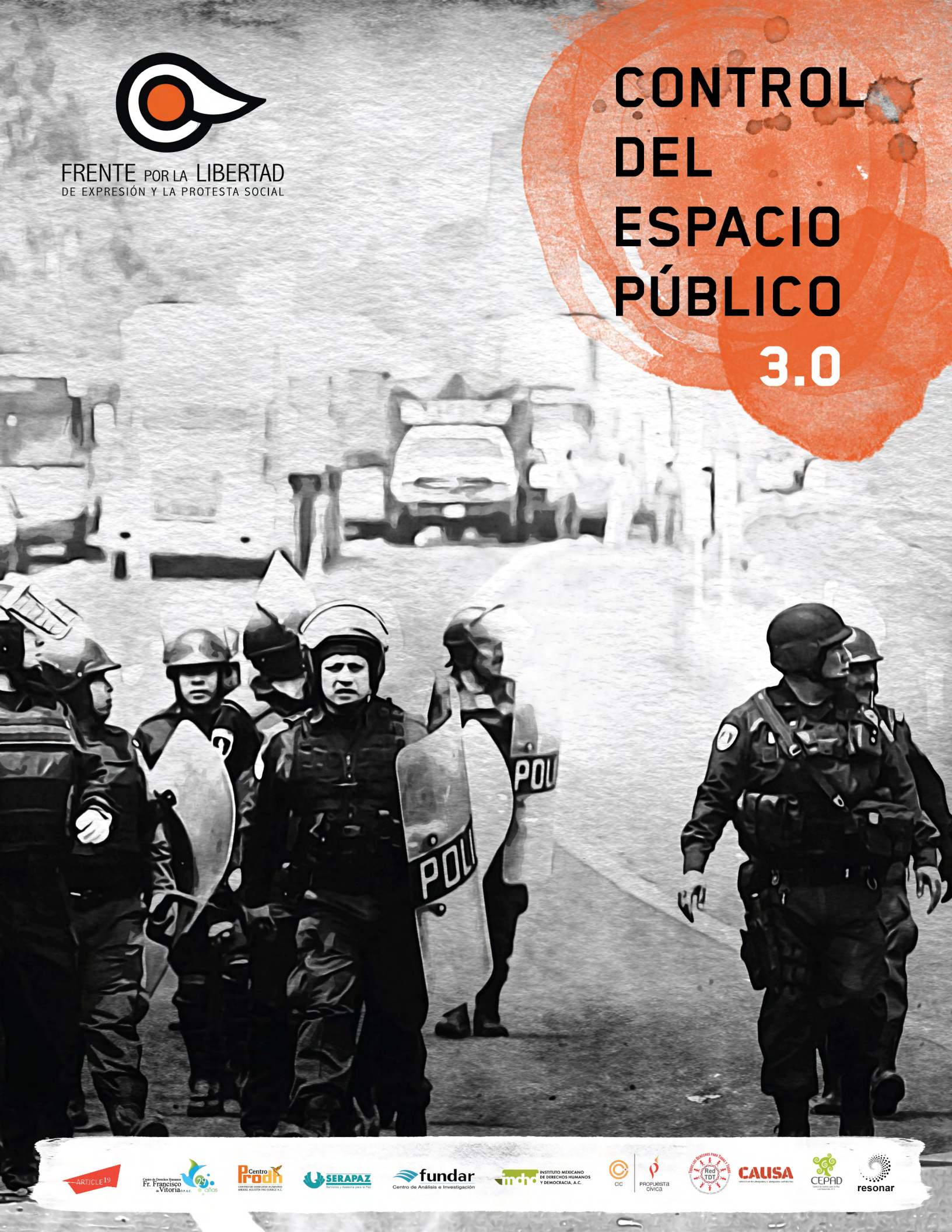




FRENTE POR LA LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL

# CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO

## 3.0





# CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO 3.0

---

INFORME SOBRE RETROCESOS  
EN LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN  
Y REUNIÓN EN EL ACTUAL GOBIERNO

---

2015

---



**Título:** Control del espacio público 3.0. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno.

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente, citando a la fuente y enviando copia de la publicación a las organizaciones del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social.

**1ª Edición, abril de 2015, México DF.**

**Investigación y redacción:** Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social.

**Organizaciones:** Article 19, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, AC; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), AC; Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios Causa; Fundar Centro de Análisis e Investigación, AC; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, AC; Propuesta Cívica, AC; Servicios y Asesoría para la Paz, AC; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos.

**Ciudadanos:** Erik E. Gutiérrez Muñoz y Simón Hernández León.

**Corrección de estilo:** Viétnika Batres

**Diseño editorial:** Isaac Avila

**Con el apoyo financiero de:**

**MacArthur Foundation**

**Latin America Program de la Open Society Foundations**

**Esta iniciativa cuenta con el apoyo de Amnistía Internacional sección México.**



La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons, Reconocimiento-No Comercial 4.0 México.



# ÍNDICE

Presentación	7
<b>I.</b> Contexto	11
<b>II.</b> Regulación legislativa	21
<b>II.I</b> Regulación directa de las manifestaciones y de la protesta social en México	25
<b>a)</b> Iniciativas de ley que atentan contra la libertad de expresión y protesta social	26
<b>b)</b> Leyes que restringen la libertad de expresión y protesta social en México	27
<b>II.II</b> Regulación indirecta de las manifestaciones y de la protesta social en México	37
<b>c)</b> Uso del derecho penal como criminalización de la protesta social	39
<b>III.</b> Limitaciones o violaciones “durante” la protesta social	45
<b>IV.</b> Recursos jurídicos	55
<b>V.</b> Consideraciones finales	67



# PRESENTACIÓN

La protesta social se encuentra dentro el corazón mismo de la inacabada vida democrática de muchos países de la región americana. En retrospectiva, no hay ejercicio actual de libertades ni de derechos que no sea resultado —o consecuencia indirecta— de la lucha y de las conquistas ciudadanas que tuvieron su origen en las calles y en amplios procesos organizativos. Desde manifestaciones pacíficas hasta irrupciones “violentas” al orden, a la legalidad y al *status quo*, la protesta será siempre desafiante. Ese es y seguirá siendo su talante transformador.

Si tomamos como punto de partida el origen multicultural y la pluralidad en la composición de nuestras sociedades modernas, podríamos quizá responder el porqué la coexistencia de una enorme diversidad de problemas en el contenido de las demandas —y de las propias expectativas— colocadas en las expresiones de protesta. De ahí que a la pregunta sobre cuál habría de ser el papel del Estado y de sus agentes ante este panorama, la respuesta necesariamente apuntaría hacia impulsar una gestión pública eficaz que se haga cargo de la conflictividad que nos presentan estas expresiones y que responda efectivamente para atenderlas y resolverlas.

Sin embargo, la realidad es muy diferente a lo que en la práctica está sucediendo en una buena parte de la región americana. Por un lado, es cada vez más profunda la brecha de desigualdad, pobreza y exclusión. Realidades que inevitablemente subyacen de manera estructural a las distintas situaciones que aquejan a amplios sectores de la población y que atraviesan la conflictividad presente en las calles: salud, educación, cultura, agua, tierra y territorio, trabajo, seguridad, justicia, entre muchas otras. Por otro lado, los Estados en su mayoría —como es el caso de México— evaden la responsabilidad de atender y resolver la conflictividad social en un marco respetuoso y garante de los derechos humanos y no discriminación.

Tal como lo hemos expuesto en diversos foros nacionales e internacionales<sup>1</sup>, la evidencia muestra una tendencia preocupante hacia el impedimento y represión de la protesta social. Dicha tendencia se manifiesta principalmente por un marcado rechazo a las expresiones sociales de denuncia y exigencia, por el impulso de disposiciones normativas que expresamente buscan regularlas, por la imposición de medidas de restricción y sanción al ejercicio ciudadano de derechos, así como por la criminalización de quienes participan en ellas. Lo anterior puede constatararse a partir de la ocurrencia de diversas violaciones de derechos humanos en contextos de manifestación y protesta social.

---

<sup>1</sup> Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): *Protesta social en México*, informe presentado durante la audiencia temática ante la CIDH en octubre de 2014; y *Protesta social y derechos humanos en América*, informe presentado durante la audiencia temática ante la CIDH en marzo de 2015.

A un año de haber presentado nuestro primer informe como frente de organizaciones de la sociedad civil a favor de la libertad de expresión y la protesta social<sup>2</sup>, seguimos insistiendo en que el paradigma democrático no es el control de la ciudadanía sino el control al ejercicio del poder (en concreto, al poder del Estado y de sus agentes) desde un marco respetuoso y garante de los derechos humanos. La aprobación de las denominadas “leyes anti-protesta” es un reflejo del desconocimiento y de la profunda negación de la realidad y del contexto social de nuestro país.

Al inicio de esta presentación resaltamos el valor histórico político de la protesta al afirmar que sin ella no habría democracia posible. De ahí que como sociedad, ciudadanía y gobernantes habremos de buscar mecanismos que afirmen y reconozcan estas expresiones como parte de un ejercicio de derechos y libertades fundamentales para la vitalidad democrática. Una apuesta que hoy, frente a la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa nuestro país, resulta más urgente que nunca.

---

**2 Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, (2014). *Control del espacio público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno, Ciudad de México.***

Disponible en: [http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INFORME\\_Protesta%20Final.pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INFORME_Protesta%20Final.pdf)







# I. CONTEXTO

En abril de 2014, durante la presentación del primer informe *Control del espacio público*, describimos nuestra preocupación en torno a la crisis de derechos humanos en medio de la cual se enmarca el debate sobre la protesta social en México. Lo anterior, en tanto que el deseo de transformar esta realidad para muchos mexicanos y mexicanas atraviesa por la imperiosa necesidad de buscar —por cualquier vía legítima— alternativas para resistirse a naturalizar este contexto de violencia e impunidad, y para expresar su disenso, su deseo de justicia, verdad y reparación para las víctimas, y como sociedad hacer visibles sus expectativas y aspiraciones.

La protesta pública es la manifestación más visible de una situación que no ha sido atendida o resuelta eficazmente. En tanto expresión, es una parte muy evidente de un ciclo que a falta de respuestas busca mostrar los problemas que afectan a un amplio sector de la población y llamar la atención pública para resolverlos adecuadamente. Bajo estas expresiones subyace una multiplicidad de expectativas cuya legitimidad surge precisamente a partir del incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía del Estado mexicano.

La realidad —contundente e incontenible— se hace presente en las calles y plazas públicas: impunidad, corrupción, violencia, despojos de bienes comunes, tortura, desaparición forzada, por mencionar algunos temas. Este contexto, agudizado en muchos casos por la omisión y la complicidad de los agentes del propio Estado, ha llegado hasta instancias internacionales que han urgido al país a cambiarlo. A pesar de ello, el gobierno federal mantiene una posición reacia que niega de forma reiterada la gravedad de las circunstancias por las que atraviesa el país,<sup>3</sup> y que lejos de ver en estas y otras condiciones una prioridad para la agenda nacional, concentra su acción para el control, la regulación y la represión de cualquier expresión crítica y de descontento social.

Este contexto represivo cierra el camino a la expresión libre de las demandas sociales y las muestras de inconformidad y disenso, ya que cancelan cualquier diálogo posible que pudiera permitir establecer canales más eficaces para analizarlas y atender la conflictividad social. Las necesidades e intereses confrontados entre la ciudadanía y el Estado configuran un terreno inestable que fácilmente podría escalar hacia escenarios cada vez más peligrosos y violentos.

---

**3** *La Jornada*, “En vez de resolver, México ‘niega’ grave crisis en derechos humanos”: AI”, 27 de febrero de 2005.

Ver: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/27/gobierno-insiste-en-negar-la-evidente-crisis-de-derechos-humanos-ai-4369.html>

*La Crónica*, “México niega que la tortura sea generalizada en el país”, 9 de marzo de 2015.

VER: <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/887708.html>

*Animal Político*, “Recomendaciones de la ONU sobre desapariciones forzadas tienen inexactitudes: SRE”.

Ver: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/recomendaciones-de-la-onu-sobre-desapariciones-forzadas-tienen-inexactitudes-sre/>

El panorama de este último año no es diferente al descrito en abril de 2014, para el que recabamos información de diciembre de 2012 a marzo de 2014. Las protestas a través de las cuales la ciudadanía ejerce los derechos a la libertad de expresión, reunión, petición, participación, entre otros, continúan siendo afectadas con incidentes violentos (por ejemplo, las del 8 y 20 de noviembre de 2014 en el DF). Si bien hubo casos aislados de violencia por parte de manifestantes, se documentó 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.

Uno de los casos paradigmáticos en materia de represión a la protesta social es el de la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, Puebla. En julio 2014, habitantes de esa localidad fueron agredidos por policías municipales quienes, haciendo uso desproporcionado de la fuerza, balas de goma y latas de gas<sup>4</sup>, dispersaron a las personas que se manifestaban. Un menor, que resultó gravemente herido por el impacto de una bala de goma en la cabeza, murió. Este caso tenía como trasfondo, precisamente, un intenso debate sobre una ley local<sup>5</sup> que facilitaba a los agentes estatales de seguridad el uso de armas de fuego en contra de manifestantes.

En cuanto a los actos de represión y criminalización de la protesta social que tuvieron lugar durante el año —documentados por las organizaciones del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social— que se reporta<sup>6</sup> se encuentran:

## 2014

### 9 de julio. Puebla

Pobladores del municipio de Chalchihuapan, Puebla, bloquearon una carretera para exigir la restauración del Registro Civil a las presidencias de las Juntas Auxiliares. Un operativo a cargo del secretario de Seguridad Pública del Estado, Facundo Rosas Rosas, pretendía dispersar la manifestación; sin embargo, terminó en una represión violenta de los cuerpos de seguridad hacia los manifestantes. Elementos de la Policía Estatal lanzaron gas lacrimógeno y otros proyectiles, como balas de goma, en contra de los habitantes. Cinco personas resultaron heridas de gravedad, entre ellas, el menor José Luis Alberto Tehuatlie Tamayo, quien recibió un impacto de bala de goma en la cabeza y murió posteriormente.

<sup>4</sup> Nayeli 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/>

<sup>5</sup> Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública, aprobada por el Congreso del estado de Puebla en mayo de 2014. Es también conocida como la “Ley Bala”.

<sup>6</sup> Abril de 2014 a mayo de 2015.

## 20 de agosto. Quintana Roo

Durante la protesta frente a las oficinas de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, se mantuvo un plantón de 150 pobladores, el cual fue violentamente desalojado la madrugada del 20 de agosto de 2014 por agentes antimotines y policías judiciales, quienes arremetieron contra las personas ahí presentes, incluidos menores y personas que no participaban en la manifestación, específicamente contra quienes documentaban el operativo con cámaras y teléfonos celulares. Alrededor de 40 personas fueron detenidas.

## 6 de octubre. Puebla

En el estado de Puebla, el movimiento Ciudadanos Unidos por una Cholula Viva y Digna se unió, el 6 de octubre, al Movimiento en Defensa de las Juntas Auxiliares y los Registros Civiles, y junto con otras agrupaciones integraron el Frente Municipal Cholulteca en Defensa de la Identidad y el Territorio, el cual realizó la toma simbólica de la presidencia municipal de San Andrés, como medida para presionar al gobierno de Puebla por la falta de respuestas a las inquietudes y demandas ciudadanas. Según reportaron testimonios y medios, esa tarde se esperó a que todos los empleados del municipio abandonaran el edificio, para sellar las puertas con calcomanías de “clausurado” y colocar una manta gigante en la fachada. Los manifestantes también cerraron el cruce entre el Periférico y el Camino Real a Cholula, hasta que el gobierno del estado accedió a enviar a un funcionario a escuchar las demandas ciudadanas. Luego de negociaciones y acuerdos —que las autoridades municipales y estatales en definitiva no cumplieron—, los inconformes decidieron permanecer en la plaza de la presidencia municipal, hasta que en la madrugada más de 150 granaderos del estado, sin previo aviso y utilizando la violencia, desalojaron al grupo y apresaron a cuatro integrantes del movimiento: Adán Xicale Huitle, Paúl Xicale Coyópol, Primo Tlachi y Albino Tlachi. Por más de ocho horas estuvieron desaparecidos, hasta que fueron presentados al Ministerio Público, donde fueron incriminados por delitos como motín, privación ilegal de la libertad, despojo, daño en propiedad ajena y ataques a las vías de comunicación.

## 26 de septiembre. Guerrero

Elementos de la Policía Municipal de Iguala, Guerrero, interceptaron dos autobuses en los que viajaban estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa cuando planeaban dirigirse a la Ciudad de México para manifestarse por el aniversario de la masacre estudiantil del 2 de octubre de 1968. Tres jóvenes resultaron asesinados por las autoridades, así como tres personas más que se encontraban en la inmediaciones; una veintena de jóvenes sufrieron malos tratos y torturas, y se dio la desaparición forzada de 43 normalistas que iban en esos autobuses.

## 2 de octubre. Oaxaca

Durante la marcha del 2 de octubre de 2014, en la Ciudad de Oaxaca, fueron detenidos 27 hombres y 31 mujeres, según datos de las propias autoridades. Sin embargo, organizaciones defensoras de derechos humanos reportaron 75 personas detenidas en esa ocasión; todas habían asistido a la marcha conmemorativa. Las autoridades reportaron que los jóvenes cometieron actos delictivos y por ello les detuvieron. No obstante, de acuerdo con informes de organizaciones locales de derechos humanos, en esa ocasión se documentaron abusos de autoridad que originaron detenciones arbitrarias, malos tratos y daños físicos.

## 8 de noviembre. Ciudad de México

Se llevó a cabo una manifestación pública en el Distrito Federal en solidaridad con las familias de los normalistas desaparecidos, y en respuesta a las declaraciones del procurador general de la República en relación con los avances en la investigación de los hechos suscitados el 26 y 27 de septiembre en Iguala, Guerrero. La marcha, con participación de decenas de miles de personas, transcurrió de manera pacífica. Las consignas: "Vivos se los llevaron y vivos los queremos" y "Fue el Estado".

Cerca de las 23 horas, los cuerpos de seguridad del Distrito Federal e integrantes del Estado Mayor Presidencial, arribaron Zócalo e indiscriminadamente arremetieron contra las personas que se encontraban en la zona. No se limitaron a la Plaza de la Constitución, sino que ampliaron su despliegue a las calles aledañas. Al menos 18 detenciones arbitrarias fueron documentadas, así como el uso desproporcionado de la fuerza. Los detenidos (entre ellos menores) fueron trasladados a la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada y les impusieron cargos por delitos de motín y daños a monumentos nacionales.

## 20 de noviembre. Ciudad de México

Nuevamente enmarcadas en la expresión pública de solidaridad con las familias de los 43 normalistas desaparecidos, la exigencia de presentación con vida y la demanda de justicia, se realizaron manifestaciones en distintas ciudades de México y del mundo. En específico, se documentaron hechos violatorios en el Distrito Federal en los que hubo enfrentamientos entre manifestantes y policías. Un primer enfrentamiento se dio con un grupo de manifestantes en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM).

Cerca de las 21 horas, elementos policiacos comenzaron a ingresar al Zócalo y fueron avanzando hasta encapsular a un grupo de manifestantes. Hubo detenciones arbitrarias y abuso de la fuerza. Se recolectaron testimonios de defensores de derechos humanos agredidos durante la manifestación por policías del DF.



Al final de la jornada hubo detenidos, 11 de los cuales fueron trasladados a centros de reclusión de alta seguridad en Veracruz y Nayarit. Organizaciones de sociedad civil llevaron la defensa. El juez consideró que la PGR no acreditó ni presentó las pruebas suficientes para demostrar su responsabilidad y los 11 fueron finalmente puestos en libertad.

### **25 de noviembre. Hidalgo**

Durante la visita del presidente Enrique Peña Nieto a la ciudad de Pachuca, 15 defensores de derechos humanos fueron encapsulados mientras se preparaban para manifestarse en las inmediaciones del lugar donde se presentaba el titular del Poder Ejecutivo. Al darse cuenta de ello, elementos de seguridad los rodearon y los obligaron a replegarse dentro de una vivienda, donde fueron amenazados por elementos de la policía estatal y federal. Después de esto fueron liberados.

### **1 de diciembre. Ciudad de México**

Una protesta masiva tuvo lugar en el Distrito Federal en ocasión del inicio del tercer año de gobierno de Enrique Peña Nieto y para continuar la exigencia de justicia en el caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa desaparecidos.

Alrededor de las 16:30 horas, contingentes de manifestantes partieron del Zócalo capitalino y se dirigieron hacia el Ángel de la Independencia, donde cerca de las 19:00 se realizó un mitin encabezado por familiares y compañeros de los normalistas desaparecidos. Hubo personas detenidas por disturbios después de concluir la manifestación.

## **2015**

### **14 de enero. Chihuahua**

Decenas de estudiantes se reunieron para manifestarse contra la visita del presidente de la República a Ciudad Juárez. Los participantes fueron aislados, impedidos a realizar la protesta y reprimidos por elementos de la Policía Federal. Los agentes lanzaron bombas de gas lacrimógeno contra los participantes y también accionaron extintores de incendios en su contra.

### **19 de enero. Puebla**

Estudiantes de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) fueron reprimidos por granaderos estatales y municipales, que no les permitieron realizar una manifestación en contra de la visita de Enrique Peña Nieto al estado. Cuatro estudiantes fueron arbitrariamente detenidos y, poco después, liberados.

### 24 de febrero. Guerrero

La Policía Federal desalojó de manera violenta a los profesores de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG) que se manifestaban en la ciudad de Acapulco y exigían el pago de sus salarios. El saldo del desalojo fue de una persona muerta, al menos 11 lesionadas y ocho personas detenidas.

### 26 de febrero. Quintana Roo

Durante una manifestación en la ciudad de Cancún para conmemorar los cinco meses de la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa, 13 jóvenes fueron arbitrariamente detenidos y acusados de presuntos daños y ultrajes a la autoridad. Ellos, por su parte, denunciaron haber sido torturados.

### 26 de febrero. Ciudad de México

Siete personas fueron detenidas por agentes policiacos de la Ciudad de México al retirarse de la marcha para conmemorar los cinco meses de la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa. Dos fueron liberadas después de haber sido golpeadas y cinco fueron puestas a disposición del Ministerio Público.

### 17 y 18 de marzo. Baja California

En el valle de San Quintín, estado de Baja California, un grupo de jornaleros, en su mayoría indígenas, empezó un movimiento para exigir mejoras en sus condiciones laborales. Los jornaleros cerraron calles de la localidad y a las 22 horas del día 17 de marzo de 2015 llegaron alrededor de 150 patrullas de policías municipales, estatales, federales y elementos del Ejército Mexicano de la 57 Zona Militar. Aproximadamente a las dos de la madrugada del día siguiente se inició una represión indiscriminada y se detuvo a 200 personas.

Los 200 detenidos fueron enviados a diferentes lugares, incluso al cuartel de la 57 Zona Militar donde, según testimonios de personas liberadas, estaban siendo golpeados. A las 18:30 horas del día 18 de marzo, es decir 16 horas y media después, alrededor de 60 personas fueron enviadas por carretera a la sede de la PGR en Ensenada, Baja California, a tres horas y media de camino.

Asimismo, a los voceros de la Alianza de Organizaciones del Valle de San Quintín se les giró orden de aprehensión, por lo que abogados solidarios interpusieron los amparos correspondientes para su defensa jurídica.

## 9 de mayo. Baja California

El día 9 de mayo, y en relación con los hechos anteriores en Baja California, jornaleras y jornaleros agrupados en la Alianza de Organizaciones Nacional, Estatal y Municipal por la Justicia Social fueron reprimidos mediante un operativo donde fue evidente el uso de balas de goma y armas de fuego por parte de elementos de la Policía Estatal de BC, en aparente colaboración con la Policía Municipal; asimismo se registraron allanamientos de morada que éstos emprendieron sin orden judicial. Estas acciones en su conjunto dieron como resultado al menos 70 heridos tras el enfrentamiento, siete de ellos de gravedad, y al menos cinco personas detenidas.

En resumen, prevalece un contexto de retroceso para el ejercicio de libertades y derechos clave para la vida democrática. Aun cuando las manifestaciones y la protesta social siguen siendo la principal vía ciudadana para atraer la atención pública y urgir a la solución de conflictos graves —como la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero—, persiste la comisión de abusos y violaciones por parte de las autoridades de seguridad, tanto del ámbito estatal como federal. Las demandas, lejos de ser atendidas, son respondidas con pulsiones autoritarias de los tres niveles de gobierno, lo cual termina por inhibir, regular y criminalizar estas expresiones.









## II. REGULACIÓN LEGISLATIVA

Como se planteó en la presentación, la tendencia a restringir la protesta es un fenómeno regional del cual México no es la excepción. En el presente capítulo del informe, señalaremos todas las iniciativas, leyes y reformas aprobadas que restringen (de forma directa o indirecta) la libertad de expresión y la protesta social en nuestro país. El Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social quisiera hacer énfasis en la obligación<sup>7</sup> que tienen los Estados de adecuar y adoptar su marco jurídico, políticas públicas y prácticas gubernamentales con la finalidad de garantizar y respetar los derechos humanos. Esto significa que, por un lado deben adoptar las medidas legislativas para proteger los derechos; y por el otro, deben eliminar o abstenerse de adoptar leyes que los restrinjan. En consecuencia, crear, proponer y aprobar cambios legislativos que tiendan a inhibir, restringir o permitan la represión del ejercicio de la protesta social son acciones contrarias a las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído a nivel internacional.

A pesar de haber firmado tratados internacionales, en México se ha adoptado una tendencia opuesta, basada en la restricción de la protesta social también por la vía legislativa. Por lo menos identificamos que existen dos tipos de restricciones: directa e indirecta. Las restricciones directas son aquellas que explícitamente limitan el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y la protesta, por ejemplo, al establecer que no es posible realizar manifestaciones en ciertas rutas u horarios. Las restricciones indirectas, en cambio, no limitan en apariencia los derechos que se ejercen al momento de la protesta, pero provocan un efecto inhibitor que no permite que las personas puedan ejercer sus derechos plenamente.

---

<sup>7</sup> Ésta se deriva del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado del cual México es Estado Parte.







# II.1 REGULACIÓN DIRECTA DE LAS MANIFESTACIONES Y DE LA PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO

La criminalización de la protesta asume múltiples formas, desde la represión desproporcionada de los manifestantes, la investigación y persecución penal del grupo social (con frecuencia dirigida hacia los líderes de los movimientos), hasta la descalificación automática y desde una óptica delictiva de las organizaciones y colectivos que protestan. Dicha criminalización también implica la creación de sanciones administrativas y delitos *ad hoc* que posibilitan la persecución penal de grupos y personas o de sus acciones. Asimismo, alcanza a integrantes de medios de comunicación.<sup>8</sup>

De manera directa, la protesta social puede verse limitada ilegítimamente, criminalizada, a través de disposiciones normativas que expresamente intentan regular la manifestación pacífica y buscan imponer medidas de restricción a los derechos que la integran; por tanto, son incompatibles con los estándares internacionales de derechos humanos. En estos casos de limitación expresa y directa, es común ver propuestas legislativas que pretenden regular el uso del espacio público a partir de medidas de restricción a la manifestación en cuanto a vías principales, horarios, permisos, etcétera. También suelen imponerse sanciones administrativas, civiles o incluso penales frente al incumplimiento de medidas desproporcionadas, como la exigencia de un aviso o permiso previo, que propician la burocratización del ejercicio de derechos.

---

<sup>8</sup> Simón Hernández León, "10 tesis sobre protesta social (segunda parte)", *Blogs El Universal*, 24 de septiembre de 2013. Disponible en: [http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs\\_detalle.php?p\\_fecha=2013-09-24&p\\_id\\_blog=135&p\\_id\\_tema=19140](http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle.php?p_fecha=2013-09-24&p_id_blog=135&p_id_tema=19140)

## A) INICIATIVAS DE LEY QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTESTA SOCIAL

En los últimos dos años han llegado al Poder Legislativo varias iniciativas —algunas ya han sido aprobadas—, que muestran la voluntad de restringir las libertades de expresión y reunión, y la protesta social en México.

### I. INICIATIVAS FEDERALES

Las iniciativas de Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas<sup>9</sup> y de Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal (Ley Sotomayor)<sup>10</sup> exponen de forma evidente una voluntad restrictiva de la protesta social a través de la introducción de normas que establecen horarios, permisos y prohibiciones absolutas de utilización de vías primarias, así como esquemas de responsabilidad solidaria de quienes participan por los daños ocurridos durante las marchas. Asimismo, incluye sanciones excesivas en contra de las y los manifestantes, y complicados trámites administrativos para que les sea autorizada la realización de una manifestación pública; esto se complica más al establecer criterios de aplicación demasiado abiertos que dan lugar a la arbitrariedad.

## Reforma al artículo 11 Constitucional

Esta iniciativa de reforma constitucional busca garantizar el derecho a la movilidad, lo cual no supone necesariamente una restricción o limitación a la protesta social. De hecho, en el propio dictamen se señala que no se pueden restringir los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación. Sin embargo, no deja de alarmar que esta propuesta se enmarque en un contexto de enorme descontento social y manifestaciones públicas frente a las que se ha utilizado la fuerza pública de manera desproporcional, generando violaciones a los derechos a la libertad de expresión, reunión, protesta social e incluso integridad. Esto fortalece la preocupación de que a través de la Ley General de Movilidad se busque generar una restricción más al derecho a la protesta social.

**9** Ver: *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](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.*

**10** *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.*



## II. INICIATIVAS LOCALES

A nivel local, también existen propuestas para restringir la protesta social desde el ámbito legislativo. En los estados de Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca y Veracruz se han introducido alarmantes iniciativas de ley que atentan contra la libertad de expresión y de reunión. El Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social expresa su profunda preocupación respecto de estas propuestas; no sólo por la gravedad del contenido —algunas exigen una “causa justificada” para manifestarse— sino por la cantidad que han sido presentadas en los Congresos locales; únicamente en el estado de Oaxaca se han registrado cuatro iniciativas que buscan restringir la protesta social.

### San Luis Potosí

Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí<sup>11</sup>

- Estado: Iniciativa presentada al Congreso del estado de San Luis Potosí.  
*No fue aprobada ni publicada.*
- Puntos de riesgo o vulneración de la protesta social:
  - Establece que debe darse aviso para efectuar manifestaciones; exige demasiados requisitos (motivo de la manifestación, fecha y hora, lugar, itinerario, número aproximado de participantes y medidas de seguridad previstas).
  - Establece prejuicios sobre la idea que las manifestaciones representan un peligro para la integridad de las personas. Hace recomendaciones para que niñas y niños no asistan a ellas.

### Jalisco

Iniciativa de Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco<sup>12</sup>

- Estado: Iniciativa presentada al Congreso del estado de Jalisco.  
*No fue aprobada ni publicada.*
- Puntos de riesgo o vulneración de la protesta social:
  - Se encuentran en los artículos 11, 12, 13, 14 y 16.
  - Establece días y horarios para manifestarse.

---

**11** Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí. 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://pulsosp.com.mx/2014/03/27/que-dice-la-iniciativa-para-regular-las-manifestaciones-del-diputado-boris/>, página consultada el 14 de octubre de 2014

**12** 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](http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas_diputado.php?rubro=149Dice), página consultada el 14 de octubre de 2014.

- Limita el espacio público al prohibir la celebración de manifestaciones en ciertos lugares públicos y en vialidades de un solo carril. Solamente se permite utilizar 50 por ciento del carril y, de ser posible, vías laterales.
- Establece sanciones administrativas para manifestantes y organizadores: si las manifestaciones no son tranquilas, por dañar medio ambiente o integridad, por realizar amenazas, injurias, perturbar o afectar vialidades y libre tránsito.
- Se prohíbe cubrirse el rostro durante el desarrollo de las manifestaciones.
- Establece que se debe dar aviso (24 horas antes) y pide requisitos excesivos; además, las autoridades podrán oponerse a la realización de la manifestación pública.

## Veracruz

Iniciativa de Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz<sup>13</sup>

- Estado: Iniciativa presentada al Congreso del estado de Veracruz.  
*No fue aprobada ni publicada.*
- Puntos de riesgo o vulneración de la protesta social:
  - Se encuentran en los artículos 17, 18, 61, 62, 63, 64 y 65.
  - Establece que para celebrar una manifestación se requiere causa justificada (con finalidad "perfectamente lícita"), así como una autorización por escrito (cinco días antes).
  - De no contar con permiso para manifestarse, las autoridades de seguridad solicitarán a las personas manifestantes que se retiren y, de no hacerlo, está permitido el uso de la fuerza pública para liberar vialidades, restaurar el orden y mantener la seguridad.
  - Introduce supuestos amplios de actuación para elementos de seguridad al establecer que "tomará las medidas necesarias para evitar bloqueos de vías primarias".
  - Permite detenciones a través de una mera presunción de la comisión de un ilícito o por infracciones a la ley.

## Oaxaca

Ley que Regula las Manifestaciones en Lugares Públicos en el Estado de Oaxaca, presentada el 27 de marzo de 2014 por el diputado Gerardo García (PAN)

Ley para la Regulación de Manifestaciones Públicas y Protección de los Derechos Humanos de los Ciudadanos en el Estado de Oaxaca, presentada el 3 de abril de 2014 por el diputado Armando Demetrio Bohórquez (PRI)

---

<sup>13</sup> 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.

Ley de Libertad de la Vía Pública y Libre Tránsito del Estado de Oaxaca, presentada el 11 de diciembre de 2014 por integrantes de la organización civil Oaxaca en Orden

Ley que Regula el Uso de las Vialidades para el Estado de Oaxaca, presentada el 21 de enero de 2015 por Sergio Andrés Bello Guerra (PAN)

- Estado: Se anunció la posibilidad de que se discutan durante este periodo en el Congreso local.

En síntesis, es preocupante la tendencia local que existe para restringir la protesta social a partir del establecimiento de:

- a. Horarios estrictos para la realización de manifestaciones.
- b. La obligación de indicar lugar, itinerario, número aproximado de participantes.
- c. La no utilización de vías primarias.
- d. La obligación de presentar avisos o solicitar “autorizaciones” a los que las autoridades pueden oponerse.
- e. La responsabilidad a los “líderes” por las alteraciones que genere la manifestación.
- f. Facultades a las autoridades policiales para disolver la manifestación cuando se altere el “orden público” o la “paz pública”, las que por su desmedida amplitud dan lugar a restricciones ilegítimas<sup>14</sup>.

## B) LEYES QUE RESTRINGEN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO

En 2014 se publicaron cuatro leyes locales —el 2 de mayo fue aprobada la primera y el 14 de julio la última— que restringen de forma injustificada el derecho a la protesta social y la libertad de expresión y reunión. Pero las legislaciones que restringen injustificadamente la protesta no se han detenido, sabemos que recientemente se aprobó en Puebla una nueva ley que sigue la misma tendencia.

### Quintana Roo

Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo<sup>15</sup>

Esta ley otorga 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.

<sup>14</sup> Otro elemento ilustrativo para advertir la visión de algunas autoridades sobre la protesta en la iniciativa del estado de San Luis Potosí es el prejuicio que considera las manifestaciones como algo peligroso para la integridad de las personas, haciendo incluso recomendaciones para que niñas y niños no asistan a ellas por el “riesgo” que implican.

<sup>15</sup> 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](http://www.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/1anio/2PO/dec110/D1420140430110.pdf)

Preocupa que se limiten los derechos a la libertad de expresión y reunión en contextos de manifestaciones de forma desproporcional a través de conceptos amplios y vagos, como los de “orden” o “paz pública”. De igual forma, resulta preocupante que se limite el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación al limitar el espacio público físico, puesto que sólo permite utilizar la mitad de los carriles, de ser posible únicamente laterales, y prohíbe los bloqueos de vías.

## Distrito Federal

Ley de Movilidad para el Distrito Federal aprobada por la ALDF<sup>16</sup>

Esta ley establece la necesidad de dar aviso previo para llevar a cabo una manifestación pública sin precisar qué consecuencias puede tener la falta de aviso, y establece además que las manifestaciones deberán ser “perfectamente lícitas”. Pone limitaciones al espacio público, al prohibir las manifestaciones en vías primarias de circulación continua, sin definir claramente a qué vías refiere. Asimismo, faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para “tomar las medidas necesarias” a fin de evitar manifestaciones en las vías primarias de circulación continua, generando la posibilidad de que las autoridades actúen de manera arbitraria al no estar definido en qué consisten dichas medidas.

## Chiapas

Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas<sup>17</sup>

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, alude a que en éstas se hace uso de amenazas para intimidar u obligar a resolver a la autoridad, se perturban 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, lo que afecta los derechos de todas las personas presentes.

## Puebla

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<sup>18</sup>

Esta ley establece factores de riesgo, como el fin que persigue la manifestación, los aspectos socioeconómicos o políticos, entre otros, usados para justificar el tipo de operativo que las fuerzas de

---

**16** Publicada en la *Gaceta 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](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/df335356af9d93c68cac837125d30308.pdf)

**17** Publicada en el *Periódico 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](http://www.sspc.chiapas.gob.mx/documentos/Decreto_486_USO_RACIONAL_DE_LA_FUERZA.pdf)

**18** Publicada en el *Diario Oficial* del Estado de Puebla el 19 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=12002&tmpl=component&format=raw&Itemid=111](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=12002&tmpl=component&format=raw&Itemid=111)

seguridad desplegarán frente a las manifestaciones. De igual forma, faculta a las fuerzas de seguridad para tomar medidas necesarias que salvaguarden derechos de terceros o el orden público, es decir, hace restricciones en abstracto, ya que no establece qué medidas ni en qué supuestos específicos. Por último, autoriza el uso de armas (no letales) para manejo y control de las manifestaciones, mismas que se establecerán en el Reglamento.

En resumen, todas estas leyes contemplan dos elementos comunes: en primer lugar, contienen facultades abiertas para las autoridades, que arbitrariamente pueden restringir y limitar las manifestaciones; en segundo, establecen la restricción del espacio público para las personas que deciden expresar sus opiniones y su inconformidad públicamente.

Es necesario hacer una anotación sobre las dos últimas leyes de Chiapas y Puebla aquí comentadas. 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. 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 ambas entidades se presentó, en menos de seis meses de vigencia, sendas iniciativas de los gobernadores de Chiapas y Puebla, respectivamente, para abrogar estas leyes, que fueron aceptadas por los congresos locales debido a fuertes críticas y manifestaciones de la sociedad civil organizada y medios de comunicación<sup>19</sup>. En Chiapas se aprobó la abrogación. En Puebla nunca se aprobó la abrogación de la ley que estaba condicionada a la existencia de una nueva.

No ha terminado la tendencia a regular la protesta social a través de normas, sin importar su jerarquía. Recientemente se han aprobado dos normas —una ley en Puebla y una reforma constitucional— que suponen un peligro para el ejercicio de la libertad de expresión y de la protesta social.

## Puebla

### Ley Antigraffiti

La iniciativa, aprobada el 11 de marzo de 2015, modificó el Código Penal y la legislación procesal para aumentar las penas al delito de “pandillerismo” y “daño en propiedad ajena”, incluyendo bajo este último a las pintas callejeras conocidas como *graffiti*, con castigos de tres a seis años de cárcel, y de seis a 12 años tratándose de bienes públicos. Además, estas acciones se transformaron en delito grave y como tal, la persecución se realizará de oficio y quien las realice no contará con derecho a libertad bajo caución.

La nueva ley relaciona las pintas con criminalidad o vandalismo, utilizando términos vagos para sancionarlas, por ejemplo: “bien común”, “seguridad colectiva”, “bienestar social” o “paz pública”, lo que es erróneo desde la óptica penal. Aún más, esta ley justifica el aumento de penas

<sup>19</sup> No obstante, en el caso 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 que la sustituya.

para proteger “la seguridad colectiva” aduciendo en la exposición de motivos que “el problema del pandillerismo crece de manera progresiva” generando “conductas antisociales”. Sin embargo, no se presentan elementos objetivos que justifiquen estos argumentos característicos de un derecho penal del enemigo, el cual asume la diferencia social y política como peligrosa y busca controlar a la oposición mediante el uso del sistema de justicia penal.

## Estado de México

Ley de Movilidad del Estado de México<sup>20</sup>

El Poder Legislativo del Estado de México aprobó este ordenamiento el día 5 de agosto de 2015. El artículo 9º establece de manera ambigua que las autoridades municipales “deberán mantener la vialidad de cualquier tipo libre de obstáculos u objetos que impidan, dificulten u obstruyan el tránsito peatonal, ciclista, vehicular, excepto en aquellos casos debidamente autorizados”.

El siguiente cuadro ofrece un breve panorama de las iniciativas de ley o de reformas presentadas y/o aprobadas por Congresos estatales y el federal. También se muestra si han existido acciones legales en contra de las iniciativas, aspecto que se desarrollará más adelante en este informe.

Nombre de la iniciativa y/o artículos que pretenden ser reformados	Estado o entidad federativa	Etapas del proceso legislativo	Acciones legales emprendidas en su contra
Reforma al artículo 11 constitucional sobre movilidad universal	Federal	Aprobada	Ninguna
Reformas al tipo penal de terrorismo contenido en el artículo 139 del Código Penal Federal, así como a la ley contra la delincuencia organizada y demás ordenamientos, conocida como Ley Antiterrorismo	Federal	Aprobada. Vigente desde febrero de 2014	Ninguna
Iniciativa de Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas	Federal	Discutida por la Cámara de Diputados en noviembre de 2013	No aplica

<sup>20</sup> Al día del corte del presente informe, no se ha promulgado y publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de México.

Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal	Federal	Discutida por la Cámara de Diputados en octubre de 2013	No aplica
Iniciativa de Ley de Libertad de la Vía Pública y Libre Tránsito del Estado de Oaxaca	Oaxaca	Discutida por el Congreso estatal el 11 de diciembre de 2014	No aplica
Iniciativa de Ley que Regula las Manifestaciones en Lugares Públicos en el Estado de Oaxaca	Oaxaca	Discutida por el Congreso estatal el 27 de marzo de 2014	No aplica
Iniciativa de Ley que Regula el Uso de las Vialidades para el Estado de Oaxaca	Oaxaca	Discutida por el Congreso estatal el 21 de enero de 2015	No aplica
Iniciativa de Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco	Jalisco	Continúa en discusión (el sitio web del Congreso no permite ver la información)	No aplica
Iniciativa de la Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí	Minuta de proyecto de decreto. Sesionado el 27 de marzo de 2014	No aplica
Reforma al artículo 51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa o Ley Mordaza	Sinaloa	Aprobada. Publicada en el Periódico Oficial el 30 de julio de 2014	Derogada por el Poder Legislativo estatal el 21 de agosto de 2014
Creación del Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas o Ley Garrote	Chiapas	Aprobada. Publicada en mayo de 2014	Diversas. Se interpuso amparo. Derogada el 12 de agosto de 2014
Iniciativa de Ley de Tránsito de Veracruz	Veracruz	Turnada a la comisión correspondiente para su estudio. No hay más datos, según el sitio web del Congreso estatal	No aplica
Reforma a diversos artículos del Código Penal y Código de Procedimientos Penales, ambos estatales, conocida como Ley Antigrafitti	Puebla	Aprobada por el Congreso estatal el 11 de marzo de 2015	Aún no se han realizado acciones legales en su contra



Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de las Instituciones Policiales en el Estado de Puebla, conocida como Ley Bala	Puebla	Aprobada. Vigente desde el 20 de mayo de 2014	Se interpuso una acción de inconstitucionalidad. Aún no ha sido sometida a revisión por parte de la SCJN. Existen amparos en contra de la ley. Se había presentado una iniciativa para abrogarla, pero no prosperó
Ley de Movilidad para el Distrito Federal	DF	Aprobada. Vigente desde el 15 de julio de 2014	Amparos indirectos promovidos en contra de los artículos que limitan el ejercicio de la protesta. Están pendientes de resolución dos acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN
Ley de Ordenamiento Cívico	Quintana Roo	Aprobada. Vigente desde el 3 de mayo de 2014	Se promovieron cinco amparos indirectos.
Artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones	Federal	Reformada el 17 de abril de 2013	Se interpusieron diversos amparos por parte de la Red por la Defensa de los Derechos Digitales





# II. II REGULACIÓN INDIRECTA DE LAS MANIFESTACIONES Y DE LA PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO

Desde otra óptica, la protesta social es criminalizada de forma indirecta cuando, a pesar de que las legislaciones no regulen de manera expresa las manifestaciones sociales, su aplicación o uso se realiza en contextos desfavorables.

En estos casos, la vía común es el uso del derecho penal para restringir el ejercicio de la protesta social, a través del agravamiento de penas a delitos que suelen utilizarse para emprender acciones legales contra manifestantes, con la creación de tipos penales abiertos que se utilizan para los mismos efectos, o con otras leyes que tengan implicaciones criminales sobre el ejercicio de la protesta social.

## GEOLOCALIZACIÓN Y RETENCIÓN DE DATOS

Al incorporar el ordenamiento jurídico<sup>21</sup> que permite la utilización de sistemas de localización geográfica en tiempo real a través de teléfonos celulares, no se estableció con claridad en qué supuestos podrá solicitarse esta medida; 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 Telecomunicaciones<sup>22</sup> obliga a los concesionarios a conservar datos de las personas —entre los que se encuentra la lo-

---

**21** El 17 de abril de 2013 se publicaron reformas que permiten al titular de la Procuraduría 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 solo se localizaba un aparato, por lo que los datos personales no estaban en riesgo. Con la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (que aún no entra en vigor) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 190), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, se agravó esta medida.

**22** Ver Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014), página consultada el 14 de octubre de 2014.

calización geográfica continua de los dispositivos— y, en su caso, entregarlos 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<sup>23</sup>, 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.

## 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”: es ambigua y poco clara, 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.<sup>24</sup>

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, se establecen mecanismos que resultan lesivos para el adecuado ejercicio del derecho a la protesta social.

## REGULACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Para que la protesta social cumpla con su objetivo de visibilizar ante la sociedad una situación problemática y la reivindicación de otros derechos, uno de los requisitos más importantes es que pueda ser ejercida 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. 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 son una demostración de la calificación del buen uso que se le da. Por ejemplo, el despliegue de corredores peatonales o construcción de infraestructura vial refleja que el Estado prefiere personas que caminen por lugares decorados o que usen el transporte para desplazarse, antes de utilizar las plazas o avenidas para la convivencia social o el contraste y construcción de política y democracia.

---

<sup>23</sup> Medida contraria al artículo 16 de la Constitución mexicana y a los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos en la Vigilancia de Telecomunicaciones.

<sup>24</sup> OEA, Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet, 2011.

Incluso se ha llegado a extremos: en septiembre de 2013, en la principal plaza pública de la Ciudad de México, el Zócalo, el Estado recurrió a la fuerza pública para retirar a manifestantes y en su lugar instalar ferias culturales o actos artísticos; para el Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República, sirvió hasta de estacionamiento para funcionarios públicos.<sup>25</sup> 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.

Así, en conjunto con otras medidas como la regulación directa de los derechos involucrados en la realización de manifestaciones públicas como forma de protesta, la geolocalización, la retención de datos, la suspensión de telefonía y la regulación del espacio público establecen mecanismos que resultan lesivos para el adecuado ejercicio de la libertad de expresión y la protesta social. Otra forma de inhibir la protesta social, y que merece una mención aparte, es el uso del derecho penal para criminalizar a las personas que se manifiestan.

## C) USO DEL DERECHO PENAL COMO CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

La protesta social, al tener como objetivo colocar en el espacio público exigencias o denuncias respecto del actuar sea por acción, omisión o aquiescencia de las autoridades, es fácilmente considerada como algo no grato para el Estado. Por ello se debe impedir que el Estado utilice cualquier medio 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 Uprimny,<sup>26</sup> 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 como 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 sanción penal, pero que la penalización resulte desproporcionada, al prever una punición excesiva cuando se ejerza la conducta durante una manifestación.

---

<sup>25</sup> Ver "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.

<sup>26</sup> Uprimny, Rodrigo, y Sánchez Duque, Luz María. Derecho penal y protesta social. En *¿Es legítimo criminalizar la protesta social?*

En el caso particular de México, lo que ha ocurrido de forma reiterada es el empleo de tipos penales ambiguos, vagos 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 caso que muestra lo anterior es lo que ocurrió el 1 de diciembre del 2012,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que los preceptos penales deben ser claros, precisos, de manera que expresen sin equívoco la conducta incriminada, deslindándola de otros comportamientos.<sup>29</sup>

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 protestas sociales. A Mario Luna,<sup>30</sup> integrante de la tribu yaqui —que ha luchado durante años para proteger su derecho al agua— que actualmente se encuentra privado de su libertad, se le 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 procesal penal.

El anterior es sólo 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 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 y procesos de exigibilidad y defensa de sus derechos sean prácticamente olvidados. Agreguemos a esto que el Estado incurre en graves violaciones a los derechos interrelacionados, como el ya violentado derecho a defender derechos humanos.

## I. CRIMINALIZACIÓN INSTITUCIONAL, MEDIÁTICA Y SOCIAL

**1. 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 el desorden; denominando de manera general a manifestantes como “vándalos”, “anarquistas”, “peligrosos”, “delincuentes”, entre otros

<sup>27</sup> Ver nota periodística <http://www.sinembargo.mx/17-06-2014/1027697>

<sup>28</sup> 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, 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”.

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279

<sup>30</sup> Ver “La historia de Mario Luna, el vocero yaqui detenido que lucha contra acueducto en Sonora” <http://www.animalpolitico.com/2014/09/la-historia-de-mario-luna-el-lider-yaqui-detenido-por-protestar-contra-acueducto-en-sonora/>



adjetivos que generan estigmas que criminalizan a toda persona que ejercía su derecho a protestar.<sup>31</sup>

La Corte IDH 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.<sup>32</sup> Finalmente, deben tener mayor cautela y discreción principalmente en contextos de conflictos sociales, buscando minimizar el riesgo al que pueden estar expuestas las personas.<sup>33</sup> Por ello, las autoridades mexicanas deben abstenerse de realizar declaraciones que resultan lesivas al derecho de protesta y que inhiben la participación de las personas en manifestaciones; por añadidura, ese tipo de declaraciones invisibilizan la causa o el origen de las protestas, lo que genera que las causas que las originan queden sin resolver.

**2. Criminalización mediática.** 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 reducirlos únicamente a hechos violentos con los que se justifica la disolución de concentraciones o las detenciones de los participantes.

Por otra parte, 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, lo cual constituye una violación a la presunción de inocencia y al debido proceso e implica el surgimiento de un *juicio paralelo*, concepto que hace referencia al papel de juzgadores que asumen los medios.<sup>34</sup>

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

**3. Concentración mediática.** México cuenta con uno de los mercados de comunicación y telecomunicaciones más concentrado del mundo.<sup>35</sup> Ello adquiere relevancia en relación con la opinión

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Peroto y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 151.

<sup>34</sup> Barrero Ortega, Abraham, "Juicios paralelos y Constitución: su relación con el periodismo", en Revista Ámbitos N° 6, 1er semestre de 2001, pp. 171-189.

<sup>35</sup> Huerta-Wong, Juan Enrique, y Gómez García, Rodrigo. "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.comunicacionsociedad.cucsh.udg.mx/sites/default/files/a5.pdf>

pública, que se realiza mediante procesos que se producen, principalmente, en medios de comunicación.<sup>36</sup> La concentración de éstos impide la diversidad de opiniones, pues limitan la posibilidad de que la información difundida cuente con los beneficios de ser confrontada<sup>37</sup> con la procedente de otros sectores.<sup>38</sup>

**4. 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,<sup>39</sup> esto deja en estado de indefensión a toda persona presentada ante los medios de comunicación como “vándalo” o “delincuente” únicamente por su participación en actos de protesta.

**5. 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.

**6. Criminalización social.** Como consecuencia de lo anterior, la propia sociedad genera juicios negativos frente a marchas y mítines, no los concibe como un derecho y mecanismo de participación; sólo se asocian con características negativas, lo que provoca el silenciamiento de manifestaciones e incluso se solicitan medidas restrictivas frente a éstas. La criminalización de la protesta social efectuada por la propia sociedad, tiene impacto directo sobre las personas manifestantes, quienes son percibidas socialmente como ‘peligrosas o generadoras 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 discriminación y 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.

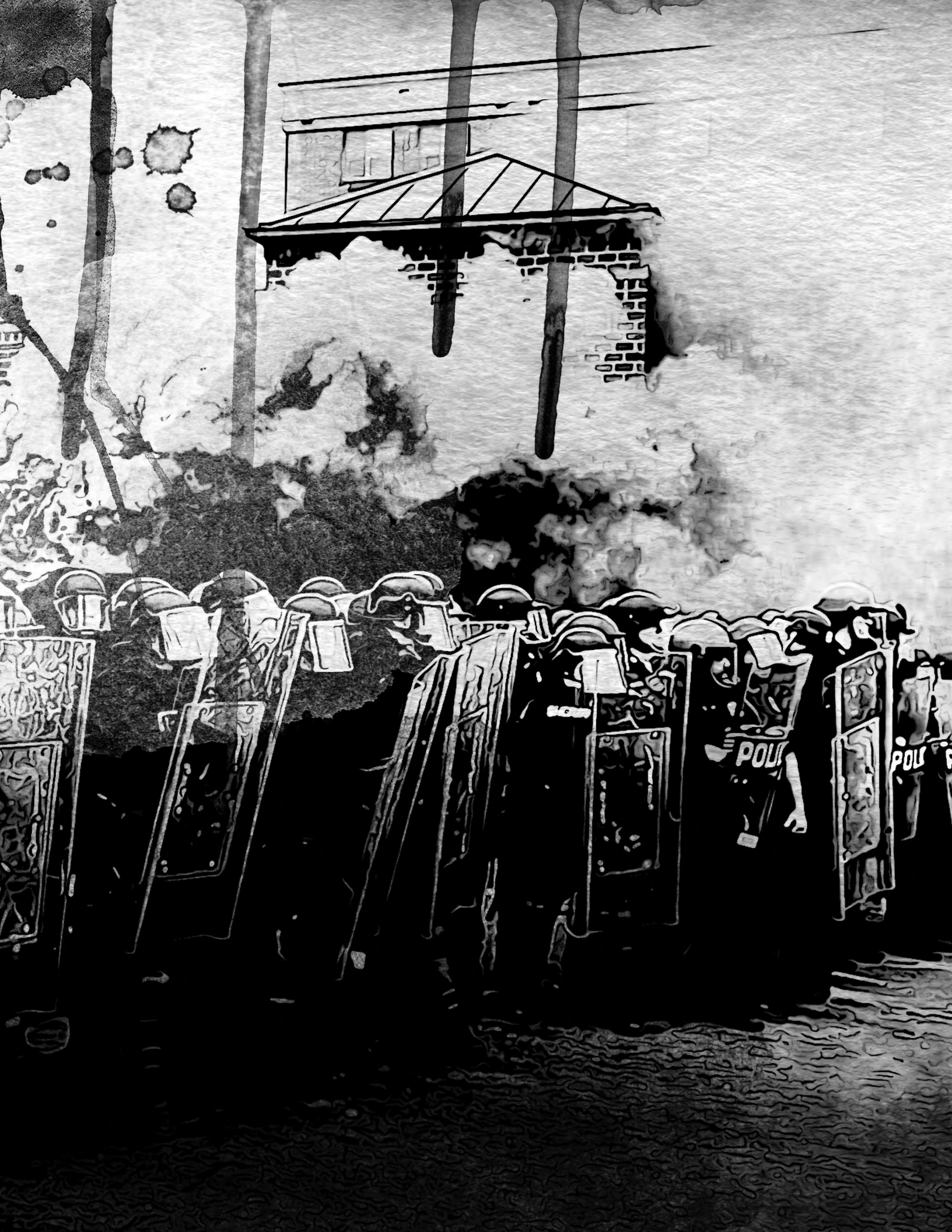
---

<sup>36</sup> Castells, Manuel, *Comunicación y poder*. Siglo XXI Editores, México, 2012, p. 216.

<sup>37</sup> CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual. Capítulo V: Violaciones Indirectas a la Libertad de Expresión*, párr. 17.

<sup>38</sup> La Corte IDH 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. Ver Corte IDH. *Opinión Consultiva 5/85 Colegiación Obligatoria de Periodistas*, párr. 34.

<sup>39</sup> Si bien el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contempla el derecho de réplica como un derecho de las audiencias, su ejercicio se encuentra condicionado a la expedición de una ley reglamentaria que no ha sido expedida.





# III. LIMITACIONES O VIOLACIONES

## DURANTE LA PROTESTA SOCIAL

Desde el 1 de diciembre de 2012 y hasta por lo menos el 18 de marzo de 2015, hemos observado 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 en las que se registraron hechos de esa naturaleza, sobre todo en el Distrito Federal.<sup>40</sup>

En nuestro país, y en el transcurrir del actual sexenio,<sup>41</sup> la criminalización de la protesta asume múltiples formas: la represión de los manifestantes, el uso extremo de la fuerza pública, la investigación y persecución penal de algún grupo social, el hostigamiento y la persecución con frecuencia dirigida hacia los líderes de los movimientos, así como la descalificación automática, desde una óptica delincencial de las organizaciones que protestan.<sup>42</sup> Esta criminalización durante

---

<sup>40</sup> Los hechos registrados el 1 de diciembre de 2012 durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto, así como los del 10 de junio de 2013, el 1 de septiembre de 2013, el 13 de septiembre de 2013, el 2 de octubre de 2013 y nuevamente el 1 de diciembre de 2013, todos en el DF; así como los hechos del 9 de julio de 2014 en el estado de Puebla, el 8 y 20 de noviembre durante las protestas por los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, y hasta los recientes hechos en San Quintín, Baja California, entre otras fechas, son muestras de la 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 público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el espacio público*, disponible en: <http://ow.ly/CRryg>

<sup>41</sup> El actual periodo de gobierno federal inició el 1 de diciembre de 2012, cuando asumió la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto; en ese mes Miguel Ángel Mancera también asumió, por seis años, la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Para efectos de informe, esta fecha fue relevante en relación con el nuevo gobierno federal y gobierno del Distrito Federal, junto con el evidente endurecimiento de la represión en contra de grupos sociales que se manifiestan en el espacio público.

<sup>42</sup> Simón Hernández León, "10 tesis sobre protesta social (segunda parte)", *cit.* Los sucesos ocurridos el 1 de diciembre de 2012 son muestra contundente de represión desproporcionada hacia los manifestantes. Esto fue constatado y mencionado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su cfr. Recomendación 07/2013, disponible en: <http://ow.ly/v4NVB>. Otros casos, como el de Nestora Salgado, dan cuenta de esta fuerte criminalización hacia defensoras y defensores comunitarios de derechos humanos. Cfr. Díaz, Gloria Leticia, "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>. 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 su supuesta participación en una protesta social en el estado de Oaxaca. Cfr. García, Anayeli, "Se nos criminaliza por defender la tierra: Bettina Cruz", *Cimacnoticias*, 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://ow.ly/CPNP>

las manifestaciones, también implica el uso y la aplicación de sanciones administrativas y delitos *ad hoc* que posibilitan la persecución penal de grupos y personas que protestan. La honda criminalización alcanza hoy de manera alarmante a periodistas, fotoreporteros y otras personas que trabajan en medios de comunicación, pero es más grave cuando se trata de medios alternativos.<sup>43</sup> Todo ello acarrea constantes detenciones arbitrarias, así como impedimentos a la documentación de las violaciones que se presenten durante las protestas.

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, basada en la restricción de los derechos humanos y el aumento de las facultades discrecionales para las agencias y cuerpos públicos de seguridad en materia de protestas y movilizaciones sociales<sup>44</sup>.

En este 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 el 9 de julio de 2014, en la comunidad de Chalchihuapan, Puebla. Producto de estos sucesos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 2VG/2014,<sup>45</sup> donde dejó asentadas las graves violaciones a los derechos de manifestantes —derecho a la vida, a la seguridad e integridad física— que resultaron 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 cinco habitantes de Chalchihuapan supuestamente en cumplimiento de la recomendación.

Finalmente, la recomendación resultó insuficiente, pues el órgano autónomo de protección no hizo ninguna relación entre la Ley Bala<sup>46</sup> publicada por el estado de Puebla y los hechos registrados.<sup>47</sup> Sin embargo, este caso, en el que se registraron graves violaciones a los derechos de personas manifestantes producto del uso de armas, estuvo por completo relacionado con la implementación de la Ley Bala poblana.

<sup>43</sup> Según datos de Artículo 19 México, durante 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*, disponible en: <http://ow.ly/v4KK4>

<sup>44</sup> 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 propiciaba 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: Concha Malo, Miguel, "Protocolo de seguridad y derechos humanos", *La Jornada*, 6 de abril de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v4Rj0>. Ver también: Cortez, Edgar, "Control de multitudes", *El Nuevo Mexicano*, 2 de febrero de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v9843>

<sup>45</sup> Disponible para consulta en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Violacionesgraves/002.pdf>

<sup>46</sup> Se llamó "Ley Bala" a la Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública, aprobada por el Congreso de Puebla el 19 de mayo de 2014, y derogada posteriormente 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>

<sup>47</sup> 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>



En otro caso, ocurrido el 19 de enero de 2015, estudiantes de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y de la Universidad Iberoamericana campus Puebla fueron reprimidos por cuerpos de seguridad estatal y municipal, que les impidieron la libre manifestación convocada con motivo de la visita del titular del Ejecutivo federal a esa ciudad.<sup>48</sup> Las organizaciones defensoras de derechos humanos del Frente hemos documentado y denunciado las formas en que Puebla se ha convertido en una entidad riesgosa para ejercer la protesta social, donde se vive un clima de hostigamiento hacia defensores comunitarios de derechos humanos. Existen casos documentados que así lo demuestran. Las graves violaciones a derechos humanos están vinculadas con la participación y regularización de las fuerzas policiales en ejercicios legítimos de libertad de expresión que incluso determinaron la vida de personas<sup>49</sup>.

Cabe destacar que el entonces secretario de Seguridad Pública de la entidad, Facundo Rosas, renunció a su cargo el 29 de julio de 2015 debido a señalamientos sobre sus posibles nexos con bandas que extraen combustible de manera ilegal. En su lugar fue nombrado, el 10 de agosto, Jesús Rodríguez Almeida, quien fungió como secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y durante su gestión se caracterizó por el uso desproporcionado y abusivo de la fuerza policiaca en contra de manifestantes. Su renuncia como funcionario de gobierno capitalino se debió, precisamente, a la represión de manifestantes el 20 de noviembre y 1 de diciembre de 2014.

En Quintana Roo, el 11 de agosto de 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. La inconformidad se debía al aumento de las tarifas del servicio y la colocación de medidores en colonias populares. Un plantón de alrededor 150 personas fue violentamente desalojado la madrugada del 20 de agosto por agentes antimotines y policías judiciales que arremetieron contra los presentes, incluidos mujeres, niños y personas que no participaban en la manifestación. Los policías focalizaron también sus ataques contra quienes documentaban el operativo con cámaras y teléfonos celulares; 40 personas fueron detenidas.

Más tarde, se acusó de sabotaje a 11 manifestantes, de los cuales nueve lograron salir bajo caución y dos —Alfredo Esquivel y Cab y Teresita Brito Piña— siguieron en prisión preventiva en la cárcel municipal de Felipe Carrillo Puerto. A ambos, reconocidos como los líderes del Consejo de Colonia Populares (Cocopo), se les imputaba el delito grave de sabotaje. El mismo cargo se le hizo al periodista independiente Pedro Celestino Canché Herrera, quien cubrió la manifestación y denunció la represión contra el movimiento mediante videos y reportes en las redes sociales. Tanto los activistas como el periodista fueron liberados nueve meses después de permanecer en injusta reclusión.

En todos los casos, tanto las autoridades responsables de las violaciones como los órganos encargados de garantizar la vigencia de los derechos humanos, operaron bajo un esquema

---

**48** Durante la represión, cuatro estudiantes fueron detenidos de manera arbitraria, lo cual generó el descontento de la comunidad estudiantil, tanto de universidades públicas como privadas, de esa entidad.

Cfr. <http://www.animalpolitico.com/2015/01/detienen-4-jovenes-durante-marcha-contra-pena-nieto-en-puebla/>

**49** Hernández Alcántara, Martín, "Puebla es un estado de alto riesgo para ejercer la protesta social: Prodh", *La Jornada de Oriente*, 1 de abril de 2015, disponible en: <http://ow.ly/Lj9N2>



que invalida y desestima las afectaciones generadas a las víctimas. La falta de investigaciones, identificación de autores materiales e intelectuales, sanciones y reparación efectiva del daño a 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 que a los detenidos durante una movilización se les imputen los delitos más graves contemplados en códigos penales. Por ejemplo, uno de los contenidos en el Código Penal del DF, "ataques a la paz pública", que implica una pena de 30 años y representa el triple de punibilidad respecto a la pena de rebelión, o el doble de la que se especifica para sabotaje o terrorismo.

Este esquema de represión se ha extendido a muchos estados de la República. Sucesos como los ocurridos el 2 de octubre en la ciudad de Oaxaca<sup>50</sup>, y los del 8 y 20 noviembre en la Ciudad de México<sup>51</sup>, así como lo ocurrido el pasado 17 y 18 de marzo y el 9 de mayo de 2015 en San Quintín, Baja California<sup>52</sup>, dan cuenta de la criminalización y el uso del derecho penal para inhibir e intimidar a quienes decidan participar en una protesta. Los delitos que son imputados a las personas manifestantes difícilmente alcanzan fianza, y en casos muy graves son remitidos de inmediato a penales de máxima seguridad.

La presencia de cuerpos de seguridad en las manifestaciones es una constante, sin importar la naturaleza de los grupos que se expresan, además de intimidar y provocarlos, situación que muy frecuentemente motiva actos de represión en su contra<sup>53</sup>. Recientemente, al inicio de 2015, en Ciudad Juárez, colectivos de madres de mujeres víctimas de feminicidio, jóvenes estudiantes y personas que pertenecen a organizaciones y movimientos sociales en la entidad fueron encapsulados y reprimidos por cuerpos de la policía federal. Esto mismo ocurrió en el estado de Hidalgo, el

**50** En la ciudad de Oaxaca fueron detenidas poco más de 75 personas, criminalizadas y estigmatizadas por "cometer actos vandálicos", según las autoridades que reportaron en medios tales hechos.

Cfr. <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?dn=445498&idFC=2014>

**51** En los dos casos, las personas detenidas fueron remitidas a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), donde se les imputaron delitos graves asociados con la delincuencia organizada. Las personas detenidas el 20 de noviembre fueron remitidas de inmediato a penales de máxima seguridad, donde se les dio trato de alta peligrosidad.

Cfr. <http://ow.ly/Lj2d6>

**52** En el valle de San Quintín, Baja California, un grupo de jornaleros, en su mayoría indígenas, organizó un movimiento para exigir mejoras en sus condiciones laborales. Cerraron calles locales el 17 de marzo de 2015; la respuesta fue la llegada de unas 150 patrullas de policías municipales, estatales, federales y elementos del Ejército Mexicano de la 57 Zona Militar que aproximadamente a las dos de la mañana del 18 de marzo efectuaron una represión indiscriminada y detuvieron a alrededor de 200 personas. Los detenidos fueron liberados conforme el paso de los días, pero a una decena de personas se les dictó auto de formal prisión por delitos del fuero común. Cfr. <http://ow.ly/Lj2SB>. Para los hechos del 9 de mayo de 2015, ver comunicado del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, 11 de mayo de 2015, disponible en: <http://propuestacivica.org.mx/san-quintin/>

**53** 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 25 de diciembre de 2013, un grupo de personas —casi todas adultas mayores—, fue reprimido por granaderos del DF. El operativo fue calificado por la sociedad civil de exagerado, por la actuación de 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 desalojo de un picnic en Viaducto, donde había menores. Montes, Rafael, "Denuncian desalojo de picnic en Viaducto", *El Universal*, 24 de noviembre de 2013, disponible en:

<http://ow.ly/v4VYT>

pasado 19 de enero. En ambos casos el común denominador fue el uso excesivo de la fuerza contra mujeres, niños y jóvenes durante las visitas del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, a esas ciudades<sup>54</sup>.

Estas situaciones de represión ponen de relieve la necesidad de monitorear y documentar algunas de las manifestaciones. Para ello, resulta de gran valor el trabajo de periodistas y defensores de derechos humanos. Sin embargo, la vigilancia ciudadana no ha limitado a las autoridades de cometer abusos y violaciones que, a pesar de ser denunciadas públicamente, continúan en tanto que no existe una sanción para los responsables<sup>55</sup>.

Resaltamos también el caso de defensores de derechos humanos agredidos mientras realizaban labores de documentación de violaciones a derechos humanos durante la protesta del 2 de octubre de 2013. Los hechos ocurrieron cuando el grupo de observadores se retiraba de la manifestación y pudieron constatar que policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal detenían arbitrariamente y golpeaban a un joven. La situación fue documentada por observadores del Centro Prodh, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limedh) y reporteros, lo que provocó agresiones directas por parte de elementos del cuerpo de granaderos a los defensores de derechos humanos y representantes de los medios de comunicación<sup>56</sup>.

Este mismo tipo de agresiones se han producido en protestas que han tenido lugar en otras fechas, como el 1 de septiembre de 2013<sup>57</sup>, y no sólo en el Distrito Federal, también en distintos estados de la República, como el desalojo de la Plaza Lerdo de Tejada en el estado de Veracruz<sup>58</sup>. Los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas provienen de la reprobación de los cuerpos de seguridad hacia quienes documentan los actos de violaciones a derechos humanos, pues generan materiales —en su mayoría audiovisuales— que posteriormente son usados para presentar quejas o denuncias.

El impedimento del derecho a documentar es ya recurrente en las diversas manifestaciones realizadas en el DF y en el resto del país. En la Ciudad de México recientemente se emitió la Recomendación 11/2014 por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde se reconoce el derecho de las personas a documentar violaciones a derechos humanos en contextos

---

**54** Para el caso de los encapsulamientos en Ciudad Juárez, ver: <http://www.proceso.com.mx/?p=393115>. En el caso de los hechos en Hidalgo, la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todas y Todos emitió una acción urgente para denunciar el encapsulamiento, la intimidación y limitación a sus derechos a la libertad de expresión y la protesta social del que fueron objeto defensores de esa entidad. Cfr: <http://ow.ly/Ljc6Z>

**55** Durante las manifestaciones del 1 de diciembre de 2013, se documentó la agresión a 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, el 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.

**56** Sistema de Información en Derechos Humanos, "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>

**57** 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>

**58** Artículo 19-Alerta. "Policía veracruzana sí agredió a periodistas durante desalojo de Plaza Lerdo", 25 de noviembre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/v95Iq>

de protestas, sean periodistas, integrantes de alguna organización o ciudadanos en general. Esto en relación a las constantes quejas interpuestas por violaciones a derechos mientras se desarrolla dicha labor. A pesar de tal recomendación y las denuncias a nivel nacional e internacional, los abusos de las autoridades en contextos de protesta social continúan<sup>59</sup>.

El estado de Guerrero merece especial atención. Como se ha hecho evidente, el suceso que originó un punto de inflexión en relación con la situación de los derechos humanos, fue lo ocurrido los días 26 y 27 de septiembre de 2014, cuando se dio la desaparición forzada de 43 jóvenes normalistas, la ejecución de otros tres, así como tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes a más de una veintena de estudiantes. Hubo excesivo uso de la fuerza pública para reprimir y castigar a quienes se organizan para demandar y exigir mejoras en sus condiciones, en este caso relacionadas con la educación. No olvidemos que los jóvenes que sufrieron estas graves violaciones se alistaban a acudir a la marcha del 2 de octubre en la Ciudad de México. A partir de estos lamentables hechos, la protesta social se incrementó considerablemente. A la fecha de este informe se han llevado a cabo cientos de actos de protestas: desde marchas y mítines hasta por lo menos una decena de acciones globales por Ayotzinapa<sup>60</sup>, y no sólo en nuestro país sino en diversas ciudades del mundo.

Mediante la criminalización, represión e intimidación, el Estado ha buscado cesar la ola de protestas generadas por este caso, pero ha sido en vano. Sucesos como los acontecidos el 8 y el 20 de noviembre, y el 1 de diciembre del 2014, dieron cuenta de este intento del Estado para detener la creciente inconformidad social. A pesar de ello, la sociedad civil ha salido a las calles a manifestarse como no pasaba en décadas en el país.

En el estado de Guerrero, en el marco de las protestas sociales por el caso Ayotzinapa y la suma de las demandas del movimiento social amplio, la estrategia de represión lamentablemente ha cobrado vidas. El pasado 24 de febrero de 2015, cuando maestros de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Estado de Guerrero (CETEG) se manifestaron en la ciudad de Acapulco, y a consecuencia del desalojo de un bloqueo por parte de la Policía Federal, falleció el profesor Claudio Castillo Peña, de 65 años<sup>61</sup>.

El 7 de junio, durante la jornada electoral, al menos 24 elementos de la Policía Federal allanaron arbitrariamente las oficinas de la Coordinadora CETEG en la Ciudad de Tlapa de Comonfort. Durante la ilegal incursión detuvieron violentamente y sin órdenes de aprehensión a un grupo de maestros. Ante un nuevo intento de allanamiento en las oficinas de la CETEG por parte elementos federales, diversos vecinos y vecinas de la colonia Tepeyac salieron a las calles y comenzaron a reclamar a los policías. Posteriormente, los pobladores retuvieron a 35 agentes. A partir de un proceso de mediación, la CETEG alcanzó un acuerdo con las autoridades federales: las personas detenidas serían trasladadas a Tlapa de nueva cuenta y una vez que éstas llegaran a la ciudad, los agentes serían liberados. Sin embargo, alrededor de las 20 horas, la Policía Federal reactivó el

---

**59 Cfr. Recomendación 11/2014, disponible en:** <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/10/recomendacion-112014/?lang=en>

**60** <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=489379&idFC=2015>

**61 Cfr. Redacción Excelsior, "Maestro jubilado muere tras desalojo en Acapulco", 25 de febrero de 2015, disponible en:** <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/25/1010273>

operativo e incursionó en la colonia Tepeyac, con lo que rompió el acuerdo logrado entre gobierno federal y profesores de la CETEG. Durante el operativo se utilizaron armas de fuego, gases lacrimógenos y otros. Al menos cuatro personas fueron heridas de gravedad y un joven resultó muerto por herida de bala: Antonio Vivar Díaz, de 28 años, estudiante de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en la Unidad 12-D de Tlapa de Comonfort.<sup>62</sup>

Estos lamentables hechos se desarrollaron en medio de una jornada electoral en Guerrero y otros estados como Oaxaca, Michoacán y Chiapas, donde se desplegó previamente un alarmante número de fuerzas de seguridad estatales y federales, además de militares, para inhibir las acciones de boicot electoral anunciadas por integrantes del magisterio y organizaciones sociales. Todo lo anteriormente esbozado configura la tendencia de criminalización de la protesta social, de la cual las organizaciones de sociedad civil han dado cuenta en numerosas ocasiones. En cada uno de los deplorables sucesos, el llamado a los gobiernos ha sido recurrente y unánime: cese a la criminalización y represión de las personas, colectivos y organizaciones sociales que se manifiestan legítimamente en el espacio público.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> <http://www.tlachinollan.org/accion-urgente-abre-fuego-policia-federal-contra-poblacion-civil-en-tlapa/>

<sup>63</sup> Algunos de los informes sobre criminalización de la protesta y violencia ejercida contra defensores de derechos humanos y organizaciones que conforman el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, son muestra de este trabajo de monitoreo y documentación. Ver Centro Prodh, AC, 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>. Ver también: Artículo 19, *Rompe el miedo*, disponible en: <http://ow.ly/uLSf6> y "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>. Respecto al asunto de juventudes en contextos de protesta, ver: Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP, AC, Informe *Discriminación hacia las juventudes en el Distrito Federal*, México, Centro Vitoria-Copred, 2013, pp. 79-87, disponible en: <http://ow.ly/v96mP>









## IV. RECURSOS JURÍDICOS

Como hemos mencionado, en el último año diversas entidades federativas presentaron iniciativas restrictivas del derecho a la manifestación, que establecen numerosos requisitos desproporcionados o permiten el uso de la fuerza de manera arbitraria en contextos de protesta social. Por ello, frente al carácter restrictivo, impreciso e inconstitucional de las diversas disposiciones contenidas en las legislaciones estatales conocidas como leyes anti-marchas, se ha recurrido a juicios de amparo para impugnarlas e impedir así que las afectaciones generadas por su vigencia ocasionen restricciones en las manifestaciones y violaciones a los derechos de manifestación colectiva de ideas, su cobertura y difusión, así como para frenar el efecto inhibitorio que dichas legislaciones generan en el ejercicio de derechos. Sin embargo, estos procesos jurídicos no representan una solución, ya que los razonamientos de los juzgadores, entre ellos sus interpretaciones formales y restrictivas a la Ley de Amparo —contrarias al principio pro persona— se han configurado como los principales obstáculos para el acceso a recursos efectivos y garantes de los derechos humanos.

PROCESOS DE AMPAROS ANTI-PROTESTA				
	OTORGADOS	SOBRESEÍDOS	NEGADOS	EN TRÁMITE*
Distrito Federal (19 amparos)	9	9	1	-
Puebla (9 amparos)	-	9	-	2
Quintana Roo (3 amparos)	-	1	1	-
<b>TOTAL</b>	9	15	2	5

\*Al 25 de marzo de 2015

En ese sentido, a continuación se exponen los principales problemas a los que se enfrentó el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social respecto del acceso a la justicia ante las leyes de los estados de Quintana Roo, Puebla y el Distrito Federal que restringen la protesta social.

## A) RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON SEDE EN EL DF

En el caso del Distrito Federal con la Ley de Movilidad para el DF, se han logrado obtener resultados favorables. Se cuenta con diversos amparos (nueve a la fecha) que reconocen la inconstitucionalidad de esa ley, así como el efecto inhibitorio que generan las medidas ambiguas frente al uso de la fuerza —como las que establecen que la SSPDF tomará “las medidas necesarias” para evitar bloqueos—; asimismo, se señala la importancia del espacio público para la realización de manifestaciones y la presunción de legitimidad con la que cuentan las manifestaciones, por lo que no puede exigirse probar una finalidad “perfectamente lícita” para su realización y debe reconocerse a las manifestaciones espontáneas de las que no se dé aviso.

Sin embargo, todas las sentencias favorables han sido recurridas por las autoridades responsables y siguen existiendo muchos casos en los que se resolvió sobreseer el amparo por restricciones procesales. Además, en algunos casos incluso se impugnaron las firmas de personas amparadas, lo que produjo obstáculos procesales y demoró de manera absurda el proceso, sin dejar de lado que dicha medida en sí misma genera inhibición por tener un carácter incluso criminalizador.

### Sobre las suspensiones:

La regla ha consistido en negar la concesión de medidas precautorias para suspender la aplicación de la ley en tanto se resuelve el fondo del asunto; y la excepción, concederlas. Solamente en dos de los 19 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 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, acreditó 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).<sup>64</sup>

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 primarias de circulación continua y que incluso pueden provocar conmociones sociales graves que atenten contra el orden público y la estabilidad de esta ciudad”.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Resolución del juez tercero de distrito 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.

## Sobre los sobreseimientos:

Por otro lado, en diversos juicios de amparo se ha resuelto su sobreseimiento a través de resoluciones orientadas por criterios formalistas, excesivamente técnicos e injustificados, alejados de los estándares internacionales en la materia. En este sentido, los principales argumentos utilizados por los jueces han sido:

- La falta de acreditación del interés legítimo de la parte quejosa.
- 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.

## Argumentos de las autoridades responsables de la emisión de la ley (ALDF y jefe de gobierno 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 (ALDF) 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".

De hecho, la ALDF precisó 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".<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Informe justificado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, juicio principal, amparo 1667/2014 con acuerdo del 26 de septiembre de 2014, foja 77.

Es evidente que prevalece una connotación negativa, violenta y subversiva —“destructiva”— de la protesta social, que genera la noción de que ésta necesita ser restringida con medidas represivas —de carácter regresivo— y desestima la importancia que juegan los movimientos sociales como medio de compensación ante la inconformidad y exigencia de otros derechos.

## De esta manera, se observan las siguientes tendencias:

- Es común el sobreseimiento de los amparos sin que se haya estudiado el fondo del asunto, esto a través de restricciones procesales y criterios muy cerrados (sin perspectiva de derechos humanos) que no permiten que el juicio de amparo resulte idóneo para proteger derechos, puesto que ni siquiera se entra a analizar la efectiva restricción que genera la ley y sin realizar ponderaciones que permitan establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma. En este entendido, se utilizan estos dos criterios procesales:
  - Falta de interés legítimo
  - Ley heteroaplicativa
- No se consideran las restricciones a los derechos que causa una ley restrictiva, que prejuzga las manifestaciones y que permite el uso arbitrario de la fuerza, ni se considera tampoco el efecto inhibitorio que la norma genera. En este sentido, se desestiman los argumentos esgrimidos en las demandas de amparo al respecto.
- Los argumentos establecidos por las autoridades responsables tendentes a impugnar aquellas resoluciones que confirman la inconstitucionalidad de la ley, siguen estableciendo criterios amplios como “orden público” y el carácter no absoluto de los derechos para justificar las restricciones de la ley; ello, sin tomar en cuenta la estricta proporcionalidad, necesidad e idoneidad que deben cumplir las restricciones, y sin entender el espacio público como escenario de participación social.

## B) RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON SEDE EN EL ESTADO DE PUEBLA

Los juzgados federales en el estado de Puebla —en específico el Juzgado Primero, Quinto, Séptimo, Octavo, Noveno y Décimo de Distrito— resolvieron los amparos interpuestos contra la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla en sentido prácticamente idéntico, sin entrar al estudio del fondo del asunto, es decir, no se pronunciaron sobre la violación en que incurre dicha ley a los derechos humanos consagrados tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México forma parte.

Al respecto, con el objetivo de señalar la responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto, principalmente frente a la violación de la libertad de expresión y el derecho de reunión en contextos de protesta social, resulta importante indicar que el Poder Judicial de la Federación (representado en los juzgados de distrito de Puebla) no se ha constituido en un verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo y Legislativo del estado de Puebla, para evitar que aquéllos abusen de los derechos de las personas que viven en esa entidad.

Por esa razón, exponemos brevemente las razones por las que los mencionados juzgados han obstaculizado con sus decisiones el libre ejercicio de derechos humanos en contextos de protesta social.

## Acceso a la justicia

Los juzgadores antepusieron el estudio de las causales de improcedencia contenidas en la Ley de Amparo como regla y no como excepción, limitando indebidamente las posibilidades de las ciudadanas y los ciudadanos de Puebla de obtener justicia. En ese sentido, asumiendo que el derecho al acceso a la justicia admite ciertas limitaciones útiles para organizar la procedencia de los recursos en los amparos interpuestos, las reglas de improcedencia se convirtieron en obstáculos desproporcionados para obtener justicia frente a la flagrante violación a derechos humanos en que incurre la ley en comento.

## Principio pro persona

En virtud del artículo 1º constitucional, los juzgadores debieron interpretar las “normas relativas a los derechos humanos [...] de conformidad con [la] Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo **a las personas la protección más amplia**”; no obstante, en la especie, se apartaron de dicha obligación e hicieron una interpretación sumamente restrictiva de las normas de procedencia de los recursos, vulnerando con ello el contenido del artículo 25<sup>67</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del propio artículo 1º constitucional.

## Ausencia de análisis de la inconstitucionalidad de la ley

---

**67 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.**

**2. Los Estados Partes se comprometen:**

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Los jueces no fueron exhaustivos en sus sentencias, es decir, no se pronunciaron sobre las restricciones desproporcionadas que contiene la ley de referencia; obviaron que permite el uso de la fuerza a partir de un amplio margen de discrecionalidad brindado a la autoridad, lo que se traduce en un efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en manifestaciones.

## Interés legítimo

El concepto de interés legítimo introducido al texto constitucional a partir de junio de 2011 obedeció, entre otras cosas, a la necesidad de ampliar las posibilidades de someter a escrutinio judicial una mayor cantidad de actos de autoridad que se consideren violatorios de derechos humanos.

Sin embargo, en los amparos resueltos por juzgados federales en el estado de Puebla, éstos prácticamente convirtieron el concepto de interés legítimo en interés jurídico, en desacato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que los obliga a estudiar la existencia de una afectación real, actual, cualificada y jurídicamente relevante.

Las juezas y jueces debieron enfocar su estudio a partir de los criterios establecidos por la SCJN y decidir si la ley en cuestión vulneraba o no la esfera jurídica de los quejosos.

## Falta de reconocimiento de la autoaplicatividad de la ley

Desde la entrada en vigor de la Nueva Ley de Amparo y de la inclusión del interés legítimo en su contenido, aumentaron las posibilidades de someter a control constitucional diversos actos de autoridad; dicho de otra manera, con el nuevo diseño procesal constitucional, a partir de la Constitución Política, de la Ley de Amparo y de la interpretación que de ellas ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible solicitar a los tribunales que revisen la constitucionalidad —y ahora convencionalidad— de leyes que aún no han sido aplicadas.

No obstante, en relación con la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, los juzgados federales en ese estado interpusieron como condición necesaria para estudiarla, que se llevara a cabo una manifestación y que la ley fuera aplicada para que ésta pudiera someterse a control constitucional/convencional, dejando de atender los argumentos que señalaban que con su sola entrada en vigor, la ley afecta la esfera jurídica de los quejosos.

## Incongruencia y sostenimiento *prima facie* de la constitucionalidad de la ley

Finalmente, y después de negarse a estudiar la inconstitucionalidad de la ley, los juzgadores sostuvieron de forma incongruente con su posición inicial que los operativos de seguridad —a nuestra consideración, discrecionales y que califican a las manifestaciones previamente a su gestación— están diseñados para garantizar el ejercicio de derechos de reunión y libertad de expresión. Es decir, los juzgadores entran de forma superficial al estudio del fondo, en contraposición a su propio criterio de no estudiarlo debido a que existen causales de improcedencia que supuestamente se actualizan, e igualmente señalan la legitimidad de la norma, estableciendo que su finalidad es la protección de derechos humanos, todo ello sin que se desvirtúe o analice los argumentos que se señalaron en las demandas de amparo.

## Sobre los argumentos de las autoridades responsables ante a los amparos

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, reconocer que la ley es demasiado ambigua y puede generar violaciones a derechos humanos.

Respecto a los argumentos utilizados por el Congreso del estado de Puebla, además de aquellos orientados al sobreseimiento del juicio por causales de improcedencia —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”.

## Tendencias generales

En el caso de Puebla, de los nueve amparos interpuestos, siete han sido sobreseídos (a la fecha dos continúan pendientes de resolución). Esta tendencia demuestra obstáculos importantes respecto al acceso a la justicia frente a la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Le-



gítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, ya que las sentencias de los juzgadores adolecen de criterios garantes de los derechos humanos, con lo que incurren en un incumplimiento de su obligación de juzgar e interpretar de acuerdo con los derechos humanos de fuente nacional e internacional. Así, sin ni siquiera entrar a la discusión de fondo de los artículos de la señalada ley, se aducen criterios restrictivos que generan una falta de estudio adecuado de las afectaciones que la ley causa a manifestantes, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, etcétera, ocasionando con ello que el marco restrictivo, inhibitorio y criminalizante de la protesta social siga vigente.

## C) RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON SEDE EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

En el caso de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo, se interpusieron tres juicios de amparo contra las disposiciones restrictivas que contiene. En ninguno de los casos se concedió la suspensión y las sentencias son bastante negativas: una demanda de amparo fue desechada, lo cual se confirmó mediante el recurso de queja; y otro amparo fue negado, entrando al fondo pero considerando, sin ser exhaustivo ni congruente, que las restricciones resultan constitucionales. Se puede afirmar que debido a la citada ley en Quintana Roo, los amparos y el acceso a la justicia enfrentan serias obstrucciones.

### Obstáculos en la admisión de la demanda y el otorgamiento de suspensiones

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 el caso específico de la demanda de amparo 605/2014 que fue desechada por el juez tercero de distrito, se alegó la necesidad de un “acto de aplicación” para estar en aptitud de acceder a la tutela jurisdiccional; el desechamiento se declaró fundado a través del 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 local impugnó la admisión de la demanda de amparo 623/2014 en el Juzgado Quinto de Distrito mediante la interposición del recurso de queja, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado del XXVII Circuito, y que 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 amplio, cuyas sanciones son gravemente desproporcionadas e injustificadas. La suspensión de las disposiciones de la ley estatal, para evitar violaciones consecutivas, ha sido negada en los dos amparos admitidos.

## Consideraciones de fondo utilizadas por los jueces respecto a la ley

Al entrar a los asuntos de fondo para negar el amparo, el juez<sup>68</sup> consideró que las restricciones son constitucionales, principalmente bajo los siguientes argumentos:

- Dice que las autoridades cuentan con facultades discrecionales, sin que la ley deba clarificar todo supuesto de su actuación, ya que considera que la autoridad tiene margen para adecuar su conducta. El juez olvida que de acuerdo con el principio de legalidad, es necesario que la actuación de la autoridad sea formulada con la suficiente precisión para que una persona prevea y regule su conducta. Lo anterior toma mayor relevancia cuando lo que está en juego es el uso de la fuerza, ya que ésta debe entenderse —por las lesiones que su uso puede generar— como medida excepcional, únicamente utilizada para proteger la vida e integridad en contextos claramente especificados y siguiendo pautas determinadas y previamente establecidas que busquen asegurar la proporcionalidad e idoneidad. En este sentido, el juez consideró que no se puede restringir el derecho a la libertad de expresión y reunión a través de otorgarle medidas amplias a las fuerzas de seguridad que puedan interpretar arbitrariamente.
- Establece también que las restricciones a los derechos ejercidos en manifestaciones se encuentran justificadas al perseguir como fin la preservación del orden público, ello sin realizar un adecuado análisis sobre la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida, además de la amplitud del concepto utilizado como fin legítimo.
- Considera proporcional la restricción absoluta del espacio público de permitir únicamente utilizar la mitad de los carriles y preferiblemente los laterales en las manifestaciones, para supuestamente “equilibrar” el derecho al tránsito de automóviles. Olvida que es la autoridad la que debe generar medidas que maximicen los derechos y no los minimicen, por ejemplo, al regular el espacio público.

---

<sup>68</sup> Juez quinto de distrito con sede en Cancún, expediente 623/2014.

## Argumentos de las autoridades responsables en los informes justificados

Las razones utilizadas por las autoridades responsables de la emisión de esta ley (Congreso del estado y gobernador estatal) a través de sus informes justificados, están orientadas a desestimar la acción constitucional alegando que la parte quejosa esgrime puntos “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* de los manifestantes para que puedan acceder a medidas de prevención y protección por parte de las autoridades. En otras palabras, confirman que esas medidas —a juicio de los poderes públicos locales— están condicionadas a notificar a las autoridades sobre la celebración de las manifestaciones.

Respecto de la utilización de términos vagos y ambiguos que crean incertidumbre jurídica, las autoridades arguyen 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 condicionan su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean”.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> 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.





# V. CONSIDERACIONES FINALES

A manera de resumen y en el marco del contexto expuesto en el presente informe consideramos importante reiterar las siguientes recomendaciones:

- Abstenerse, por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, de presentar iniciativas de ley y disposiciones administrativas que inhiban la protesta mediante disposiciones que establezcan horarios y lugares para manifestarse, o que prohíban usar ciertas vialidades.
- Desde los distintos niveles de gobierno se debe impulsar la presentación y aprobación de iniciativas legales o disposiciones administrativas que garanticen y protejan el ejercicio del derecho a la protesta frente a los actos de las autoridades.
- Las autoridades judiciales, en estricto apego a su obligación de realizar control de convencionalidad *ex officio*, deben desechar desde el principio imputaciones penales o administrativas relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- Los gobiernos tanto federal como estatales deben abstenerse de emitir medidas administrativas relacionadas con el espacio público que no estén apegadas a los criterios internacionales de derechos humanos sobre la materia, tanto del sistema ONU como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En cuanto a los recursos jurídicos utilizados, consideramos que debe discutirse 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 legal a las personas que reivindican la protesta social como un mecanismo de exigencia de sus derechos.

Las tendencias generalizadas son:

- La mayoría de los amparos han sido sobreseídos, generalmente argumentando falta de interés legítimo, mediante una interpretación restrictiva de la Ley de Amparo y considerando que la ley es de carácter heteroaplicativa, es decir, que su sola entrada

en vigor no genera afectaciones a los derechos en contextos de manifestaciones.

- La suspensión como medida precautoria no ha sido otorgada en prácticamente ningún caso, usando como justificación principalmente el concepto de “orden público” de manera amplia.
- En los amparos otorgados, para el caso del Distrito Federal, las autoridades responsables han recurrido, asociando *per se* a las manifestaciones con desorden y violencia, por tanto, infieren, requieren ser reguladas.
- En los amparos negados, son pocos los que analizan el fondo. Son negados bajo argumentos contrarios a derechos humanos, permitiendo cualquier limitación bajo criterios de “orden público” y “derechos de terceros”, además de privilegiar el tránsito de automóviles por encima de las manifestaciones.

Bajo este tipo de interpretaciones, resulta evidente que la restricción al derecho a la protesta social se actualiza en el sistema de protección jurisdiccional de los derechos humanos en México, cuya ineffectividad se traduce en la validación de restricciones a formas colectivas de expresión y constituye límites desproporcionados a la libertad de expresión.



## ANEXO 1

### Amparos interpuestos en contra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Amparo interpuesto en contra de la CNDH, por no cumplir con el deber general de protección a los derechos humanos contenido en el artículo 1º constitucional, que le impone la obligación positiva de activar los mecanismos previstos en la ley de este organismo autónomo de derechos humanos, así como no haber ejercido su facultad de interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo ante la solicitud expresa de un grupo de ciudadanos y defensores:

- Amparo indirecto 781/2014 (por omisión de garantía), sentencia que sobresee el juicio.
- Amparo en revisión 382/2014 Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, continúa en trámite.

Amparos interpuestos en contra de la CNDH por no cumplir con el deber general de protección a los derechos humanos contenido en el artículo 1º constitucional, que le impone la obligación positiva de activar los mecanismos previstos en la ley de este organismo autónomo de derechos humanos, así como el no haber dado respuesta al escrito donde se le solicitaba que interpusiera la acción de inconstitucionalidad y tomara las medidas legales que le corresponden en el ámbito de su competencia para evitar violaciones a los derechos humanos, derivadas de la publicación y entrada en vigor de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo, y la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, respectivamente:

- Amparo indirecto 855/2014 (por omisión y derecho de petición ley Quintana Roo), sentencia que sobresee el juicio.
- Amparo en revisión 345/2014 Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Aquí se remitieron los autos al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región con sede en San Andrés Cholula, Puebla. Se resuelve confirmar la sentencia que sobreseyó en el juicio.
- Amparo indirecto 1286/2014 (por omisión y derecho petición Ley Bala Puebla), sentencia que sobresee el juicio.
- Amparo en revisión 21/2015 Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, continúa en trámite.



