. Cada persona se reconoce a sí misma y es reconocida por las otras mediante la expresión de sus ideas y su presencia en el espacio público. En este entendido, se espera que el Estado garantice de forma adecuada las garantías para que las distintas opiniones e ideologías cuenten con el marco jurídico y el contexto adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su derecho a la protesta sin que exista una intervención directa o indirecta del Estado.

Sin embargo, en el contexto mexicano estas garantías del espacio público no son tomadas en cuenta para el ejercicio de derechos fundamentales. Al contrario, el espacio público se confunde con espacio estatal, por lo que se desvirtúa su naturaleza. Esta reducción de las obligaciones no contempla la coexistencia de esferas públicas para el acontecer social, político o económico, por lo que a través de la maquinaria jurídica y política el Estado se ha apropiado del espacio público.

Esta apropiación ha quedado manifiesta a la par de la aparente apertura democrática. El Estado utiliza el espacio público para calificar las conductas y por lo tanto jerarquizar derechos. Los “rescates” del espacio público consistentes en el mejoramiento de la apariencia y decoración de plazas o calles es una demostración de la calificación del buen uso que se le da. Por ejemplo, el despliegue de corredores peatonales o construcción de infraestructura vial pone en contexto que el Estado prefiere personas que caminen por lugares decorados o que utilicen el transporte para desplazarse, antes de utilizar las plazas o avenidas para la convivencia social y el contraste y construcción de política y democracia.

Incluso se ha llegado al absurdo que en la plaza pública principal de la Ciudad de México – el Zócalo-, en septiembre de 2013 el Estado utilizó la fuerza pública para retirar a manifestantes y en su lugar se realizan eventos artísticos, ferias, y en el segundo informe de gobierno, hasta de

estacionamiento para funcionarios públicos.⁵⁰ Esta imagen, deteriora y perjudica la construcción de un espacio público plural y crítico que sea el punto de reunión para las más diversas manifestaciones.

III. LIMITACIONES O VIOLACIONES “DURANTE” A LA PROTESTA SOCIAL (Incluye despliegue policiaco, detenciones arbitrarias, uso de la fuerza y documentación de violaciones).

La realización de manifestaciones y protestas en el espacio público, al menos en los últimos dos años, pasa por un terreno poco propicio para el respeto y garantía de los derechos humanos.

Desde el 1 de diciembre de 2012 y hasta por lo menos el 9 de julio de 2014, hemos observado en México un proceso sistemático de violaciones al derecho a la protesta social, a la libertad de expresión y a la seguridad e integridad de las personas que se manifiestan. La lista de agravios es larga y pueden constituir la configuración de un escenario peligroso de retroceso en las libertades democráticas en México.

En este sentido, el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta se ha dedicado al monitoreo y documentación de los principales aspectos que ponen en riesgo los derechos humanos de las personas en contextos de protestas sociales. En este apartado, damos un panorama general de las recurrentes violaciones a los derechos humanos, ilustrado con algunas fechas relevantes donde se registraron hechos sobre todo en el Distrito Federal.⁵¹

Primeramente, en nuestro país, y en el transcurrir del actual sexenio,⁵² la criminalización de la protesta asume múltiples formas: la represión de los manifestantes, uso extremo de la fuerza

⁵⁰ Véase la siguiente nota periodística *Usan el Zócalo como estacionamiento durante informe; Presidencia se disculpa*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/09/usan-el-zocalo-como-estacionamiento-durante-informe-de-eqn/> página consultada el 14 de octubre de 2014.

⁵¹ Los hechos registrados el primero de diciembre de 2012, durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto, así como los sucesos del 10 de junio de 2013, el 01 de septiembre de 2013, el 13 de septiembre de 2013, el 02 de octubre de 2013 y nuevamente el 1 de diciembre de 2013, todas en el DF; así como, recientemente el 9 de julio de 2014, en el estado de Puebla, entre otras fechas, son muestras de la honda violencia que el Estado genera en medio de las protestas sociales. Respecto a la fechas comprendidas en los años 2012 y 2013, puede consultarse el informe que el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social presentó públicamente el 9 de abril de 2014. *Control del Espacio del Espacio Público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el espacio público*, disponible en: <http://ow.ly/CRryg>

⁵² El actual periodo de gobierno federal inició el 1 de diciembre de 2012, y asumió la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto; de igual forma, se renovó por seis años en ese mismo mes, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a cargo de Miguel Ángel Mancera. Para efectos de informe, esta fecha fue

pública, la investigación y persecución penal de algún grupo social, el hostigamiento y persecución con frecuencia dirigida hacia los líderes de los movimientos, así como la descalificación automática, desde una óptica delincencial de las organizaciones que protestan⁵³ Dicha criminalización durante las manifestaciones, también implica el uso y aplicación de sanciones administrativas y delitos *ad hoc* que posibilitan la persecución penal de grupos y personas que protestan. Asimismo, alcanza a integrantes de medios de comunicación.⁵⁴ Todo ello, acarrea constantes detenciones arbitrarias, y de la misma forma impedimentos a la documentación de las violaciones que se presenten durante las protestas.

Sin embargo, lejos de cumplir con sus obligaciones, las autoridades del Distrito Federal, aunque ahora es un comportamiento generalizado entre los gobiernos de las entidades federativas, con frecuencia se mueven bajo una lógica criminalizante, de mano dura y tolerancia cero, basadas en la restricción de los derechos humanos y en el incremento de las facultades discrecionales para las agencias y cuerpos públicos de seguridad en materia de protestas y movilizaciones sociales⁵⁵.

Con el operativo “Transmisión del Poder Ejecutivo” de diciembre de 2012, inició una nueva forma de respuesta a las protesta sociales por parte de los cuerpos policiacos en la capital del país, y

relevante en relación de con nuevo Gobierno Federal y en el Distrito Federal, y el evidente endurecimiento de la represión en contra de grupos sociales que se manifiestan en el espacio público.

⁵³ Los sucesos ocurridos el 1 de diciembre de 2012 son muestra contundente de represión desproporcionada hacia las personas manifestantes, esto fue constatado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su Recomendación sobre las violaciones a derechos en esta fecha. Cfr. Recomendación 07/2013, disponible en: <http://ow.ly/v4NVB>. También, casos como el de Nestora Salgado dan cuenta de esta fuerte criminalización hacia defensoras y defensores comunitarios de derechos humanos. Cfr. Gloria Leticia Díaz, “No me quebrarán y no voy a pedir perdón a nadie: Nestora Salgado”, Proceso, 7 de marzo de 2014, disponible en: <http://ow.ly/v4HLt>. Asimismo, la criminalización de defensoras o defensores de derechos humanos en contextos de protestas es recurrente, tal es el caso de las acusaciones a Bettina Cruz, a quien se le atribuyen falsamente delitos por supuestamente participar en una protesta social en el estado de Oaxaca, cfr. Anayeli García, “Se nos criminaliza por defender la tierra: Bettina Cruz”, Cimacnoticias, 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPNP>

⁵⁴ Según datos de Artículo 19 México, durante el año 2013, en promedio cada 26 horas y media fue agredido un periodista en México. Cfr. Informe Anual 2013. Disentir en silencio: violencia contra la prensa y criminalización de la protesta social 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4KK4>

⁵⁵ El Gobierno del Distrito Federal, en respuesta a la Recomendación 07/2013, emitió el 25 de marzo de 2013 el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, el cual fue rechazado por la sociedad civil debido a que no cumplía con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y se corre el riesgo, mediante su implementación, de usarse de manera discrecional por parte de cuerpos de seguridad pública en contextos de protesta social. Cfr. <http://ow.ly/v4PNw>. Sobre esto mismo puede leerse: Miguel Concha Malo, “Protocolo de seguridad y derechos humanos”, La Jornada, 06 de abril de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4Rj0> Véase también: Edgar Cortez, “Control de Multitudes”, El Nuevo Mexicano, 02 de febrero de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v9843>

se dio paso a una serie de acciones administrativas y legislativas, como las mencionadas arriba, que pareciera pretenden inhibir la protesta social, ya que se establecen procedimientos por parte de los cuerpos policiacos que se traducen en constantes “encapsulamientos de contingentes” y usos excesivo de la fuerza pública⁵⁶. Llama también la atención la campaña mediática que han encabezado funcionarios del Gobierno del DF, donde se empeñan en utilizar adjetivos despectivos como sinónimos de delincuente, contribuyendo con ello a la generación de actos de discriminación, confusión y agudización del clima de criminalización de la protesta, y entre la sociedad generar la correlación entre personas de alta conflictividad para el orden social que por lo general militan ideología o principios políticos que el gobierno identifica como contrarias al orden público.⁵⁷

El día 10 de abril de 2013, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 07/2013, donde dio cuenta de graves violaciones a derechos humanos de las personas detenidas arbitrariamente durante los actos de protesta el primero de diciembre de 2012. Ante esto las organizaciones de derechos humanos exigimos al Gobierno del Distrito Federal (GDF) que se cumpliera en su totalidad dicha Recomendación y a la brevedad se repara el daño de las personas afectadas.⁵⁸ Todo esto confirmó la denuncia que organizaciones sociales de derechos humanos hicimos con antelación, en cuanto a la agravamiento de la situación violenta en medio de protestas sociales.

En este mismo sentido, hemos documentado detenciones arbitrarias e ilegales, tortura y malos tratos, de los cuales incluso han sido víctimas menores de edad. Resaltamos el caso de la fuerte represión apenas el 9 de julio de 2014 pasado, en la comunidad de Chalchihuapan, Puebla. En esa lamentable ocasión, perdió la vida el menor de 13 años, José Luis Tehuatlie, a causa de una lata de gas disparada por un elemento de policía estatal de Puebla. Además sufrieron daños físicos y psicológicos irreversibles al menos 5 manifestantes. Las autoridades de Procuración de Justicia locales falsearon la versión sobre los hechos para responsabilizar a los manifestantes.

⁵⁶ Por ejemplo, el desalojo de los profesores asociados a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que protestaban en el Zócalo de la Ciudad de México, se tornó violento y se registró el uso de excesivo de la fuerza contra las personas que protestaban. Cfr. Desinformémonos, “Crónica del desalojo de una nación”, Desinformémonos, 14 de septiembre de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPRJ2>

⁵⁷ El Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha hecho declaraciones públicas que asocian a grupos anarquistas con disturbios en las protestas, incluso han emprendido una persecución en contra de los integrantes de estos grupos. Cfr. Redacción, “GDF identifica a 11 anarquistas detenidos en marcha #2deOctubre”, Aristegui Noticias, 11 de octubre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4XGf>

⁵⁸ Video conferencia de prensa y Boletín de Prensa, disponible en: <http://ow.ly/uLqI9>

Producto de estos sucesos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, emitió una la Recomendación 2VG/2014⁵⁹, donde dejó asentadas las graves violaciones a los derechos de personas manifestantes como derechos a la vida, a la seguridad e integridad física las cuales resultaron como producto del uso de armas que ponen en riesgo a las personas, la propia institución incurrió en graves omisiones al desestimar la responsabilidad de las autoridades, invisibilizar las prácticas autoritarias del gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle y avalar la Ley estatal que permitió el uso discrecional de la fuerza pública. Y, por si fuera poco, el sábado 18 de octubre de 2014 la policía estatal aprehendió a 5 habitantes de Chalchihuapan supuestamente en cumplimiento a la recomendación. Cabe señalar que dicha Recomendación resultó insuficiente pues el órgano autónomo de protección, no hizo ninguna relación entre la Ley Bala⁶⁰ publicada por el estado de Puebla y los hechos registrados.⁶¹

En esta caso, se registraron graves violaciones a los derechos de personas manifestantes como derechos a la vida, a la seguridad e integridad física, las cuales resultaron como producto del uso de armas que ponen en riesgo a las personas, y todo relacionado con la implementación de la “Ley Bala” en ese estado de la República.

Por otro lado, el 11 de Agosto del 2014 comenzó un movimiento social que protestaba frente a las oficinas de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, el cual se inconformaba por el incremento a las tarifas del servicio y la colocación de medidores en las colonias populares. Dicho movimiento mantenía un plantón de 150 personas, el cual fue violentamente desalojado la madrugada del 20 de Agosto del 2014 por agentes antimotines y policías judiciales que arremetieron contra las personas ahí presentes incluidos mujeres y niños, incluso personas que no participaban en la manifestación, específicamente contra quienes documentaban el operativo con cámaras y teléfonos celulares, resultando alrededor de 40 personas detenidas.

⁵⁹ Disponible para consulta en la siguiente liga:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Violacionesgraves/002.pdf>

⁶⁰ Se denominó “Ley Bala” a la Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública, aprobada por el Congreso Local de Puebla, el 19 de mayo de 2014, y después derogada debido al rechazo de la sociedad civil hacia tal legislación. Cfr. Redacción, “La ‘Ley Bala’ de Puebla tuvo corta vida, pero generó una gran polémica”, CNN, 24 de julio de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPSL2>

⁶¹ Sistema de Información en Derechos Humanos, “Investigación sesgada” por caso Chalchihuapan; CNDH no responsabiliza a Moreno Valle”, Centro ProDH, 16 de septiembre de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPU0Y>

Posteriormente, se imputan delitos de sabotaje contra 11 manifestantes, de los cuales 9 salieron bajo caución y 2 de ellos - Alfredo Esquivel y Cab y Teresita Brito Piña- se mantienen en prisión preventiva en la cárcel municipal de Felipe Carillo Puerto, quienes son reconocidos como los líderes del Consejo de Colonia Populares (COCOPO), a quienes se les imputa el delito grave de sabotaje. El mismo delito fue imputado al periodista independiente Pedro Celestino Canche Herrera, quien se dedicó a cubrir la manifestación y denunció la represión contra el movimiento mediante videos y reportes en las redes sociales.

En todos los casos, tanto las autoridades responsables de las violaciones como los órganos encargados de garantizar la vigencia de los derechos humanos, operan bajo un esquema que invalida y desestima las afectaciones generadas a las víctimas. La falta de investigaciones, identificación de autores materiales e intelectuales, sanciones y reparación efectiva de las personas agraviadas, ha derivado en la impunidad sistémica y endémica de los casos, facilitando la repetición de detenciones ilegales y arbitrarias, la tortura y la negación tácita de acceso a la justicia para las víctimas de otras manifestaciones.

Continuando con la narración de hechos en contextos de protesta social, podemos asegurar que el nivel de abuso de autoridad ha llegado al extremo en el que a los detenidos durante la movilización se les imputen los delitos más graves contemplados en códigos penales. Por ejemplo, como los contenidos en el Código Penal del DF, “ataques a la paz pública”, que implicaba una pena de 30 años, representando en su momento el triple de punibilidad respecto a la pena de rebelión o el doble de la de sabotaje o terrorismo.

Se puede afirmar que en general el comportamiento de las fuerzas del orden público es preocupante. La presencia de cuerpos de seguridad en las manifestaciones es una constante, sin importar la naturaleza de los grupos que se manifiestan, además de intimidar y provocarlos, situación que muy frecuentemente motiva actos de represión en su contra⁶².

⁶² El caso de los pobladores de San Pedro Mártir opositores a la construcción de una gasolinera impuesta en su comunidad es ejemplo de esto. El día 25 de diciembre de 2013, un grupo de personas, en su mayoría adultas mayores, fueron reprimidas por el cuerpo de granaderos del DF, el operativo fue calificado por la sociedad civil de exagerado, pues ascendió a poco más de 500 elementos de seguridad. Cfr. Comunicado: “Organizaciones sociales repudiamos el violento desalojo que sufrieron compañeras y compañeros del Campamento Ixtliyólotl”, 26 de diciembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4Vix> También puede revisarse el caso de desalojo de un picnic en Viaducto, donde se encontraban incluso niñas y niños. Rafael Montes, “Denuncian desalojo de picnic en Viaducto”, El Universal, 24 de noviembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4VYT>

Estas situaciones de represión ponen de relieve la necesidad de monitorear y documentar algunas de estas manifestaciones. En esto, es de gran valor el trabajo de periodistas y defensores de derechos humanos. Sin embargo, esto no ha limitado a las autoridades de cometer abusos y violaciones contra ellos que, a pesar de ser denunciadas públicamente, continúan en tanto que no existe una sanción para los responsables⁶³.

Resaltamos también el caso de defensores de derechos humanos agredidos mientras realizaban labores de documentación de violaciones a derechos humanos durante la protesta del 02 de octubre de 2013. Los hechos ocurrieron cuando el grupo de observadores se retiraba de la manifestación y pudieron constatar que policías la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal detenían arbitrariamente y golpeaban a un joven, situación que fue documentado por observadores del Centro Prodh, por la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limedh), y representantes de medios de comunicación, esto provocó agresiones directas por parte de elementos del cuerpo de granaderos a los defensores de derechos humanos y de los medios de comunicación⁶⁴.

Este mismo tipo agresiones se han registrado en otras fechas donde se han suscitado protestas, como el 1 de septiembre de 2013⁶⁵, y no sólo en el Distrito Federal, incluso en otros estados de la República, como el caso del desalojo Plaza Lerdo de Tejada en el estado de Veracruz⁶⁶. La finalidad de los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas que cubren las protestas radica en la reprobación que los cuerpos de seguridad tienen hacia quienes documentan los actos de violaciones a derechos humanos, pues generan materiales en su mayoría audiovisuales

⁶³ Durante las manifestaciones del 1 de diciembre de 2013, se documentó la agresión que sufrieron periodistas y defensores de derechos humanos cuando realizaban labores de monitoreo y documentación. Cfr. “Policías detienen y agreden a periodistas durante marcha del #1DMX”, 2 de diciembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/CPVEP>. Por otro lado, es de nuestro conocimiento que el día de ayer 28 de octubre de 2014 la CDHDF emitió la recomendación 11/2014 por violaciones a los derechos humanos de las personas que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana.

⁶⁴ Sistema de Información en Derechos Humanos, Información Sididh, “Agreden a defensores de Centro Prodh en la marcha conmemorativa del 68”, Centro ProDH, 16 de septiembre de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPXec>

⁶⁵ Artículo 19-ALERTA, “Policías capitalinos agreden y detienen a periodistas durante manifestaciones del 1SMX”, 1 de septiembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v95V4>

⁶⁶ Artículo 19-Alerta, “Policía veracruzana sí agredió a periodistas durante desalojo de Plaza Lerdo”, 25 de noviembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v951q>

que posteriormente son usados para presentar quejas o denuncias por violaciones a derechos humanos .

Todo lo anteriormente esbozado configura un proceso de criminalización de la protesta que ha generado también un grave retroceso democrático. Ello no impide reconocer la complejidad que se encuentra detrás de cada grupo organizado que cuestiona la postura gubernamental, pues históricamente esas contradicciones se han traducido en políticas públicas y conquistas en materia de derechos humanos. Las organizaciones ampliamente ha dado cuenta en diversas ocasiones de los hechos arriba relatados. En cada una de los lamentable sucesos el llamado ha sido recurrente y unánime a los gobiernos: el cese de la criminalización y represión de las personas, colectivos y organizaciones sociales que se manifiestan legítimamente en el espacio público⁶⁷.

IV. INEFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS INTERNOS PARA PROTEGER EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

En este apartado abordaremos las respuestas implementadas por el Estado mexicano para garantizar la protección de los derechos vulnerados por las iniciativas y la aprobación de leyes que tienen por objeto el control y la restricción de la movilización y organización social; así como del tratamiento Estatal dado a las investigaciones, sanciones y reparación de violaciones cometidas durante las protestas en México en los últimos años. En específico, abordaremos los recursos jurídicos internos y su efectividad para proteger y salvaguardar el ejercicio del derecho a la protesta social y la libertad de expresión en este contexto.

Lejos de caracterizarse por su idoneidad, tanto los medios de control constitucional como las omisiones de los organismos públicos de derechos humanos, han facilitado la regresión e institucionalización de un sistema jurídico restrictivo y criminalizador de la protesta social. Es decir, la vigencia de los derechos humanos asociados a los movimientos sociales se enfrentan a un sistema

⁶⁷ Algunos de los informes sobre criminalización de la protesta y violencia ejercida contra defensores de derechos humanos organizaciones que conforman el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social son muestra de este trabajo de monitoreo y documentación. Véase: Centro Prodh A.C., *Informe sobre misión de Observación del Centro Prodh el 2 de octubre de 2013: “45 años de impunidad conmemorados bajo la represión”*, disponible en: <http://ow.ly/uLRX6> También puede verse: Artículo 19, *Rompe el miedo*, disponible en: <http://ow.ly/uLSf6>. En este sentido ver también “ARTICLE 19 y Centro Prodh presentan sus informes en oficinas de Jefe de Gobierno”, 4 de noviembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v965b>. Asimismo, respecto, al asunto de juventudes en contextos de protesta, véase: Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, OP”, A.C., *Informe Discriminación hacia las juventudes en el Distrito Federal*, México, Centro Vitoria-Copred, 2013, pp. 79-87, disponible en: <http://ow.ly/v96mP>

donde los poderes ejecutivo, legislativo y judicial priorizan una visión restrictiva de la seguridad pública, el orden y la paz pública en detrimento de la protección judicial que deben garantizar los recursos efectivos ante violaciones de estos derechos.

Al mismo tiempo, las personas que ejercen el derecho a manifestar sus ideas y resistencias, así como a sociabilizar, documentar y comunicar la representación ciudadana de las inconformidades sociales, se enfrentan a una generalizada criminalización y judicialización de la protesta. Por un lado, el aparato de procuración y administración de justicia es utilizado por las autoridades para investigar y perseguir penalmente a manifestantes y periodistas, y por el otro, la creación de sanciones administrativas o penales, directas e indirectas, se han convertido en recursos amparados por las legislaciones como medio para inhibir la protesta y su cobertura mediática.

1. Amparos contra leyes “anti marchas”

En virtud del carácter restrictivo, impreciso e inconstitucional de diversas disposiciones contenidas en las legislaciones estatales, relacionadas con la planificación, organización, regulación y gestión del espacio público (mejor conocidas como leyes anti-marchas), se ha recurrido a los medios de control constitucional para impugnar las mismas e impedir que la afectación generada por su vigencia derive en otras violaciones a los derechos de manifestación colectiva de ideas y la cobertura y difusión de las mismas. Sin embargo, la rigurosidad del juicio de amparo y los razonamientos de los juzgadores han sido los principales obstáculos para el acceso a recursos efectivos que protejan diligentemente los derechos humanos afectados.

En los siguientes tres apartados abordaremos los resultados del litigio constitucional construido desde las organizaciones que conformamos el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social en coordinación con diversos colectivos de estudiantes, académicos, activistas, personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

a) Ley de Movilidad del Distrito Federal

Tal es el caso de los 20 amparos indirectos que impugnan la entrada en vigor de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, cuyos resultados preliminares ponen de manifiesto que la regla es negar la concesión de medidas precautorias para suspender su aplicación en tanto se resuelve el fondo del asunto, y la excepción concederlas. Solamente en dos de los 20 incidentes de suspensión, un juzgador ha evidenciado que el aviso previo a las autoridades podría generar un efecto inhibitorio en las personas que buscan ejercer sus derechos humanos de libertad de expresión y reunión, en la

medida en que podría interpretarse como una condición para la licitud del ejercicio de estos derechos (artículo 212 de la Ley de Movilidad). Asimismo, acredita que podría generarse incertidumbre jurídica en cuanto al alcance del uso legítimo de la fuerza pública al aludir que se tomarán las “medidas necesarias” para evitar el bloqueo de vías primarias de circulación continua (artículo 214 de la Ley de Movilidad).⁶⁸

Por el contrario, el desechamiento de demandas de amparo (que implicado interponer dos recursos de queja para que sean admitidas y estudiadas) y la generalizada negación de conceder la suspensión provisional en el resto de los casos, son resoluciones orientadas por criterios formalistas, excesivamente técnicos e injustificados, alejados de los estándares internacionales en la materia. Por ejemplo, argumentan la falta de acreditación del interés legítimo de la parte quejosa. En el mismo sentido, sus argumentos versan sobre la necesidad de que exista un acto de aplicación para justificar la afectación de los derechos (heteroaplicatividad vs autoaplicatividad).

Lo anterior se traduce en la necesidad de que las violaciones a los derechos humanos se materialicen, sin tener en cuenta que las disposiciones de la ley representan *per se* dichas trasgresiones. Es decir, omiten valorar que el sentido objetivo de las restricciones a los derechos asociados a la manifestación social presupone condiciones para ejercer el derecho, cuyo ejercicio es inhibido en razón de la imposición de requisitos excesivos y por la necesidad de dar aviso a las autoridades, además del efecto amedrentador que las sanciones imponen por su incumplimiento.

Asimismo, las resoluciones que han negado la suspensión, no son exhaustivas y omiten profundizar en la valoración del asunto, reduciendo la efectividad de la protección constitucional y vulnerando las libertades individuales y colectivas de expresión, asociación y reunión pacífica. En estos casos, los juzgadores resuelven en función de la prevalencia del “orden público” al argumentar que las disposiciones impugnadas “[...] evitarán el desorden y contaminación provocada por los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana que se lleve a cabo en esta ciudad [el Distrito Federal] con motivo de su circulación por vías

⁶⁸ Resolución del Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Fernando Silva García, Incidente de Suspensión 1751/2014 y su acumulado 1753/2014, acordada el 24 de septiembre de 2014, fojas 138 a 145.

primarias de circulación continua y que incluso pueden provocar conmociones sociales graves que atenten contra el orden público y la estabilidad de esta ciudad”.⁶⁹

Finalmente, resalta la postura y narrativa jurídica utilizada por las autoridades responsables de la emisión de la Ley (Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, ambos del DF), ya sea para impugnar las dos suspensiones concedidas o para responder a sus informes justificados. Los argumentos vertidos en el juicio constitucional, se dirigen a privilegiar una noción del orden público e interés social restrictivos e incompatibles con una sociedad democrática. Llama especial atención la respuesta dada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al señalar que las restricciones impuestas están tuteladas constitucionalmente y que el ejercicio ilimitado del derecho de asociación, reunión y manifestación “puede ser potencialmente violatorio de los derechos de los demás”. Incluso, ha considerado importante señalar que *“los tipos de concentración humana, específicamente desfiles, caravanas, manifestaciones u otras que perturban la tranquilidad de la población de la ciudad, se han convertido en un medio de presión política destructivo, utilizada por líderes de grupos como modo de negocio con las autoridades afectando al resto de la población en lo económico, psicológico y social”*.⁷⁰

Así, es evidente que la connotación negativa, violenta y subversiva - “destructiva” de la protesta social ha sido elevada como necesidad de ser restringida mediante el establecimiento de medidas de carácter regresivo, desechando la importancia que juegan los movimientos sociales como medio de compensación ante la inconformidad y exigencia de otros derechos.

A manera de síntesis, en los 20 juicios de amparo iniciados en contra de las disposiciones de la Ley de Movilidad, contamos con dos suspensiones concedidas pero recurridas por el Gobierno del Distrito Federal, dos casos de desechamiento, dos casos en los cuales se tuvo por no presentada la demanda debido al incumplimientos de requisitos formales y 15 negativas de suspensión.

Bajo este tipo de interpretaciones y omisas ponderaciones del Poder Judicial, es evidente que la restricción al derecho a la protesta social se amplía al sistema de protección jurisdiccional de los derechos humanos en México, cuya ineffectividad se traduce en la validación de medios

⁶⁹ Resolución del Juez Tercero en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo, Incidente de Suspensión 1780/2014-VI, acordada el 29 de agosto de 2014, foja 2.

⁷⁰ Informe justificado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, juicio principal, amparo 1667/2014 con acuerdo del 26 de septiembre de 2014, foja 77.

indirectos de restricción a formas colectivas de expresión y que se constituyen como límites desproporcionados de la protesta.

b) Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla

Las consideraciones y determinaciones interpretativas en los casos de la Ley de Movilidad del DF, coinciden con el curso que han seguido los nueve amparos presentados contra esta Ley, mejor conocida como “Ley Bala”, cuyos límites desproporcionados, la vaguedad de sus disposiciones y la expresa autorización del uso de la fuerza por parte de las autoridades de seguridad pública en contextos de manifestaciones sociales, posibilitó violaciones graves a derechos humanos, en particular el derecho a la vida de un menor de edad de 13 años.⁷¹

Muestra de ello son los reiterados criterios con los que han resuelto los juzgadores respecto de las admisiones, suspensiones provisionales y definitivas en el juicio de amparo. En concreto, persisten los desechamientos de la demanda, en tres de los nueve recursos,⁷² cuyas causas de improcedencia se sustentan en la falta de aplicación de la norma (heteroaplicabilidad vs autoaplicabilidad). Asimismo, las medidas precautorias son negadas bajo la valoración de que en caso de concederse “se afectarían disposiciones de orden público y de interés social [...]”⁷³; también han resuelto bajo el argumento de que los agravios se refieren a actos legislativos consumados, de los cuales no se advierte que su entrada en vigor trasgreda los derechos humanos; e incluso, que el efecto inhibitor “aún no constituye un evento acontecido” y por lo tanto, “la suspensión provisional no procede contra actos futuros e incierto”.⁷⁴

Las desestimaciones anteriores representan un juicio encaminado a la desprotección jurisdiccional de los derechos humanos, cuya ineficacia queda evidenciada por las valoraciones dirigidas a la tutela de derechos por parte del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa,

⁷¹ José Luis Tehuatlie Tamayo fue herido de gravedad el 09 de julio de 2014 en la carretera Atlixco-Puebla, en el contexto de una manifestación

⁷² Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Puebla, amparo 998/2014; Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Puebla, en los amparos 1006/2014 y 1007/2014.

⁷³ Resolución del Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Puebla, Incidente de Suspensión en el amparo 999/2014, acuerdo del 02 de julio de 2014.

⁷⁴ Resolución del Juzgado Décimo de Distrito en el estado de Puebla, Incidente de Suspensión en el amparo 998/2014, acuerdo del 02 de julio de 2014.

el cual resolvió conceder la suspensión definitiva reconociendo la necesidad de que “no se concreten los efectos de la norma impugnada [...], particularmente para que en caso de que ésta [la parte quejosa] ejerza su derecho de libertad de expresión, de reunión, de manifestación o protesta, de ningún modo se haga uso de la fuerza por parte de las instituciones policiales del estado de Puebla”.⁷⁵

Es así como la disonancia interpretativa entre las dos suspensiones concedidas y las tres negadas, junto con otros tres desechamientos del recurso, pone en entredicho la efectividad del único recurso de protección constitucional disponible, al mismo tiempo que afecta la tutela efectiva de derechos en el ejercicio de acceso a la justicia contra leyes violatorias de derechos humanos.

Por otro lado, vale la pena destacar las estimaciones y los argumentos con los que las autoridades responsables intentan justificar sus actos y omisiones. La Procuraduría General de la República, mediante la Agencia del Ministerio Público de la Federación en su pedimento ministerial dentro de los juicios de amparo, se contradice al señalar por un lado que no procede la protección constitucional por no existir acto de aplicación, y por otro, reconoce que la ley es demasiado ambigua y puede generar violaciones a derechos humanos.

Respecto a los argumentos utilizados por el Congreso del Estado, además de aquellos orientados al sobreseimiento del juicio por causales de improcedencia, tales como la falta de acreditación del interés legítimo y por tratarse de una ley heteroaplicativa y no autoaplicativa, resalta la regresión de sus estimaciones taxativas sobre los derechos en cuestión.

Es decir, considera inaplicable el control de convencionalidad en el asunto, por un lado, por la prevalencia que tiene el orden público como restricción expresa en el texto constitucional, y por el otro, debido a que “la parte quejosa no menciona ningún caso resuelto por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, ni jurisprudencia o criterio que en un caso similar haya resuelto esta Corte Interamericana.”⁷⁶

⁷⁵ Resoluciones del Juzgado Cuarto en Materia Administrativa en el estado de Puebla, Incidente de Suspensión, amparos 1002/2014 y 1003/2014, acuerdo del 11 de julio de 2014.

⁷⁶ Informe Justificado del Congreso del Estado de Puebla, oficio número DGAJEPL/2827/2014, amparo 1003/2014 en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Puebla, acuerdo del 07 de julio de 2014.

Esto, merma la progresividad de las acciones legislativas estatales y pone de manifiesto el interés de las autoridades de continuar evadiendo sus responsabilidades y obligaciones en materia de derechos humanos.

c) Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo

En el caso de los tres juicios de amparo contra disposiciones de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo, el desechamiento de la demanda y la negación de la suspensión coinciden con las interpretaciones narradas anteriormente. Además, los argumentos utilizados por las autoridades responsables de la emisión de esta ley (Congreso del Estado y Gobernador estatal) a través de sus informes justificados, están orientados a desestimar la acción constitucional alegando que la parte quejosa utiliza argumentos “falsos e infundados” a pesar de que se refieren a la vaguedad, falta de precisión y restricción que imponen las disposiciones del ordenamiento. Más grave aún, señalan que el aviso previo a la autoridad es un *derecho*⁷⁷ de los manifestantes para que puedan acceder a medidas de prevención y protección por parte de las autoridades. En otras palabras, confirma que dichas medidas –a juicio de los poderes públicos locales- están condicionadas a notificar a las autoridades sobre la celebración de las manifestaciones.

Asimismo, respecto a la utilización de términos vagos y ambiguos que crean incertidumbre jurídica, las autoridades argumentan que no existe artículo constitucional que exija al legislador definir los vocablos o locuciones utilizadas en las legislaciones, y que por ello existen métodos de interpretación jurídica; los cuales sirven para atender las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales y establezcan su sentido y alcance, *pero no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean*”.⁷⁸

Sin embargo, es evidente que el poder legislativo del estado de Quintana Roo no veló por la protección de los derechos humanos al aprobar disposiciones incompatibles con los mismos, cuyo contenido y formulación debe ser congruente con los estándares internacionales relativos a la protesta y los límites a la libertad de expresión. Dichos criterios, ampliamente desarrollados,

⁷⁷ XIV Legislatura, Quintana Roo (2014), Informe justificado del H. XIV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, oficio número DAJ.JA/0241/2014, Amparo Indirecto 623/2014-C-6 Juez Quinto de Distrito en el Estado.

⁷⁸ Informe Justificado de la XIV Legislatura del Poder Legislativo del Estado, Dirección de Apoyo Jurídico, oficio DAJ.JA/0241/2014, amparo 623/2014-C-6, foja 159.

establecen que para respetar el principio de legalidad, es necesario que la restricción a un derecho sea formulada con la suficiente precisión para que una persona prevea y regule su conducta como consecuencia, no pudiendo conferir una facultad discrecional para la restricción de la libertad de expresión y debiendo proporcionar suficiente orientación a los encargados de su aplicación. Asimismo dichas restricciones deben cumplir con un objetivo legítimo y ser necesarias en una sociedad democrática.⁷⁹

En cuanto al estado de los medios de tutela, los obstáculos para acceder al recurso de protección constitucional y convencional de los derechos humanos, se presentan desde las etapas iniciales de admisión de la demanda. En específico, la demanda de amparo 605/2014,⁸⁰ que fue desechada por el juzgador en primera instancia, alegando la necesidad de un “acto de aplicación” para estar en aptitud de acceder a la tutela jurisdiccional. Actualmente se encuentra en trámite un recurso de queja. Lo anterior implica un impedimento a la tutela jurisdiccional efectiva contra leyes que atentan de manera inminente contra los derechos humanos.

En otro de los casos, el representante del Poder Ejecutivo impugnó la admisión de la demanda de amparo 623/2014 mediante el recurso de queja ante el Tribunal Colegiado del XXVII Circuito, cuya resolución la declaró fundada. Dichos actos han derivado en la dilación del proceso y el retraso de la protección constitucional contra una ley de carácter restrictivo e ilegítimo muy

⁷⁹ Artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Corte I.D.H., 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; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995 Corte I.D.H., Caso Usón Ramírez Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207; Corte I.D.H., Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Ver también: Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, Comentario General no.34 sobre libertad de opinión y expresión (artículo 19 del PIDCP), ONU, 2011, párrafo 25.

⁸⁰ Amparo 605/2014 Juzgado Tercero en Materia Administrativa en el estado de Quintana Roo. Se presentó recurso de queja ante el Segundo Tribunal Colegiado del XXVII Circuito, toca 182/2014 y fue desechado por improcedente.

amplio, cuyas sanciones son gravemente desproporcionadas e injustificadas.⁸¹ La suspensión de las disposiciones de la ley estatal, para evitar violaciones consecutivas, ha sido negada en los dos amparos admitidos.

A manera de síntesis, en el contexto expuesto en cada una de las leyes estatales, la efectividad del amparo como recurso adecuado para la protección los derechos a la libertad de reunión, asociación y expresión, depende de qué tanto los operadores de justicia logren desarrollar, por la vía interpretativa, una normativa sustantiva y procesal que salvaguarde el mandato constitucional y convencional de los derechos humanos, contrarios a las desproporcionadas limitaciones que las leyes en comento imponen a la protesta y las dilaciones que promueven las autoridades responsables. Sin embargo, lo anterior permite advertir que el enfoque de derechos ha sido excluido en este desarrollo, lo cual se traduce en obstáculos para acceder a la justicia, denegando la protección de los derechos de las personas que reivindican la protesta social como un mecanismo de exigencia de sus derechos.

2. Omisiones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Con el fin de evitar violaciones a los derechos humanos derivadas de la publicación y entrada en vigor de las legislaciones en el Distrito Federal y los estados de Quintana Roo, Puebla y Chiapas,⁸² el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social solicitó por escrito a la CNDH que atendiera sus obligaciones constitucionales y legales de protección y garantía de los derechos

⁸¹Control del Espacio Público, Informe sobre retrocesos en las Libertades de Expresión y Reunión en el actual gobierno, Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social, abril de 2014. Disponible en: <http://www.articulo19.org/quenoteapaguen-informe-sobre-criminalizacion-de-la-protesta-social/>

⁸²El Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el pasado 4 de junio de 2014, fue abrogado por el Congreso estatal en mayo del mismo año, a petición del Gobernador como resultado de las inconformidades y oposición de la ciudadanía, de acuerdo a las declaraciones de las y los diputados del Congreso local (Milenio, 2014).

humanos,⁸³ a efecto de que ejerciera su facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes mencionadas.⁸⁴

Sin embargo, éste organismo público autónomo de Derechos Humanos fue omiso tanto en responder a las peticiones formuladas por escrito, como en presentar las acciones de inconstitucionalidad correspondientes. Ante la gravedad de dichas omisiones, el Frente acudió nuevamente al recurso de amparo para reclamar la violación al derecho de petición (artículo 8 constitucional) y por prescindir de sus atribuciones para activar los mecanismos de protección constitucional y convencional de los derechos humanos vulnerados con la entrada en vigor de las leyes estatales.⁸⁵

A pesar de que la CNDH (2014) respondió por escrito a las solicitudes, hasta que tuvo conocimiento de las demandas de amparo, ésta argumentó que su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes no era imperativa, sino potestativa y discrecional. También señaló que dicho medio de control constitucional no es idóneo para salvaguardar derechos específicos, sino el bloque de constitucionalidad y convencionalidad. Desde este enfoque fue que llegó a la conclusión de que en las legislaciones no existían temas de inconstitucionalidad o inconventionalidad en materia de derechos humanos.

Sin embargo, sus argumentos son contradictorios en la medida en que dicho bloque sustantivo protege derechos específicos y vulnerados por las legislaciones en comento. Por lo demás, sus razonamientos continúan orientándose a confirmar que no se trata de una facultad imperativa, solicitando el sobreseimiento del juicio, sin que a la fecha allegue argumento sobre las razones de la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes.

Este tipo de contradicciones queda de manifiesto ante de la acción de inconstitucionalidad que la misma CNDH promovió en contra el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito

⁸³ Escritos presentados en Oficialía de Partes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Solicitud para interponer acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Ordenamiento Cívico de Quintana Roo el 15 de mayo de 2014 bajo del folio de recepción 50117; Solicitud para interponer acción de inconstitucionalidad contra el Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas el 13 de junio de 2014 bajo el folio de recepción 63368; Solicitud para interponer acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Movilidad del Distrito Federal el 30 de julio de 2014 bajo el folio de recepción 82216.

⁸⁴ Artículo 105, fracción II, inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

⁸⁵ Amparos indirectos 855/2014; 1286/2014-VII; 1326/2014; 781/2014.

Federal, alegando que no se debe establecer la obligación de aviso previo. Disposición similar la encontramos en el artículo 25 de la Ley de Ordenamiento Cívico de Quintana Roo sin que ésta haya sido impugnada y cuya regulación está dirigida a que las autoridades emitan sus observaciones respecto a la planificación y justificación de la protesta.

3. Impunidad en los casos del 1 de diciembre de 2012, 2 de octubre de 2013 y 9 de julio de 2014 Chalchihuapan (violación al debido proceso, justo y equitativo).

Si bien las manifestaciones sociales en México han sido objeto de particular represión, criminalización y judicialización, también se han convertido en el retrato de un sistema de administración y procuración de justicia ineficiente para solucionar, reparar y prevenir las violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas en los últimos dos años (2012-2014). En este apartado, enunciaremos tres casos específicos que permiten evidenciar la incapacidad del sistema judicial para que las personas tengan la posibilidad de acceder a la restitución de sus derechos y para ejercer un verdadero control sobre los demás poderes públicos.

En los tres casos, tanto las autoridades responsables de las violaciones como los órganos encargados de garantizar la vigencia de los derechos humanos, operan bajo un esquema que invalida y desestima las afectaciones generadas a las víctimas. La falta de investigaciones, identificación de autores materiales e intelectuales, sanciones y reparación efectiva de las personas agraviadas, ha derivado en la impunidad sistémica y endémica de los casos, facilitando la repetición de detenciones ilegales y arbitrarias, la tortura y la negación tácita de acceso a la justicia para las víctimas de otras manifestaciones.

a) 1DMx

En los hechos ocurridos el primero de diciembre de 2012, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), realizaron 99 detenciones ilegales, arbitrarias y violentas que criminalizaron a manifestantes pacíficos mediante la fabricación de hechos inexistentes. Las violaciones fueron acreditadas por las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal mediante su Recomendación 07/2013. Entre las víctimas se encontraron 11 mujeres de las 69

personas que fueron trasladadas a centros de reclusión injustificadamente,⁸⁶ 12 menores de edad permanecieron 45 horas en las instancias ministeriales en calidad de detenidos y bajo imputaciones falsas, y 6 personas fueron sometidas a tortura y tormentosos tratos físicos y psicológicos, sin mencionar la generalizada incomunicación de todas las personas detenidas.⁸⁷

El acceso a la justicia bajo el debido proceso legal y la protección judicial efectiva es la deuda más grave y vigente con las víctimas del IDMX. Pese a la arbitrariedad de las detenciones, la omisa individualización de los casos para determinar la legalidad de las mismas y la inobservancia en el cómputo del plazo constitucional por parte de los juzgadores, se ejercitó acción penal en contra de 59 personas. A la fecha del presente informe, las acciones judiciales, en vez de orientarse a la compensación y restitución de los daños ocasionados a las víctimas, se concentraron en el procesamiento de las personas acusadas penalmente por ataques a la paz pública, agravada en pandilla, delito que al momento de los hechos podría haber implicado hasta 30 años en prisión.⁸⁸ Fue hasta junio de 2014 que el último de los acusados fue absuelto, un joven estudiante de Biología y cuya imputación se corroboró como falsa, al igual que todas las demás, por las inconsistencias en las declaraciones de los elementos de la SSPDF y la PGJDF.⁸⁹ Sin embargo, aún existen dos personas sentenciadas intentando revertir sus sentencias⁹⁰.

A pesar de la gravedad de los daños materiales e inmateriales generados a las víctimas del IDMX, las medidas de reparación no han sido reconocidas ni ejecutadas. No existen investigaciones dirigidas a identificar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de las violaciones, como tampoco se han adoptado medidas de cumplimiento efectivo de las

⁸⁶ CDHDF, “IDMX, Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, pág. 74.

⁸⁷ CDHDF, Recomendación 07/2013 Caso: Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal y “Palacio Nacional”, disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1307.pdf [consultada el 07 de octubre de 2014]

⁸⁸ El 27 de diciembre de 2012 fue publicado el Decreto por el que se reformó el artículo 362 del Código Penal del Distrito Federal para reducir la pena de este delito con el objeto de que las personas privadas de libertad durante la manifestación del primero de diciembre de 2012 se beneficiaran de la reforma y obtuvieran su libertad bajo fianza.

⁸⁹ Rodríguez, Arturo, “Absuelven a Obed Palagot, el último procesado por el #1DMX”, Revista Proceso, 11 de junio de 2014, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=374417> [consultada el 12 de octubre de 2014].

⁹⁰ A junio de 2014 no existe mayor información.

recomendaciones emitidas por la CDHDF a las autoridades,⁹¹ cuya aceptación se ha convertido en un acto formal, carente de restitución sustantiva.

Prueba de lo anterior se encuentra por un lado en el estado de cumplimiento de la Recomendación 07/2013, la cual ha resultado ser el único mecanismo de señalamiento preciso y objetivo sobre la responsabilidad de cada parte aunque a la fecha se encuentre sujeta a seguimiento y fue parcialmente aceptada por las autoridades responsables.

A finales de 2013 ningún servidor público había sido sancionado.⁹² La probabilidad de que se imputen responsabilidades es aún más escasa respecto de los mandos medios y altos de la Secretaría de Seguridad Pública del DF dado que ésta no aceptó la recomendación número 6 relativa a formular denuncias ante la Fiscalía para la investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, por las acciones u omisiones de sus elementos en el operativo del 1 de diciembre de 2012.

Respecto a las medidas de reparación relativas a los abusos de la actuación policial y los efectos psicológicos post traumáticos por las violaciones que éstos ocasionaron, la CDHDF recomendó a la SSPDF brindar tratamiento y acompañamiento psicológico a las personas afectadas, junto con una institución especializada de la sociedad civil. Sin embargo, la SSPDF no aceptó la recomendación en dichos términos y solicitó la valoración de la afectación a la Secretaría de Salud del DF. A finales de 2013, ninguna víctima había recibido atención psicológica.⁹³

Más allá de la gravedad que implica la acreditación de los actos, es preciso resaltar que a casi dos años de perpetrados los abusos y las violaciones graves a la integridad y libertad personal en relación con el derecho al debido proceso y la protesta social, no existe un solo caso de sanción administrativa o penal a los responsables intelectuales y materiales de los actos, menos aún, una medida de reparación efectiva en favor de las víctimas.

b) 2 de octubre de 2013

⁹¹ Secretaría de Seguridad Pública del DF, Procuraduría General de Justicia del DF, Secretaría de Gobierno del DF, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

⁹² CDHDF, “Informe Anual 2013, Defensa y Protección de los Derechos Humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, marzo de 2014, página 215.

⁹³ Ibid., página 103.

No obstante la comprobación del abuso policial y las generalizadas violaciones a derechos humanos de las y los manifestantes del 1DMx,⁹⁴ el 2 de octubre de 2013, la repetición de los actos represivos y las detenciones ilegales y arbitrarias se enmarcaron en un recrudecido y focalizado ataque contra las y los comunicadores sociales que ejercían su derecho a documentar y buscar información sobre la marcha conmemorativa de la Matanza de Tlatelolco de 1968.

Las detenciones de las y los periodistas coinciden con el patrón de las manifestaciones previas, fueron acusados mediante declaraciones falsas de los elementos de policía y han sido sujetos a procesos penales justificados por las mismas. Incluso, han sido encarcelados y presentados ante jueces locales, quienes han impuesto fianzas de poco más de 130 mil pesos (alrededor de 10 mil dólares) para que puedan seguir enfrentando los procesos penales en libertad.

En específico, la Red #Rompeelmiedo⁹⁵ documentó 46 agresiones directas a comunicadores sociales (30 hombres, 11 mujeres y cinco personas sin indicar su sexo por seguridad). Entre ellas, podemos enunciar la tentativa de homicidio en contra de un periodista que fue amenazado de muerte y atacado con un extintor por granaderos y elementos de seguridad pública al intentar documentar las agresiones de los primeros en contra de una familia y de otros(as) 10 periodistas que eran agredidos con toletes, escudos y rociados con gas pimienta al documentar los mismos hechos.

Asimismo, las y los fotoperiodistas resultaron gravemente heridos por documentar las brutales agresiones que un grupo de granaderos infringía a un joven y los abusos con los que realizaban detenciones ilegales de otras personas. Inclusive, tanto policías como granaderos arrojaban piedras y granadas lacrimógenas contra las y los comunicadores por la amenaza que éstos representaban para su desproporcionada, ilegítima y violenta actuación policial.⁹⁶

El daño y robo del equipo de trabajo de las y los comunicadores sociales no fue la excepción y ante los ataques directos (acciones) y omisiones de los agentes públicos, el estado de las investigaciones, sanciones y reparaciones coinciden con la impunidad generalizada de los

⁹⁴ Después del primero de diciembre de 2012 (1DMx), el 10 de junio, 1 de septiembre y 2 de octubre de 2013, ocurrieron violaciones a los derechos humanos generalizadas por parte de las autoridades a manifestantes y representantes de la prensa.

⁹⁵ ARTICLE 19 diseñó e implementó una red de monitoreo con 120 periodistas, defensores de los derechos humanos, rescatistas y comunicadores sociales, para documentar el desarrollo de la movilización del 2 de octubre.

⁹⁶ ARTICLE 19, "Informe sobre la situación de la protesta en la Ciudad de México, Caso de estudio: 2 de octubre de 2013", octubre de 2013.

hechos ocurridos en manifestaciones anteriores. Además, los esfuerzos por acceder a la justicia y reparación de las y los periodistas agredidos el 2 de octubre de 2013, se enfrentan a un lento proceso legal ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE). Entre ellos, en el acompañamiento cinco procesos por los delitos de lesiones, intimidación y daño al equipo de trabajo sin que hasta la fecha se logre consignar un caso. Las etapas del proceso y las diligencias se han visto dilatadas por las mismas autoridades ministeriales para identificar a los elementos de seguridad responsables.⁹⁷

Aunado a la grave violación a la libertad de expresión cometida en contra de quienes documenta la protesta, las detenciones de manifestantes sumaron 106 personas,⁹⁸ entre ellas 12 mujeres y cinco menores de edad, todas bajo las mismas acusaciones de ataque a la paz pública.⁹⁹ A enero de 2014, ocho personas continuaban privadas de libertad en el Reclusorio Norte del Distrito Federal en virtud de los autos de formal prisión girados en su contra por acusaciones agravadas en razón de “pandilla” o por tentativa de homicidio en contra de policías. Sin embargo, las personas detenidas son jóvenes estudiantes, artistas o artesanos, cuya defensa ha sido obstaculizada por la omisa valoración de las pruebas que acreditan la fabricación de las acusaciones, así como por los altos costos que ha implicado la solicitud de peritajes.¹⁰⁰

c) 9 de julio (Chalchihuapan, estado de Puebla)

El día 9 de julio de 2014, un grupo de personas pertenecientes principalmente a la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, del municipio de Ocoyucan, en el estado de Puebla, comenzó a reunirse en la inmediaciones del kilómetro 14+200 de la carretera Atlixco-Puebla, a la altura del puente que une a la Junta Auxiliar de San Bernardino Chalchihuapan con la comunidad de Santa

⁹⁷ Averiguaciones previas 141/FEADLE/2013, 142/FEADLE/2013 y 146/FEADLE/2013. Aunado a la solicitud e atracción de la investigación a la FEADLE por las agresiones cometidas por policías capitalinos en contra de María Guadalupe Ramírez.

⁹⁸ Comité Cerezo, “Lista de detenidos de la marcha del 2 de octubre de 2013”, disponible en: <http://www.comitecerezo.org/spip.php?article1593> [consultada el 14 de octubre de 2014]

⁹⁹ Excelsior, “Anarquistas' dan lista de detenidos durante marcha del 2 de octubre”, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/10/03/921685> [consultada el 14 de octubre de 2014]

¹⁰⁰ Regeneración Radio, “Actualización de los procesos jurídicos de los compañeros detenidos el 2 de octubre encarcelados en el reclusorio norte”, 17 de enero de 2014, disponible en <http://regeneracionradio.org/index.php/represion/presos-politicos/item/4176-actualización-de-los-procesos-jur%C3%ADdicos-de-los-compa%C3%B1eros-detenido-el-2-de-octubre-encarcelados-en-el-reclusorio-norte> [consultado el 14 de octubre de 2014]

Clara, a fin de manifestarse, contra la publicación de los “Lineamientos Generales para la Entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares a los Municipios”, mediante la cual les retiraban las facultades de registro civil a las Juntas Auxiliares en las comunidades de aquella entidad. Por estos hechos los policías del Estado de Puebla atacaron a los manifestantes con balas de goma y proyectiles de gas lacrimógeno. Por esos hechos 10 personas resultaron heridas y un menor de edad fue herido de gravedad, muriendo 9 días después.

Las autoridades locales, desde el Gobernador del Estado, pasando por el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador de Justicia, ambos de Puebla, incurrieron en graves acciones y omisiones que desembocaron en las violaciones a derechos humanos de los manifestantes. Desde un principio las investigaciones estuvieron encauzadas a eximir de responsabilidad a los elementos de seguridad que intervinieron en el operativo, trasladando la responsabilidad de los hechos a los manifestantes. La versión gubernamental fue soportada por videos y testimonios de policías agredidos¹⁰¹, así como una investigación ministerial viciada que buscaba a toda costa señalar que el menor de edad privado de la vida fue víctima de la “onda expansiva de un cohete” lanzado por manifestantes.¹⁰²

En este caso, la CNDH ha incurrido en omisiones graves a través de sus recomendaciones, en particular la Recomendación número 2VG/2014¹⁰³ sobre violaciones graves a derechos humanos en el caso de los eventos ocurridos el 9 de julio de 2014 en el municipio de Ocoyucan, Puebla (Caso Chalchihuapan). Sus consideraciones y recomendaciones diluyeron la responsabilidad de las autoridades e invisibilizaron las prácticas autoritarias del gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, a pesar de que los resultados de la investigación arrojaron que “las lesiones que se infirieron al menor de edad fueron producidas con alguno de los citados 54 proyectiles de largo alcance irritantes calibre 37/38 mm, CN, código 3221, o con uno de los 10 proyectiles de largo alcance irritantes 37/38 mm, CS, código 3231, utilizados por los elementos policiales” (CNDH

¹⁰¹ Un VIDEO muestra “la otra cara” de Chalchihuapan: presuntos ciudadanos que atacan a policías, Redacción / Sin Embargo - julio 21 de 2014, consultado en: <http://www.sinembargo.mx/21-07-2014/1064350>

¹⁰² Carrancá se enreda: no fue el cohete, sino la onda expansiva, Jueves, 24 Julio 2014, Elvia Cruz, Diario Cambio-Puebla, consultado en <http://www.diariocambio.com.mx/2014/secciones/zoom-politikon/item/71548-carranca-se-enreda-no-fue-el-cohete-sino-la-onda-expansiva>

¹⁰³ CNDH, 11 de septiembre de 2014, Recomendación consultada en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/002.pdf>

2014: párr. 366), lesiones que posteriormente provocarían su fallecimiento. De la misma manera omitieron pronunciarse sobre una cantidad bastante considerable de balas de goma que los pobladores de Chalchihuapan recogieron y exhibieron en costales.

No obstante que la CNDH explica que el operativo de Chalchihuapan fue producto de un “uso excesivo de la fuerza” y “negligencia”, Raúl Plascencia, titular de la CNDH, aseguró que la “Ley Bala” cumple con los instrumentos de la ONU sobre uso de la fuerza, ignorando que el operativo de Chalchihuapan se enmarcó en un contexto de abierta represión a grupos sociales, el cual ha generado una treintena de presos políticos en la entidad. La CNDH tampoco estableció responsabilidades a la Procuraduría General de Justicia, a pesar de acreditar que contaminó la escena, no recabó evidencia y que el Procurador de Justicia del Estado de Puebla difundió una versión falsa sobre la muerte del menor, pretendiendo inculpar a los manifestantes con la hipótesis de la onda expansiva producida por un cohete.¹⁰⁴

En el fondo, las conclusiones de la CNDH envían un mensaje esencialista sobre la protesta social, connotándolas como violentas y bajo la noción de un uso de la fuerza justificado. La gravedad de lo anterior no se limita a que un organismo público autónomo de protección y observancia de los derechos humanos emita este tipo de visiones, en detrimento de su mandato constitucional, si no que sus referencias u omisiones trazan las justificaciones de los actos o abusos públicos, facilitan la repetición de las violaciones y agotan los recursos para proteger los derechos vulnerados por las autoridades.

En conclusión, podemos afirmar que el sistema de protección y efectiva materialización del derecho a la protesta social y la libertad de expresión en México sufre de graves regresiones impulsadas no solamente por los poderes ejecutivos y legislativos estatales, sino también el poder judicial y los organismos públicos autónomos de Derechos Humanos resuelven y fungen como legitimadores de un discurso jurídico restrictivo y criminalizador de dichos derechos.

En su conjunto, el aparato estatal mexicano, ya sea por acción u omisión, ha ampliado el ámbito de afectación de los derechos humanos violados mediante la obstaculización para acceder a la justicia y la ineficacia de los recursos internos para salvaguardarlos. Bajo dichas nociones, la

¹⁰⁴ Posicionamiento del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “CNDH exonera a Moreno Valle”, 12 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.articulo19.org/cndh-exonera-a-moreno-valle/> [consultado el 07 de octubre de 2014].

función social de la protesta ha quedado minimizada y el sistema de administración de justicia no cuestiona el alcance de las restricciones y justificaciones del uso arbitrario de la fuerza que imponen sus resoluciones, ya sea en los recursos de amparo interpuestos contra las leyes anti marchas o por la impunidad sistémica de los casos de abuso policial y violencia generalizada contra los representantes de la disidencia y sus comunicadores sociales.

La inefectividad de los recursos y la nula existencia de sanciones administrativas y penales impide la disminución y eliminación del riesgo de que se consumen otras violaciones en el ejercicio del derecho a la protesta social y la libre expresión en la misma. Por el contrario, la victimización no reparada de manifestantes y periodistas, encuentra en su estado de indefensión, un efecto amedrentador que sujeta a las disidencias a inminentes riesgos de sufrir daños y violaciones graves a sus derechos humanos, es decir, las convierte en víctimas potenciales y colectivas.

Es así como la represión, criminalización y judicialización de la protesta social y la libertad de expresión en México está motivada desde esquemas de carácter político-público, incompatibles con los estándares internacionales en la materia e incumpliendo con las obligaciones estatales de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Es posible afirmar lo anterior en virtud del entorno jurídico-político bajo el que se resuelven los 32 amparos contra leyes anti marchas, cuyas disonancias y valoraciones por parte del Poder Judicial de la Federación permiten perfilar resultados no favorables para la vigencia, protección y garantía de los derechos en veda. Los criterios de valoración y las justificaciones de las autoridades ponen de manifiesto la prevalencia de una narrativa donde prevalece el orden público y el interés social, desacredita a quienes buscan el amparo constitucional y califica a la protesta social, y sus derechos conexos, como destructiva o violatoria de derechos de terceros.

También, las omisiones de la CNDH y los amparos presentados en contra de éstas, permiten evidenciar que su capacidad para defender la vigencia de los derechos humanos en México, lejos está de fomentar la disminución y eliminación de riesgos para que evitar que se concreten y repitan violaciones graves a la integridad, a la libertad e incluso a la vida, en el ejercicio del derecho a manifestar ideas.

Por último, los actos represivos no sancionados penal ni administrativamente, así como los procesos penales, ilegalmente agravados, que deben enfrentar quienes se manifiestan o documentan los abusos cometidos por agentes estatales, han facilitado la repetición de los hechos bajo la anuencia de mandos medios, altos y de todas las autoridades, ha propiciado un mayor descontento

social y ha normalizado la desprotección jurídica y constitucional para ejercer el derecho a la protesta social y la expresión de ideas libremente.

Por lo tanto, los recursos jurídicos internos, ya sean los amparos constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, el sistema de administración y procuración de justicia o la fiscalía especializada en materia de libertad de expresión, lejos están de contrapesar y restituir las afectaciones ocasionadas por la arbitrariedad de los demás poderes públicos. Tampoco han efectivizado la protección de los derechos humanos de manifestantes y periodistas, en tanto sus funciones de prevención, tutela, control, sanción y reparación de los daños ocasionados por las generalizadas violaciones, son retóricas.

V. PETITORIOS

A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

1. Que el Relator Especial para la Libertad de Expresión realice una visita oficial a México en el año 2015 para analizar el estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano en su informe de país de 2010, incluyendo especialmente aquellas que versen sobre los temas expuestos en la presente audiencia.
2. Que la Comisión incluya la información expuesta en la presente audiencia temática en su próximo Informe sobre criminalización de las defensoras y defensores de derechos humanos a través del uso indebido del derecho penal, a cargo de la Relatoría sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.
3. Que la Comisión externe su preocupación por la represión de la libertad de expresión y la protesta social en México en su comunicado de cierre del presente periodo de sesiones.

AL ESTADO MEXICANO:

1. Que proteja y garantice la protesta social como mecanismo democrático para el ejercicio de derechos de reunión, de asociación y la libertad de expresión, en particular a través de las siguientes acciones:
 - a. Abrogar aquellas leyes existentes que restrinjan el derecho a la protesta, incluyendo:
 - *Ley de Movilidad del Distrito Federal.*

- *Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.*
- *Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo.*

b. Derogar los tipos penales abierto.

c. Abstenerse de utilizar el derecho penal para inhibir y criminalizar la protesta social.

d. Instruir a todos los cuerpos policiacos y de seguridad a no detener, ni tampoco obstaculizar, hostigar o de otra forma interferir con las personas que documenten marchas, protestas, manifestaciones, etc., incluyendo la actuación de las autoridades.

e. Abstenerse del uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos y de seguridad, garantizando los derechos a la reunión, asociación, protesta y libertad de expresión de la ciudadanía.

f. Garantizar el debido proceso y la máxima transparencia en cualquier proceso penal iniciado a partir de una detención realizada en el contexto de una marcha, manifestación o protesta, así como una investigación pronta, independiente e imparcial ante cualquier denuncia de uso excesivo de la fuerza en tales contextos.

g. Poner en libertad a quienes han sido reclusos por su participación en el ejercicio de derechos en contextos de manifestación pública.

RELACIÓN DE ANEXOS AL INFORME

Anexo 1. *Contexto del informe.*

Anexo 2. *Control del Espacio Público, Informe sobre retrocesos en las Libertades de Expresión y Reunión en el actual gobierno, Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social, abril de 2014.*

Disponible en: <http://www.articulo19.org/quenoteapaguen-informe-sobre-criminalizacion-de-la-protesta-social/>

Anexo 3. *Informe sobre la situación de la Protesta en la Ciudad de México. Caso de estudio: Marchas conmemorativas del 2 de octubre.*

Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/179570778/Informe-2-de-octubre-Rompe-el-miedo>

Anexo 4. *Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 07/2013.*

Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1307.pdf

Anexo 5. *Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Núm. 2VG/2014*

Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/002.pdf>