# CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO

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

# CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO

INFORME SOBRE RETROCESOS EN LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y

REUNIÓN EN EL ACTUAL GOBIERNO

**Abril, 2014**

# Índice

Introducción 4

I. Contexto 7

II. Estándares Internacionales de derechos humanos en la materia susceptible de vulnerarse mediante las regulaciones 12

*Infografía 1.* Hechos de represión y criminalización de la protesta social

III. Análisis del marco normativo 17

A) Criminalización directa
B) Criminalización indirecta

IV. Acciones de denuncias nacionales e internacionales de la sociedad civil 26

i. Acciones nacionales

ii. Acciones internacionales

*Infografía 2.* Línea del tiempo: Acciones nacionales e internacionales de las Organizaciones de Sociedad Civil 32

V. Recomendaciones 33

## Introducción

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

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

En democracia, existen distintos principios que funcionan como elementos necesarios e indispensables (como condiciones o precondiciones democráticas) que deben cumplirse de manera efectiva por el Estado. La ausencia, lesión o distanciamiento de estos principios, aleja al sistema de que se trate, de un sistema verdaderamente democrático. Ahí donde estos principios han sido suplantados u olvidados, la idea de la democracia no puede sostenerse. De esta manera, el

*«La manifestación es un elemento indispensable de todas las sociedades democráticas»*

pluralismo, la diversidad, la tolerancia, la participación, el respeto y reconocimiento del otro, la libre determinación o autonomía, entre otros, son principios que deben ser garantizados por el Estado. Todos ellos son transversales a la protesta social; es a partir de su respeto y robustecimiento, que la protesta puede ser ejercida de manera plena y adecuada en términos democráticos.

*«La protesta social se vincula históricamente con el fortalecimiento de la vida democrática»*

La protesta social se vincula históricamente con el fortalecimiento de la vida democrática en la medida que opera como un elemento que posibilita la deliberación, consenso y resolución sobre cuestiones de interés público y trasparentar así las determinaciones del Estado. Es un fenómeno que dinamiza la acción colectiva y permite llevar al espacio público los requerimientos de sectores sociales desaventajados que sin este mecanismo no podrían ser atendidos y representados en los canales de diálogo institucionales.

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

Este documento pretende hacer un primer acercamiento al tema de la protesta social en México, enfocado sobretodo en el marco de la nueva administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto. A lo largo del texto, analizamos e informamos sobre el contexto en que se da la criminalización de la protesta social. Pasamos luego al análisis de los criterios

internacionales en la materia, y analizamos posteriormente la legislación que pone en riesgo derechos humanos, además compartimos las acciones, que a nivel nacional e internacional, emprendimos organizaciones defensoras de derechos humanos para denunciar los intentos de los gobiernos para criminalizar a personas y colectivos que hacen uso del legítimo derecho a la protesta social, por último realizamos algunas recomendaciones o criterios orientados a los gobiernos tanto federal como estales en relación a los derechos asociados con la protesta y la manifestación social.

## I. Contexto

La criminalización de la protesta asume múltiples formas: la represión desproporcionada de los manifestantes,[1] la investigación y persecución penal del grupo social, con frecuencia dirigida hacia los líderes de los movimientos, así como la descalificación automática y desde una óptica delincuencial de las organizaciones que protestan.[2] Dicha criminalización, también implica la creación de sanciones administrativas y delitos ad hoc que posibilitan la persecución penal de grupos y personas y de sus acciones. Asimismo, alcanza a integrantes de medios de comunicación.[3]

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

---

[1] Los sucesos ocurridos el 1 de diciembre de 2012 son muestra contundente de represión desproporcionada hacia las personas manifestantes, esto fue constatado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su Recomendación sobre las violaciones a derechos en esta fecha. Cfr. Recomendación 07/2013, disponible en: http://ow.ly/v4NVB.

[2] Casos como el de Nestora Salgado dan cuenta de esta fuerte criminalización hacia defensoras y defensores comunitarios de derechos humanos. Cfr. Gloria Leticia Díaz, "No me quebrarán y no voy a pedir perdón a nadie: Nestora Salgado", Proceso, 7 de marzo de 2014, disponible en: http://ow.ly/v4HLt

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

Por otro lado, la protesta social es criminalizada de forma indirecta, aunque ciertas legislaciones no regulen de manera expresa las manifestaciones sociales, su aplicación o uso se realiza en estos contextos. 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.

Si la protesta social se abordara como una cuestión de vigencia de derechos, el Estado buscaría su mayor nivel de realización, particularmente de los grupos que ven negados los derechos más elementales, y en consecuencia optaría por mecanismos más democráticos e incluyentes en la toma de decisiones que puedan afectar a un grupo social o bien que son temas de interés público. Sin embargo, cuando la protesta se considera un problema que debe ser resuelto por el derecho penal se parte de una visión contraria: se asume como necesaria la violencia institucional y la persecución de grupos que el Estado considera trasgresores de la ley y peligrosos para estabilidad nacional. Es en este contexto donde la idea de la criminalización tiene lugar, al dotar de un carácter delictivo a conductas que nada tienen que ver con el derecho penal y que son típicas del ejercicio de derechos asociados al de protesta.

La criminalización de la protesta no es expresión del estado de derecho, detrás de ella hay una racionalidad política que no acaba por atender el problema detrás de loa disensos públicos, y por el contrario lleva los conflictos de la esfera política al campo judicial, así se configura lo que se ha llamado la judicialización de los conflictos sociales.

En el contexto mundial es una realidad cada vez más presente. En el caso particular de México, la protesta social y la criminalización de la misma va en aumento y se han agudizado las medidas para reprimirla. No sólo existen leyes que de manera expresa buscan estos fines, como la llamada “Ley antimarchas” del diputado Jorge Sotomayor, del Partido Acción Nacional, sino que además se adelanta un paquete de legislación local y federal que buscan criminalizar la manifestación pacífica. Este contexto legislativo es preocupante en

tanto que se inserta en una realidad donde tienen lugar de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades de los distintos órdenes de gobierno.[4]

Asimismo, las acciones de represión son acompañadas de un discurso que construye una connotación negativa sobre la protesta social. El proceso de construcción de una percepción negativa tiene distintas fases:

Esta percepción negativa que se construye alrededor de la protesta social se traslada a periodistas, personas defensoras de derechos humanos y a los manifestantes en general. Los convierte en víctimas de un contexto donde derechos básicos como la libertad de expresión, asociación, información y la protesta social les son limitados de manera profunda. Todo esto ha generado un efecto silenciador o amedrentador hacia el ejercicio de estos derechos, en detrimento de la vida democrática.

Desde la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como Presidente de la República, el 1 de diciembre de 2012, hemos observado en México un proceso sistemático de violaciones al derecho a la protesta y contra la libertad de expresión. La lista de agravios es larga y pueden constituir la configuración de un escenario peligroso de retroceso en las libertades democráticas.

[4] Los hechos registrados el primero de diciembre de 2012, durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto, así como los sucesos del el 10 de junio de 2013, el 01 de septiembre de 2013, el 13 de septiembre de 2013, el 02 de octubre de 2013 y nuevamente el 1 de diciembre de 2013, entre otras fechas, son muestras de la honda violencia que el Estado genera en medio de las protestas sociales.

Históricamente, el Distrito Federal, por su naturaleza de capital federal, es sede de buena parte de conflictividad social del país, esto se traduce en obligaciones para las autoridades de garantizar los derechos y libertades de los grupos que se manifiesten.

Sin embargo, lejos de cumplir con sus obligaciones, las autoridades con frecuencia se mueven bajo una lógica criminalizante, de mano dura y tolerancia cero, basadas en la restricción de los derechos humanos y en el incremento de las facultades discrecionales para las agencias y cuerpos públicos de seguridad.[5]

Así, con el operativo "Transmisión del Poder Ejecutivo" de diciembre de 2012, inició una nueva forma de respuesta por parte de los cuerpos policiacos en la capital del país, que es sede de los poderes de la unión, y se dio origen a una serie de acciones administrativas y legislativas que pareciera pretenden inhibir la protesta social, ya que se establecen procedimientos por parte de los cuerpos policiacos que se traducen en constantes "encapsulamientos de contingentes".

En este mismo sentido, hemos documentado detenciones arbitrarias e ilegales, tortura y malos tratos, de los cuales incluso han sido víctimas menores de edad. El nivel de abuso de autoridad llegó al extremo en el que a los detenidos durante la movilización se les imputará el delito más grave del Código Penal del DF, "Ataques a la Paz Pública", que implicaba una pena de 30 años, representando así el triple de punibilidad respecto a la pena de rebelión o el doble de la de sabotaje o terrorismo.

El comportamiento de las fuerzas del orden público es preocupante. La presencia de cuerpos de granaderos en las manifestaciones se ha normalizado, sin importar

---

[5] 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 rechazo por la sociedad civil debido a que no cumplía con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y se corre el riesgo, mediante su implementación, de usarse de manera discrecional por parte de cuerpos de seguridad pública en contextos de protesta social. Cfr. http://ow.ly/v4PNw___Sobre esto mismo puede leerse: Miguel Concha Malo, "Protocolo de seguridad y derechos humanos", *La Jornada*, 06 de abril de 2013, disponible en: http://ow.ly/v4Rj0 Véase también: Edgar Cortez, "Control de Multitudes", *El Nuevo Mexicano*, 02 de febrero de 2013, disponible en: http://ow.ly/v9843

la naturaleza de los grupos que se manifiestan,[6] además de intimidar y provocarlos, situación que muy frecuentemente motiva actos de represión contra ellos.

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

Llama la atención la campaña mediática que han encabezado funcionarios del Gobierno del DF,[7] donde se empeñan en utilizar adjetivos despectivos como sinónimos de delincuente, contribuyendo con ello a la confusión y agudización del clima de criminalización de la protesta.

En general estos señalamientos son en el ámbito de las atribuciones y el ejercicio del poder ejecutivo y judicial. En el terreno del poder legislativo encontramos, como hemos mencionado, una nueva ola para reglamentar la protesta social y para judicializar los procesos políticos como lo veremos más adelante.

Todo lo anteriormente esbozado configura un proceso de criminalización de la protesta generando un grave retroceso democrático. Ello no nos impide reconocer la

---

[6] El caso de los pobladores de San Pedro Mártir opositores a la construcción de una gasolinera impuesta en su comunidad es ejemplo de esto. El día 25 de diciembre de 2013, un grupo de personas, en su mayoría adultas mayores, fueron reprimidas por el cuerpo de granaderos del DF, el operativo fue calificado por la sociedad civil de exagerado, pues ascendió a poco más de 500 elementos de seguridad. Cfr. Comunicado: *"Organizaciones sociales repudiamos el violento desalojo que sufrieron compañeras y compañeros del Campamento Ixtliyólotl"*, 26 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v4Vix También puede revisarse el caso de desalojo de un picnic en Viaducto, donde se encontraban incluso niñas y niños. Rafael Montes, "Denuncian desalojo de picnic en Viaducto", *El Universal*, 24 de noviembre de2013, disponible en: http://ow.ly/v4VYT

[7] El GDF ha hecho declaraciones públicas que asocian a grupos anarquistas con disturbios en las protestas, incluso han emprendido una persecución en contra de los integrantes de estos grupos. Cfr. Redacción, "GDF identifica a 11 anarquistas detenidos en marcha #2deOctubre", *Aristegui Noticias*, 11 de octubre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v4XGf

complejidad que se encuentra detrás de cada grupo organizado cuestionando las políticas gubernamentales, pues históricamente esas contradicciones se han traducido en políticas públicas y conquistas en materia de derechos humanos.

## II. Estándares Internacionales de derechos humanos en la materia susceptible de vulnerarse mediante las regulaciones

Las definiciones sobre las manifestaciones y su caracterización negativa así como la asociación con actos violentos o ilegales que contienen estas iniciativas[8] son contrarias a los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *"A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público " o el " bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real"*.[9]

Asimismo, contravienen las precisiones a los derechos de manifestación, reunión, asociación y expresión que efectuó Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

> *11. The organization of a protest should not be subject to prior authorization from the administrative authorities of the State, but at the most to a prior notification procedure, the rationale of which is to allow State authorities to facilitate the exercise of the right to freedom of peaceful assembly and to take appropriate measures to protect public safety and order and the rights and freedoms of protesters and other individuals affected by the protests. Spontaneous and simultaneous assemblies should be regulated by the same procedure and should*

[8] Las siguientes propuestas de Ley contienen este componente de manera explícita: Ley Manifestaciones Públicas para el DF (Ley Sotomayor), Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco, Ley de Ordenamiento Social del Estado de Quintana Roo, Ley de Movilidad DF, así como la Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí.

[9] V§ease el art. 29.a de la Convención y Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs.66 y 67.

*also be protected. In any case, organizers should not be criminalized for not requesting an authorization*.[10]

Al legislar sobre manifestaciones y protestas, suele entenderse a éstas como algo negativo que necesita ser regulado o limitado por el bien de "terceros" o de otros derechos. Este enfoque olvida entender a la protesta como un derecho, que además resulta necesario para la consolidación de la vida democrática de las sociedades.

Cuando la regulación anula la efectividad del ejercicio de la protesta social, se estaría incumpliendo la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno que materialicen los derechos, como se establece en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De igual forma, de conformidad con el principio pro persona[11] es necesario que toda interpretación o regulación de estos derechos, sea la más protectora de la persona y la menos restrictiva en caso de limitaciones a sus derechos.

La lógica de exclusión de derechos o de prevalencia tasada de unos derechos sobre otros va en sentido contrario a lo que recomienda la ONU *"…el Relator Especial coincide con la evaluación del Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión de la OIDDH de que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica"*.[12] Así pues, debe entenderse que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica, ya que debe entenderse que en una sociedad el espacio urbano no es solo un ámbito

[10] (Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; A/HRC/22/28)

[11] Contenido en el artículo 29 de la CADH y el 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

de circulación sino también un espacio de participación.[13] El espacio público es el lugar idóneo para expresar demandas sociales, debe entenderse de esta manera y no únicamente privilegiar el paso de automóviles.

La restricción sobre horarios y sobre espacios en los que pueden realizarse las manifestaciones y su confinamiento a una resolución administrativa previa[14] pasa por alto lo señalado por los órganos de Naciones Unidas:

> *"…el Relator Especial recomienda como una de las mejores prácticas la aplicación de "leyes sobre la libertad de reunión [que] eviten prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones y contemplen la posibilidad de imponer otras restricciones que impliquen una menor injerencia… La prohibición debe ser una medida de último recurso y las autoridades podrán prohibir una reunión pacífica únicamente cuando una medida menos restrictiva resulte insuficiente para lograr los objetivos legítimos de las autoridades".*[15]

Sobre la exigencia de dar aviso para realizar protestas, partimos de que el ejercicio de derechos no puede estar sujeto a que la autoridad lo autorice. La solicitud de dar aviso es compatible con un enfoque de derechos humanos, únicamente cuando su objetivo es informar y permitir que las autoridades tomen las medidas necesarias para facilitar el

---

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

[14] Las siguientes propuestas de Ley contienen este componente de manera explícita: Ley Manifestaciones Públicas para el DF (Ley Sotomayor), Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco, Ley de Ordenamiento Social del Estado de Quintana Roo, Ley de Movilidad DF, así como la Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí.

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

ejercicio de derechos sin entorpecerlos, nunca como condicionante para el ejercicio de un derecho. Es importante señalar que las leyes generales sobre el derecho de reunión deben permitir y facilitar la celebración de reuniones espontáneas.[16]

Asimismo, las restricciones sobre las vías de comunicación, principales y secundarias, restringe desproporcionadamente el uso del espacio público y puede considerarse a esto un mecanismo de censura indirecta, prohibido por la Convención Americana de Derechos Humanos.[17]

Sobre la facultad que se le otorgan a las instituciones de seguridad para que tome las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continúa. Dichas medidas son arbitrarias y contrarias a los estándares de derechos humanos, ya que no especifican qué conductas puede llevar a cabo la autoridad dándole un amplio margen de acción que puede ser utilizado para restringir el derecho a la libre manifestación. La ley no puede establecer límites a los derechos humanos, más allá de los mínimos reconocidos internacionalmente, mucho menos puede dejar la posibilidad de que se tome cualquier medida para restringir el espacio público, entendido éste como elemento esencial y necesario para el ejercicio de la protesta social y las manifestaciones.

Por ello, las facultades discrecionales conferidas a las autoridades administrativas y las cláusulas en blanco que contienen las normas también son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos.[18]

---

[16] A/68/299 Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. 7 agosto 2013. párr 22.

[17] Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

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

# REPRESIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Las acciones de resistencia contra el autoritarismo, la denuncia de violaciones de derechos humanos y las acciones de presión sobre las autoridades para que cumplan con sus obligaciones están teniendo, cada vez más, la **consecuencia** de que un defensor o defensora, o un integrante de una organización social, sean acusados de algún delito y llevados a la cárcel para enfrentar uno o varios procesos legales.[1]

| #1DMX 2012 | 1 de Junio (#OcupemosLosPinos) | 10 de Junio (Halconazo) | 1 de septiembre de 2013 |
|---|---|---|---|
| La SSPDF establece el operativo "Transmisión del Poder Ejecutivo", que en principio cuenta con 5,172 elementos policiales y 195 vehículos.<br><br>Desde la mañana se registran enfrentamientos entre policías y manifestantes afuera de San Lázaro; horas después en Eje Central y Av. Juárez y, por último, al exterior de Palacio Nacional.<br><br>La CDHDF concluye en la Recomendación 07/2013 que las 99 detenciones (12 menores de edad) realizadas el primero de diciembre son arbitrarias e ilegales.<br><br>No se demostró que ninguna haya ocurrido en flagrancia y tampoco se garantizaron los derechos de las personas detenidas. Se documentan y comprueban seis casos de tortura, en tres de los casos existió la aplicación de shocks eléctricos a las personas detenidas. Hay documentación que evidencia la fabricación de delitos e innumerables irregularidades en los procesos de detención .<br><br>El pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó la modificación al artículo 362 del Código Penal del D.F. que aplicaría sanciones de hasta 30 años de prisión a las personas detenidas . La modificación disminuye la sanción penal por "ataques a la paz pública" y las 14 personas detenidas que permanecían a finales de diciembre en prisión pueden seguir su proceso en libertad tras pagar una fianza. Sólo dos personas han sido absueltas, once sentencias permanecen pendientes y dos han resultado condenatorias. | El primero de junio del 2013 se convocó a través de redes sociales para realizar una "Megamarcha" del Ángel de la Independencia a la Residencia Oficial Presidencial. Minutos antes de las tres de la tarde un grupo de granaderos ingresa al Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Estación Tacubaya para agredir y "contener" a un grupo de por lo menos 100 manifestantes que se dirigían a la protesta lanzando consignas en el transporte.<br><br>A pesar de que no se realizó ninguna detención, ocurrieron múltiples agresiones a manifestantes y personas usuarias no involucradas con la manifestación. Posteriormente el STC informa en un comunicado que "la acción se realizó para impedir actos vandálicos dentro de las instalaciones que ponen en riesgo la seguridad de los usuarios".<br><br>Es evidente que las acciones represoras ejecutadas en lugar de impedir agresiones o actos de violencia las propiciaron. La acción policiaca de impedir agresiones potencializó agresiones de manera indiscriminada contra personas que se dirigían a un ejercicio de protesta y contra los pasajeros. Posteriormente los y las manifestantes continuaron con la marcha programada fuera de las instalaciones. | El 10 de junio se realizó la marcha encabezada por el Comité 68 para conmemorar los hechos violentos del 10 de junio de 1971 en el evento conocido como "el halconazo". La SSPDF acompañó el recorrido con más de mil elementos que en todo momento permanecieron encapsulando a los contingentes en un obvio acto de criminalización, intimidación y provocación. Enfrentamientos entre asistentes y la policía en el Zócalo desataron una clara persecución que culminó con 27 detenciones.<br><br>De nuevo se realizaron detenciones arbitrarias y persecuciones contra integrantes de Frente Oriente que de manera previa habían sido parte de una campaña de criminalización en medios. Una semana después las últimas siete personas detenidas dejaron el Reclusorio Norte para enfrentar su proceso con el beneficio de libertad bajo caución. De las personas detenidas el 10 de junio, sólo Gabriela Hernández (Luna Flores) fue reingresada y procesada, ahora permanece en Santa Marta y mantiene una huelga de hambre desde los últimos días de noviembre. | Se realizaron diversas manifestaciones de protesta en el marco del primer informe de gobierno de Enrique Peña Nieto. El operativo realizado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se circunscribió esta vez a actuar con otras fuerzas policiacas, y por ello hubo también participación de la Policía Federal. Sin embargo, como en otras ocasiones, hubo un despliegue de cuerpos policiales que a simple vista fue exagerado. Esto contribuyó a que la tensión aumentara entre las personas que se manifestaban. Incluso desde muy temprano se ordenaron encapsulamientos. Por ejemplo, el que se suscitó en el Monumento a la Revolución. Y detenciones arbitrarias, como fue el caso de Ana Berenice de la Cruz Cortés, estudiante del Claustro de Sor Juana. Éste y el de las otras 15 personas detenidas, es reflejo de que en el Distrito Federal la actuación policial sigue violentando derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas .<br>Cabe mencionar que para esta ocasión una de las "nuevas estrategias" para impedir la organización de la sociedad civil en defensa de las personas detenidas, fue remitir a diversos Ministerios Públicos a las y los detenidos arbitrariamente, con ello se pretendió dispersar la presión para su liberación. |

| 13 de Septiembre | 2 de octubre | #PicnicEnElRio | Rodada Negra |
|---|---|---|---|
| 32 personas detenidas y por lo menos un centenar de heridos fue el resultado del desalojo de las y los profesores de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) del Zócalo capitalino luego de mantener un campamento en protesta a la Reforma Educativa desde el día 20 de agosto.<br><br>El dispositivo contó con 3 mil 600 elementos de la Policía Federal que intervinieron con gases lacrimógenos y tanquetas de agua para dirigir a los manifestantes y maestros hacia Eje Central. Tras varios enfrentamientos, se realizaron detenciones contra jóvenes que fueron liberados hasta dos días después bajo las reservas de la ley y tras pagar una fianza.<br><br>Se documentó que algunas de las detenciones ocurrieron con desproporcionada violencia y en situaciones de arbitrariedad y criminalización a las personas jóvenes. | La marcha tradicional para conmemorar la masacre estudiantil de 1968 culminó con 102 personas detenidas y al menos 32 lesionadas. La marcha fue encabezada por ex líderes del movimiento estudiantil de 1968 y a ellos se unieron estudiantes e incluso maestros de la CNTE que permanecían en la ciudad.<br><br>Ocurrieron importantes enfrentamientos e intercambios de proyectiles entre granaderos y personas que en su mayoría se encontraban con el rostro cubierto en las zonas de La Alameda y Bellas Artes. Se logró registrar que numerosas de las detenciones se realizaron por policías vestidos de civil, también se registraron múltiples actos de violencia y agresiones directas contra manifestantes pacíficos.<br><br>En esta ocasión se atacó directamente a las personas y grupos, defensores y periodistas, que estaban documentando las violaciones a derechos humanos dentro de la marcha. Entre muchas de las personas afectas se estuvieron las y los compañeros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. quienes hicieron una misión de observación. En un informe denunciaron las graves violaciones a derechos humanos que se suscitaron en esta fecha . | El 24 de noviembre se realizó la cuarta edición de "Picnic en el Río", una protesta pacífica organizada por diferentes grupos ambientalistas con la intención de sensibilizar a la ciudadanía sobre la pérdida de espacios para los peatones y la creciente automovilización de la capital. Alrededor de las tres de la tarde, cerca del fin del evento, fueron desalojados sin violencia por autoridades del DF que llegaron en cuatro patrullas argumentando "que era un evento peligroso por distraer la atención de los peatones y automovilistas". | El 24 de noviembre diferentes colectivos y organizaciones sociales convocaron a realizar una rodada ciclista en solidaridad con las personas presas el 2 de octubre. Se programaron diferentes paradas donde se realizarían mítines y se concluiría el recorrido en Tenayuca con un evento artístico y cultural con la intención de recaudar fondos.<br><br>La policía capitalina, que también se traslada en bicicletas, interceptó y hostigó a los y las participantes de la caravana. Son detenidas tres personas y liberadas poco después. El evento continuó a pesar de que las agrupaciones policiacas les acosaron y cerraban el paso con un alambre. |

| #1Dmx 2013 | 8 y 10 de diciembre 2013 |
|---|---|
| El primero de diciembre del 2013 decenas de organizaciones convocaron a marchar para protestar por el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto, contra la criminalización de la protesta y contra le reforma energética. El recorrido no registró incidentes desde que comenzó en el Ángel de la Independencia hasta el Zócalo, lugar donde se realizaba un mitin encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, los contingentes fueron seguidos en todo momento por al menos 100 agentes de la Policía de Investigación que vestían ropa negra y equipo de comunicaciones, dieron seguimiento particularmente a los grupos conformados por personas jóvenes. El operativo total de la SSPDF para ese día desplegó a 4,700 elementos.<br><br>Al finalizar la marcha y el mitin se registraron actos violentos sobre José María Izazaga y Chapultepec y frente a las instalaciones de Televisa; un grupo de personas encapuchadas arrojaron piedras a las instalaciones de la televisora, lo que detonó que un grupo de policías y granaderos de la SSPDF se dirigieran contra ellos y contra periodistas y comunicadores que documentaban los eventos.<br><br>Un grupo de 14 personas fueron detenidas. Entre ellas es detenida una periodista plenamente identificada y varios menores de edad. Otros dos comunicadores fueron golpeados por granaderos y robados. La mayoría fue liberada la tarde-noche del mismo día al no ser fincados cargos; otras tres personas fueron acusadas de daño a la propiedad por lo que fueron liberados el día siguiente al contar con el beneficio de la libertad bajo caución. | El 8 de diciembre la SSPDF frenó a unas 60 personas que protestaban de manera pacífica contra el incremento a la tarifa del metro sobre el andador Madero. El contingente se reunió antes de las seis de la tarde para realizar una asamblea convocada en redes sociales y partieron desde la explanada de Bellas Artes hacia el metro Zócalo para permitir el libre acceso en los torniquetes como acción de protesta.<br><br>El grupo fue detenido y amenazado con ser remitido al MP si continuaban caminando (en un andador peatonal). Los y las manifestantes se dirigieron de nuevo hacia la explanada de Bellas Artes y se sentaron para comentar sobre la situación. Los elementos policiacos que les habían seguido en el trayecto los agredieron con jaloneos, patadas y empujones luego de encapsularlos. El contingente avanzó sobre Av. Juárez, siempre seguido por los elementos policiacos, y se disolvió al alcanzar Reforma.<br><br>El mismo 8 de diciembre el secretario de gobierno del DF, Héctor Serrano, anunció que el GDF "remitirá a un juzgado cívico" a quienes no paguen el viaje en el metro. Explicó a medios que "ya están ubicadas las personas que convocan en redes sociales a la falta cívica (#PosMeSalto)" y estarían analizando iniciar una denuncia penal por las pérdidas económicas generadas.<br><br>El martes 10 de diciembre fue aprobada en comisiones la iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal propuesta por el diputado panista Jorge Sotomayor y es una clara afrenta contra los derechos a la libertad de asociación, reunión, protesta y expresión.<br><br>La ley pretende regular el uso de los espacios públicos, siendo una ley que contraviene los principios constitucionales e instrumentos internacionales de Derechos Humanos al querer moderar el derecho a la protesta, que no debe ser regulado o condicionado a manera discrecional. |

[1] Córtez Morales, Edgar. 2008. "Criminalización de la protesta social en México". *El Cotidiano*. num. julio-agosto. pp. 73-76.

## III. Análisis del marco normativo

Es preocupante la generalización de iniciativas que de manera expresa están encaminadas a restringir la protesta social. Desde disposiciones constitucionales, legales de carácter local y federal, hasta disposiciones emitidas por las autoridades administrativas constituyen una habilitación de poder punitivo del Estado para resolver conflictos sociales.

Para efectos expositivos del presente documento, el análisis del marco normativo sobre a legislación que criminaliza la protesta social y la libertad de expresión, se realiza tomando como criterio *la criminalización directa* con la regulación expresa las manifestaciones sociales y de restricción de los derechos que la integran, *y la criminalización indirecta* en el que la aplicación de los marcos normativos puede ser empelada en los contextos de protesta.

### A) Criminalización directa

*A.1 Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas*

Esta Ley General (ley marco), presentada por los grupos parlamentarios de PRI, PAN y PVEM en el Senado el 20 de noviembre de 2013[19], tendría aplicación concurrente en la Federación, las entidades federativas y los municipios. La iniciativa pretende regular los derechos fundamentales de manifestación, asociación, reunión y tránsito contenidos en los artículos 6, 9 y 11 de la Constitución. Establece horarios, permisos, prohibiciones absolutas de utilizar vialidades primarias y un esquema de responsabilidad solidaria por presuntas infracciones cometidas durante protestas.

**«Es preocupante la generalización de iniciativas que de manera expresa están encaminadas a restringir la protesta social»**

[19] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/11/asun_3041436_20131120_1384978499.pdf

*A.2 Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal (Ley Sotomayor)*

La iniciativa de ley, presentada por el Diputado Jorge Sotomayor (PAN) el 3 de octubre de 2013,[20] rebasa las previsiones constitucionales e internacionales sobre restricciones legítimas a los derechos de libertad expresión y asociación imponiendo procedimientos administrativos complicados, sanciones excesivas y criterios abiertos para su aplicación contrarias a las obligaciones internacionales.

*A.3 Ley de Movilidad del Distrito Federal*

Por su parte, está pendiente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la iniciativa de la iniciativa de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, presentada por Dip. Manuel Granados (PRD).

La protesta social, como ejercicio de la libertad de expresión[21] y de la libertad de reunión[22], reviste un interés social mayor y una protección agravada de acuerdo a los estándares internacionales, ya que los asuntos de interés público, incluyendo la crítica política, merecen una especial protección[23], haciendo mucho más estrecho el margen que el Estado tiene para justificar las limitaciones a este derecho.[24] Los

[20] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3013511_20131003_1380814630.pdf

[21] Establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[22] El derecho de reunión se consagra en el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente: "(…) No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto

hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

[23] Corte IDH, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

[24] Informe anual 2005 relatoría libertad de expresión. Capitulo V. Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión (p. 91).

estándares protegen incluso aquellas formas de expresión que puedan ser chocantes, ofensivas o irritantes para los poderes públicos.[25]

La sobre regulación de un derecho, como es el caso de la protesta social con leyes como la Iniciativa de Movilidad (al limitar los espacios para manifestarse, pedir aviso y dar facultades arbitrarias para impedir bloqueos) provoca que la materialización y efectiva garantía de los derechos se encuentre entorpecida. Es importante señalar que las restricciones desproporcionadas relacionadas con la protesta (como puede ser una ley que la sobre regula) generan un efecto de silenciamiento, lo que resulta perjudicial con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas.[26]

Las restricciones al ejercicio del derecho de reunión y libertad de asociación se convierten en obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan, a través de medios de participación no convencionales.[27] Por ello, al limitar el ejercicio de manifestaciones, se restringe el ejercicio de otros derechos relacionados (como libertad de expresión, asociación e incluso petición) y además, se impide conocer las demandas sociales, considerando que el contenido de la protesta es "irrelevante" y olvidando que la protesta puede incluso servir como "llave de acceso" o exigencia de otros derechos, sobre todo cuando los canales de participación son reducidos.

---

[25] Corte IDH: Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 83; Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No 107, párr. 113; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párr. 116.

[26] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. el Reino Unido*, solicitud Nº 5493/72, 7 de diciembre de 1976, párr. 49. Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 83

[27] Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos de las américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006 Parr 51.

*A.4 Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco*

La iniciativa presentada en septiembre de 2013 por la diputada del PAN Gabriela Andalón Becerra,[28] propone establecer como días y horarios para manifestarse de lunes a jueves de las 10:00 a las 12 horas, y de las 16:00 a las 18:00 horas. Prohíbe la celebración de manifestaciones o marchas en lugares públicos "con valor histórico, cultural, turístico y de notable importancia para el desarrollo y administración del Estado de Jalisco" y la utilización de vialidades de un solo carril. Se prevé un mecanismo de "aviso" con 24 horas de anticipación a las autoridades municipales, mismas que podrán oponerse a la realización de la manifestación pública.

Otro punto de suma preocupación es que la ley dispone la responsabilidad colectiva de los "líderes, representantes y manifestantes" por las alteraciones al orden público y afectaciones al patrimonio público o privado, al medio ambiente y a terceros.

*A.5 Ley de Ordenamiento Social del Estado de Quintana Roo*

La Ley, aprobada el 24 de marzo de 2014 por el Congreso del Estado de Quintana Roo,[29] y posteriormente puesta a revisión por el equipo de gobernador Roberto Borge Angulo,[30] establece un mecanismo vago y ambiguo de responsabilidad solidaria contrario a los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, se establecen criterios de aplicación de la ley para tomar medidas que limiten la libertad de expresión que son restricciones ilegítimas a la libertad de expresión, por ejemplo, perturbaciones a la paz y tranquilidad, el normal desarrollo de las actividades de los pobladores en espacio público y tránsito en las vías públicas.

---

[28] http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas_diputado.php?rubro=149Dice

[29] http://www.animalpolitico.com/2014/03/ley-que-prohibe-protestas-es-aprobada-en-quintana-roo/#axzz2wuwzPL3C

[30] http://vocero.qroo.gob.mx/uv/index.php?option=com_content&view=article&id=16443:la-ley-de-ordenamiento-social- protege-al-turismo-y-la-sociedad-sin-coartar-garantias-individuales-gabriel-mendicuti&catid=49:noticias-del-dia&Itemid=123

Un aspecto alarmante es que en se dan facultades al gobernador, para establecer un mecanismo de imposición de una verdad moral y ética a la sociedad de Quintana Roo, que excluye la pluralidad y la diversidad a partir de las restricciones que se encuentran a lo largo de la ley. En una lectura sistemática lo que se intenta hacer es imponer una verdad objetiva sobre una cultura determinada de la sociedad, contraria a la pluralidad. Esta ley amplia restricciones ilegítimas a la expresión de la protesta social, además de las ya conocidas en otras propuestas, como la alteración del funcionamiento de las instituciones. Y junto con ello, se prohíbe "obligar a que una autoridad resuelva en algún sentido", permitiendo que en todos estos casos se disuelva la manifestaciones sin parámetros claros.

Contempla como sanción hacer ruido por cualquier medio, que "atenten contra la tranquilidad o representen un posible riesgo contra la salud". Esto, al ser ambiguo y vago, además de ser categorías que arbitrarias que no se encaminan a un fin legítimo de la CADH, producen un efecto silenciador o amedrentador sobre la libertad de expresión que es contraria a los estándares internacionales de este derecho. Impone sanciones sanciona por marchar sin permiso y luego si intervienes de alguna manera frente a otra marcha, plantón o bloqueo que sí pidió permiso y se lo autorizaron. Así también, impone multas altas, 5000 salarios mínimos para infracciones vagas, ambiguas y totalmente discrecionales.

*A.6 Reformas al Código Penal para el Distrito Federal*

El 19 de noviembre de 2013 la Asamblea Legislativa aprobó el dictamen para reformar los artículos 123, 130, 241 y otros más del Código Penal del Distrito Federal (basado en iniciativas de los diputados Arturo Santana y Antonio Padierna Luna),[31] mediante las cuales se incrementa en una mitad las penas para quienes en el marco de manifestaciones o concentraciones públicas cometan los delitos de lesiones y homicidio dolosos contra autoridades, así como daños a la propiedad pública y privada. Ante la reacción social contraria a esta aprobación el Jefe de Gobierno no publicó las modificaciones al Código Penal local.

[31] http://www.aldf.gob.mx/archivo-26325951575422b595b2715c6778cdbf.pdf, pgs 32-62

*A.7 Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí*

La iniciativa de ley[32] representa un bloqueo para ejercer los legítimos derechos humanos a la expresión, manifestación y asociación. Impone a las personas dar aviso sobre el motivo de la manifestación, fecha y hora, lugar, itinerario, número aproximado de participantes y medidas de seguridad previstas. Alberga en su articulado prejuicios sobre la idea que las manifestaciones representan un peligro para la integridad de las personas, haciendo incluso recomendaciones para que las niñas y niños no asistan a ellas.[33]

Faculta a los cuerpos de seguridad para que se disperse una manifestación cuando esta "altere el orden público" o no se realice de "forma pacífica y con un objeto lícito", esto quedando a consideración de las autoridades.

*A.8 Otras iniciativas*

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran iniciativas de ley para regular en este mismo sentido las manifestaciones y marchas en vía pública en el Distrito Federal, una de ellas propuesta por el Partido Verde Ecologista (PVEM), otras más presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), las cuales que se quedaron en la congeladora, aunque se corre el riesgo que sean retomadas para emitir una ley al respecto. En la misma situación, se encuentran en el Senado de la República iniciativas que también se han quedado "perdidas" en comisiones legislativas en relaciones con manifestaciones públicas y que se presentaron por senadores del PAN.[34]

---

[32] ¿Qué contiene la iniciativa de ley contra marchas y protestas en SLP? *El Heraldo de San Luis Potosí.* 27 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.elheraldoslp.com.mx/2014/03/27/que-contiene-la-iniciativa-de-ley-contra-marchas-y- protestas-en-slp/

[33] El artículo 19 dice: En las manifestaciones se procurará no llevar a niñas y niños con la finalidad de no poner en riesgo su integridad y para favorecer su asistencia a la escuela.

[34] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10//20142525

**B) Criminalización Indirecta**

*B.1 Reforma al artículo 29 constitucional*

En el paquete de la reforma político–electoral, publicada en el DOF el 2 de febrero de 2014, se reformó también el artículo 29 Constitucional.[35] Ahora, el Titular del Ejecutivo puede suspender garantías sin la aprobación del Gabinete: las Secretarías de Estado, la Procuraduría General del República y los Departamentos Administrativos como en la anterior redacción. Asimismo, se flexibiliza la mayoría calificada del Congreso o la Comisión Permanente que se exigía, lo que implicaría que con mayoría simple se facultaría al Presidente para suspender garantías.

*B.2 Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional (Ejecutivo Federal)*

Refiere en sus artículos 1 y 4 a los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública como situaciones que justificarían la restricción o suspensión de derechos humanos. Sin embargo, también alude a "cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".[36] Esto representa un margen amplio de discrecionalidad en el que múltiples situaciones pueden ser consideradas por el Ejecutivo casos que justifiquen el establecimiento de un estado de excepción. La iniciativa remite a otras legislaciones para definir las "afectaciones graves a la seguridad nacional y a la seguridad interior".

Se identifica que la reglamentación en esta ley tiene el objeto de castigar o inhibir las expresiones de disenso y de manifestación pública, así como en la desnaturalización de figuras legales, que bajo ciertas circunstancias y con una intencionalidad política pueden ser desviadas de sus propósitos e indebidamente utilizadas contra grupos sociales.

[35] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3013381_20131003_1380810430.pdf

[36] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3025100_20131022_1382538880.pdf

*B.3 Ley Antiterrorismo (Reformas al Código penal Federal)*

Las reformas a varias leyes y códigos en materia de terrorismo[37] publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014,[38] contienen disposiciones ambiguas y tipos penales abiertos. No hay consenso en la interpretación de expresiones como "presión a la autoridad para tomar una determinación".

Integra dentro del tipo penal un elemento de valoración subjetivo como "causar alarma o terror" abriendo una cláusula en blanco. Además castiga los llamados "actos preparatorios" al encuadrar dentro de "terrorismo" cuando se acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

*B.4 Leyes de Geolocalización* (Código Nacional de Procedimientos Penales).

Atenta contra la intimidad y derecho a la privacidad de las personas ya que permite confiere una facultad discrecional y sin control judicial para que el Procurador General de la República o en quién el Procurador delegue facultades así como las Procuradurías locales para solicitar a las empresas de telefonía celular la localización y sin orden judicial.[39]

*B.5 "Ley Amprofon"* (iniciativa de reformas a Ley de la Propiedad Industrial, de la Ley Federal del Derecho de Autor y del Código Penal Federal)

La iniciativa presentada por Dip. Aurora Denisse Ugalde Alegría y Dip. Héctor Huberto Gutiérrez de la Garza de GPPRI[40] pretende limitar el internet y restringir la libertad que se tiene en este espacio, además de vulnerar el derecho a la privacidad, la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y las garantías del debido proceso. Se habilita la

---

[37] Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Extinción de Dominio; Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[38] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337124&fecha=14/03/2014

[39] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05//20142727

[40] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/12/asun_3056358_20131211_1386202036.pdf

posibilidad de que personas sin interés jurídico (empresas o personas que aleguen agravios a sus derechos de autor o de propiedad industrial), por mediación del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, puedan obtener mediante un "aviso preventivo" información personal de presuntos infractores (dirección IP y datos relacionados con esa dirección). Este aviso no necesariamente deriva en un procedimiento administrativo, lo cual denota su falta de objeto y fácilmente puede derivar en abusos.

Se le otorga facultades al IMPI para ordenar el bloqueo de sitios como medida provisional o definitiva. En cualquier caso, se impone un mecanismo de responsabilidad solidaria para los prestadores de servicios de internet y las personas que supuestamente infringen las leyes en materia de derecho de autor y propiedad industrial. A dichas entidades y personas se les obliga a probar que actuaron legalmente en detrimento de la presunción de inocencia.

*B.6 Ley de Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*

La iniciativa de reforma a ley de telecomunicaciones de Ejecutivo Federal[41] contiene disposiciones relacionadas con el control de las telecomunicaciones en contextos de protesta social y la restricción de noticias (entre otras cosas alarmantes) que "atenten contra la seguridad nacional y el orden público".

La ley de Telecomunicaciones pretende otorgar facultades discrecionales a las agencias de seguridad del Estado para solicitar a los concesionarios de servicios de telecomunicación bloquear señales en "eventos y lugares críticos para la seguridad pública y nacional".

En cuanto a los datos obtenidos mediante localización geográfica en tiempo real –misma que no necesitará orden judicial según el CNPP– los concesionarios de servicios de comunicación tienen la obligación de resguardarlos hasta por 24 meses a partir de la comunicación intervenida. Ello implica un lapso de tiempo desproporcionado e injustificado. Además no existen facultades expresas para que

[41] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/03/asun_3087234_20140325_1395758469.pdf

el IFETEL o cualquier entidad independiente que garantice la protección de los datos bajo poder de los concesionarios.

## IV. Acciones de denuncias nacionales e internacionales de la sociedad civil

Organizaciones defensoras de derechos humanos, ante el grave y creciente intento de criminalizar la protesta social, nos dimos a la tarea de emprender acciones de denuncia pública dirigida primeramente a informar a las y los ciudadanos, por otro lado, informar a los organismos internaciones de protección de derechos humanos.

**Acciones nacionales**

Desde el primero de diciembre de 2012, la sociedad civil organizada de México alertó sobre acciones de gobierno que criminalizan la protesta social. En esa fecha se inauguró una serie de sucesos lamentables que se suscitarían entre 2013 y lo que va de 2014.

Posterior a la fecha del primero de diciembre de 2012, como organizaciones sociales de derechos humanos estuvimos dando seguimiento a los casos de violaciones a derechos de personas que se manifestaron durante el primero de diciembre de 2012. En febrero de 2013, relanzamos la Campaña Nacional "Protestar es un Derecho, Reprimir es un Delito", la cual había tenido una primera etapa en el año 2008.[42] La intención de la campaña para esta ocasión estaría dirigida al monitoreo de los derechos humanos sobre todo en lo relacionado con el tema de espacio públicos y protesta social, y la denuncia de todo intento del Estado para criminalizar la protesta social.

El día 10 de abril de 2013 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 07/2013, donde dio cuenta de graves violaciones a derechos humanos de las personas detenidas arbitrariamente durante los actos de protesta el primero de diciembre de 2012. Ante esto las organizaciones de derechos humanos exigimos al Gobierno del Distrito Federal (GDF) que se

[42] Josefina Quintero, "Denuncian en foro de la CDHDF el aumento de agresiones a movimientos", *La Jornada*, 06 de febrero de 2013, disponible en: http://ow.ly/uLqKt

cumpliera en su totalidad dicha Recomendación y a la brevedad se repara el daño de las personas afectadas.[43]

Las organizaciones de derechos humanos dimos seguimiento puntual a las protestas que se llevaron a cabo posterior a diciembre de 2012. En muchas de estas ocasiones se articularon redes de defensoras y defensores para fungir como observadores de los operativos policiales y dar testimonio de las violaciones a derechos por policías que se presentaran. En repetidas ocasiones se documentó y denunció la represión a manifestantes, a través de posicionamientos públicos o artículos publicados en prensa,[44] con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre la situación del derecho a la protesta social y el respeto a los derechos humanos de las personas en contextos de manifestaciones públicas.

En este mismo sentido, diversas organizaciones defensoras de derechos humanos siguieron articulándose más todavía en el segundo semestre de 2013, para monitorear la situación de la protesta social en el Distrito Federal, donde se llevaron a cabo en su mayoría acciones de manifestación pública debido a la importancia política que tiene esta demarcación en el país.[45] Incluso se han generado reportes sobre los ataques a

[43] Video conferencia de prensa y Boletín de Prensa, disponible en: http://ow.ly/uLqI9

[44] Miguel Concha Malo, "Contra la criminalización de la protesta social", *La Jornada*, 07 de septiembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/uLsE1. También ver Artículo 19, entre otros: "Legisladores se lanzan contra la protesta social en la capital", 9 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v92dU; "¡A protestar! Los legisladores contra las personas", 5 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v92ge; "Decidiendo solos: ALDF criminaliza libertad de expresión", 20 de noviembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v92j9; "Policías agreden y detienen a periodistas durante la marcha del 1Dmx", 1 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95Eh; "Policía veracruzana sí agredió a periodistas durante desalojo de Plaza Lerdo", 25 de noviembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95Iq; "Segundo informe trimestral: reprimir la protesta, 1 de julio de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95Pw; "ALERTA: policías capitalinos agreden y detienen a periodistas durante manifestaciones del 1SMX", 1 de septiembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95V4; "Graves violaciones al proceso penal que se sigue a manifestantes en Puebla"; 16 de mayo de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95Wv; "Incrementan actos de represión contra quienes protestan", 30 de mayo de 2013, disponible en: http://ow.ly/v95ZIhttp://ow.ly/uLSuM

[45] Redacción, "CDHDF y Ong´s monitorearán marchas del sábado 1D", Proceso, 28 de noviembre de 2013.

personas y se identificaron las prácticas de criminalización dirigidas a las y los manifestantes, con base en la información sistematizada por estas redes de observadores de derechos humanos que acompañaron las marchas.[46]

El día 10 de diciembre de 2013, en el marco de la conmemoración del día de los derechos humanos, la Cámara de Diputados, a través de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Distrito Federal, votaron a favor el dictamen que contenía el proyecto Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, la cual pretende regular las manifestaciones en el espacio público, y por tanto limitar derechos humanos como el de libertad de expresión, asociación y a la protesta social. Un día antes, 9 de diciembre, las organizaciones sociales alertamos sobre las intenciones de la Cámara de Diputados[47]

Aunque la sociedad civil manifestó su total rechazo e hizo llegar formalmente al grupo de diputados la información sobre este tipo de legislación, se aprobó en comisiones y se determinó presentarla al pleno de la Cámara.

El día en que se debatió dicha iniciativa, diversas organizaciones acudimos a la sede de la Cámara de Diputados para presentar nuestros argumentos y valoración sobre la citada ley, sin embargo la mayoría de las y los legisladores no permitieron que como

---

[46] Informes sobre criminalización de la protesta y violencia ejercida contra defensores de derechos humanos del Centro Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica son muestra de este trabajo de monitoreo y documentación. Véase: Centro Prodh A.C., *Informe sobre misión de Observación del Centro Prodh el 2 de octubre de 2013: "45 años de impunidad conmemorados bajo la represión"*, disponible en: http://ow.ly/uLRX6 También puede verse: Artículo 19*, Rompe el miedo*, disponible en: http://ow.ly/uLSf6. En este sentido ver también "ARTICLE 19 y Centro Prodh presentan sus informes en oficinas de Jefe de Gobierno", 4 de noviembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/v965b. Asimismo, respecto, al asunto de juventudes en contextos de protesta, véase: Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, OP", A.C., *Informe Discriminación hacia las juventudes en el Distrito Federal*, México, Centro Vitoria-Copred, 2013, pp. 79-87, disponible en: http://ow.ly/v96mP

[47] Boletín de Prensa, *Legisladores se lanzan contra la protesta social en la capital*, 09 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/uLSII

representantes de organizaciones sociales tuviéramos espacio de expresar nuestras opiniones al respecto e hicieron caso omiso a nuestra presencia en el salón de debates.[48] Ante este escenario, más de cien organizaciones denunciamos públicamente la intención de criminalizar la protesta social en el Distrito Federal, y evidenciamos cómo el poder legislativo aprobaba leyes contrarias a los derechos humanos de las personas en México.[49]

A la fecha, el grupo de organizaciones que dan seguimiento a este tema se mantienen en total alerta, y constantemente estamos buscando hacer incidencia directa para detener el plan legislativo que el Estado construye para criminalizar la protesta social y legalizar la represión.

---

[48] Fernando Damián, "Diputados aprueban sin debate la ley de marchas", *Milenio*, 11 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/uLT5A

[49] Boletín de Prensa, Sin discusión, las Comisiones de Derechos Humanos y de Distrito Federal aprueban dictamen de Ley de Manifestaciones del DF sin debate ni participación de OSC´s, 11 de diciembre de 2013, disponible en: http://ow.ly/uLZdF

**Acciones internacionales**

En el ámbito internacional también hemos informado a diversos organismos tanto regionales como universales de protección de derechos humanos sobre lo que acontece en nuestro país.

El 4 de octubre y el 4 de diciembre de 2013, así como el 29 de enero de 2014, a través de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CDHDF, se envió a la señora Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) información relacionada con los hechos del 2 de octubre de 2013; las legislaciones propuestas, algunas ya aprobadas, que criminalizan la protesta social, como es el caso de la ampliación del delito de terrorismo en el Código Penal Federal; las propuestas en materia de regulación de marchas y el Código Único de Procedimientos Penales, y se informó a detalle sobre las acciones que tanto organismos públicos de protección de derechos humanos como organizaciones defensoras estaban llevando a cabo para revertir la limitación de derechos como el de libertad de expresión y manifestación.

El día 13 de diciembre de 2013, a través de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., fue enviada a la misma Relatora de la CIDH más información, esta vez respalda por diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, relacionada con la aprobación en comisiones de Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal. Asimismo se informó sobre las constantes y violentas represiones a las marchas registradas a lo largo de 2013, así como las restricciones impuestas por el Estado y que limitan el derecho a manifestarse pacíficamente y por tanto posibilitan la criminalización de la protesta social, como es el caso de los operativos policiales excesivos y el acoso que las personas manifestantes sufren de parte de los agentes de seguridad pública.

El mismo 13 de diciembre, a través de la organización Artículo XIX, se informó sobre esto mismo al señor Frank La Rue, Relator Especial de Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de Naciones Unidas. En la carta que se dirigió, firmada por más de cien organizaciones sociales, se le solicitó su intervención ante la posible

aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados de iniciativas que limitan derechos relacionados con la Relatoría de Libertad de Expresión. Asimismo, se le pidió ampliar y dar cuenta de esta situación en el informe sobre libertad de expresión en México que se realiza desde esa relatoría.

Estas acciones hicieron posible que la CIDH solicitará al Estado mexicano *"entregar toda la información que considere relevante sobre el dictamen con el que las Comisiones de Derechos Humanos y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados aprobaron la iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal"*, y lo emplazó a responder a más tardar el sábado 1 de febrero de 2014.[50] A la fecha, las organizaciones defensoras de derechos humanos no tenemos conocimiento de que el Estado mexicano haya cumplido con la petición que la CIDH le hizo desde enero pasado.

En relación con esto, en fechas recientes, el relator de la CIDH para las Personas Privadas de la Libertad, el señor James L. Cavallaro, entregó a la Comisión de Derechos Humanos del Senado el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013.*[51]

Este informe destaca que en México la figura jurídica conocida como *"flagrancia equiparada es usada para justificar detenciones masivas de personas, sin que éstas hayan sido detenidas realmente en flagrancia y sin que tuvieran vínculos ni objetos relacionados con el hecho perseguido, como estrategia para criminalizar la protesta social. Estas detenciones se verían agravadas por la imposibilidad de muchas personas de pagar las altas fianzas de excarcelación que se les fijaban".*[52]

---

[50] Georgina Saldierna, "Solicita CIDH a México información sobre dictamen de ley de marchas en el DF", *La Jornada*, 29 de enero de 2014, disponible en: http://ow.ly/uLUmH

[51] Víctor Ballinas, "En México se usa la flagrancia equiparada para criminalizar la protesta social: CIDH", *La Jornada*, 18 de marzo de 2014, disponible en: http://ow.ly/uM084

[52] CIDH*, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013*, no. 234, disponible en: http://ow.ly/uM0yn

## ACCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES DE LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Frente al grave y creciente intento de criminalizar la protesta social, organizaciones defensoras de derechos humanos se han dado a la tarea de emprender acciones de denuncia pública dirigidas principalmente a informar a la ciudadanía y denunciar ante los organismos internaciones de protección de derechos humanos. Aquí un compendio de dichas acciones:

### Ámbito nacional

**#1DMX** Alerta sobre las acciones del gobierno que criminalizan la protesta social.

Video conferencia y boletín de prensa para exigir el cumplimiento de la recomendación CDHDF 07/2013 y se repare el daño a las víctimas del #1DMX (Abr-13)

Campaña Nacional *"Protestar es un derecho, reprimir es un delito"* (Feb-13)

**Monitoreo en D.F.**

-Seguimiento
- Documentación
- Articulación de redes para observación
-Denuncia

Boletín de Prensa. Rechazo del Proyecto de Ley para regular las manifestaciones Públicas en el D.F. y de limitar los derechos humanos (dic-13).

Las OSC acuden a la sede de la Cámara para presentar sus argumentos y valoración sobre la Ley. No hay lugar para el debate.

Boletín de Prensa. Denuncia pública de la intención de criminalizar la protesta social en el D.F. y evidenciar que el Poder legislativo aprobaba leyes contrarias a derechos humanos.

**2012** | **2013** | **2014**

**#1DMX**

Recomendación 07/2013 CDHDF

**#OcupemosLosPinos**
**#Halconazo**

**1 de septiembre de 2013**
**13 de Septiembre**
**2 de octubre**

**#PicnicEnElRio**
**Rodada Negra**

Dictamen de Ley de Manifestaciones Públicas en el D.F. (Cámara de Diputados) Dic-13.

**#1Dmx 2013**
**8 y 10 de diciembre 2013**

Contexto

### Ámbito internacional

Información sobre la represión a la protesta social en 2013. (Dic-13)

Información sobre la represión a la protesta social en 2013 al Relator Especial de Libertad de Opinión y Expresión de la ONU: Frank La Rue. (Dic.13)

La CIDH solicita al Estado mexicano entregar toda la información relevante sobre el dictamen aprobado de de la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal (Ene-14)

(Oct-13) (Dic-13) (Ene-14)
Se envía información a la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana sobre:

- Hechos del 2 de octubre de 2013
- Las legislaciones propuestas con el fin de criminalizar la protesta social
- Las propuestas de ley en materia de regulación de marchas y el Código único de Procedimientos Penales
- Acciones de los organismos públicos de protección de derechos humanos y OSC para revertir la limitación de derechos a la expresión y a la manifestación.

Las OSC solicitan su intervención ante la posible aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados de iniciativas que limitan los derechos tutelados por las Relatorías de Libertad de Expresión en ambos Sistemas de Protección.

Se solicita ampliar y dar cuenta de esta situación en el informe que realiza Naciones Unidas.

## V. Recomendaciones

- Abstenerse, por parte de los poderes ejecutivos y legislativos de los estados, de presentar iniciativas de ley y disposiciones administrativas que inhiban la protesta mediante disposiciones que establezcan: horarios y lugares para manifestarse; prohibición absoluta de usar ciertas vialidades; responsabilidad solidaria por actos ilícitos cometidos durante manifestaciones públicas, prohibición de usar ciertas expresiones verbales o escritas, impedimento para usar capuchas, entre otras.

- Los poderes públicos de los distintos niveles de gobierno deben presentar y aprobar iniciativas legales y 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.

- Las administraciones tanto federal como estatal deben abstenerse de emitir medidas administrativas relacionadas con el espacio público que no estén apegas a los criterios internaciones de derechos humanos sobre la materia tanto del sistema ONU como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

ARTICLE 19

Centro
ProdH
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.

Centro de Derechos Humanos
Fr. Francisco
de Vitoria O.P. A.C.
29
años

TODOS LOS DERECHOS PARA TODAS Y TODOS

fundar
Centro de Análisis e Investigación

INSTITUTO MEXICANO
DE DERECHOS HUMAN
Y DEMOCRACIA, A.C.

PROPUESTA
CÍVICA

CAUSA
colectivo de abogadas y abogados solidarios

CMDPDH
Comisión Mexicana
de Defensa y Promoción de
los Derechos Humanos A.C.

SERAPAZ
Servicios y Asesoría para la Paz