



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

El Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes como mecanismo jurídico violatorio del derecho humano a la libertad y seguridad personales, y su aplicación en manifestaciones públicas.

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta:**

**Alejandro de Jesús Martínez Martínez**

**Asesor:**

**Dr. John Mil Ackerman Rose**

**Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.**



Ciudad Universitaria, CD. MX. 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice.

Introducción.	1
1. La reforma constitucional en materia de derechos humanos.	
1.1. Introducción	6
1.2. Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: promover, proteger, respetar y garantizar	13
1.3. Los principios de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.	23
1.4. La vigencia de los tratados internacionales en el marco de la reforma constitucional.	33
2. El derecho a la libertad y seguridad personales.	
2.1. Consideraciones generales.	42
2.2. Detención, privación de la libertad y garantías judiciales.	45
2.3. La importancia del derecho a la libertad y seguridad personales para el ejercicio de otros derechos humanos.	57
2.3.1. El derecho a la manifestación pública y a la protesta social.	60
2.3.1.1. El papel del derecho a la manifestación pública y a la protesta social en las sociedades democráticas.	64
3. El Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes.	
3.1. Antecedentes.	69
3.2. Fundamentos teóricos del Protocolo de Actuación Policial: El Derecho Penal del Enemigo.	80
3.3. Los criterios establecidos en el Protocolo de Actuación Policial para llevar a cabo una detención, y el derecho a la libertad y seguridad personales.	97
4. La aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la SSPDF para el Control de Multitudes.	109
4.1. Introducción.	109
4.2. La marcha del 2 de octubre de 2013	110
4.2.1 Derechos violados.	115
4.3. El caso de Jorge Palomec.	120
4.3.1 Derechos violados.	123
Conclusiones.	129
Bibliografía.	136

## **Introducción.**

El derecho a la manifestación pública es esencial para la construcción de sociedades democráticas y la reversión de las desigualdades estructurales que afectan a la población, ya que es un mecanismo para la defensa y exigibilidad de otros derechos. De esta forma, el espacio público se presenta como elemento imprescindible para el ejercicio de tal derecho, pero también constituye un lugar de disputa entre el orden jurídico-político, referido a la administración y proyección de la ciudad, y la urbanidad —flujo y prácticas culturales, sociales y políticas de los habitantes—, producto de las dinámicas propias de la sociedad.

En ese tenor, el 1 de diciembre de 2012 tuvieron lugar múltiples protestas, con motivo de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente de la República mexicana. La respuesta de la fuerza pública resultó en la detención arbitraria e ilegal de 99 personas, según la Recomendación 07/2013 de la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal.<sup>1</sup> Así, el 25 de marzo de 2013, se publica el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, cuerpo jurídico cuya creación responde al debate entre organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos defensores de derechos humanos, y diversos actores políticos y gubernamentales, debido a la ausencia de ordenamientos o estándares que regularan y delimitaran las facultades de los elementos policiales en su actuar durante marchas u otros tipos de expresiones de protesta social, tanto en el ámbito local y federal.

No obstante, en lugar de evitarse, continuaron perpetrándose múltiples violaciones a los derechos humanos, particularmente por detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes, e incluso tortura, por parte de servidores públicos durante movilizaciones posteriores, por ejemplo, las ocurridas el 10 de junio, el 1 de septiembre, el 13 de septiembre y el 2 de octubre, todas en el año 2013.

A la par, Emilio Álvarez Icaza, entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, anunció en octubre de 2013 el requerimiento de información a los gobiernos capitalino y federal, relativa a los actos de autoridad

---

<sup>1</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 07/2013*, Ciudad de México, 2013, p.35.

ejecutados en las citadas marchas, llevadas a cabo en la Ciudad de México, pues el organismo internacional habría “recibido comunicaciones que nos preocupan mucho”.<sup>2</sup>

Luego de la publicación de la reforma constitucional de derechos humanos, en el 2011, que, entre otros elementos, incorporó un tercer párrafo al artículo 1 constitucional, en el cual se enuncian las obligaciones de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, cobra relevancia el análisis del Protocolo policial en comento, pues su emisión es susceptible de ser calificada como un retroceso con respecto a la reforma y los estándares internacionales en la materia.

Sin embargo, la emisión del Protocolo de Actuación Policial responde a un contexto internacional en el que a inicios del siglo XXI y luego del fin de la guerra fría, en el marco de una reorganización hegemónica global, la mayoría de los Estados en el mundo comenzaron a ejercer una nueva política criminal para el tratamiento de la seguridad pública, situación producto del impulso de las luchas contra el terrorismo y el narcotráfico, fenómenos sustentados en la construcción de un *enemigo* interno o externo, a través de la estigmatización de *la otredad*, representada, además de otros sujetos sociales, por los opositores políticos.<sup>3</sup>

Las nuevas directrices en materia de seguridad pública comenzaron a plasmarse en inéditos programas, por ejemplo, el denominado: “Escuela Segura. Comunidad Segura”, promovido de manera conjunta por diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho programa fue criticado por organizaciones de la sociedad civil y académicos, que advirtieron la criminalización de niños, niñas y adolescentes, pues “se contempla la creación de un vínculo directo entre sistema de seguridad y sistema escolar que, en otros países, ha llevado a la apertura de canales directos entre las escuelas y las prisiones que se llenan cada vez más de los expulsados de la escuela”.<sup>4</sup> Además, en un comunicado emitido por autoridades del Distrito Federal, se declara que la estrategia está destinada

---

<sup>2</sup> Redacción, “Preocupa a CIDH espiral de violencia en manifestaciones”, *Revista Proceso*, 09 de octubre de 2013, [Consultado el 09 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/354901/preocupa-a-cidh-espiral-de-violencia-en-manifestaciones>.

<sup>3</sup> Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 41.

<sup>4</sup> Rockwell, Elsie, *La diversidad en la escuela*, ponencia presentada en el foro: “Las Reformas Educativas en el nivel básico”, organizado por el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN, México, 6 de noviembre de 2008.

principalmente “a los alumnos que manifiesten conductas peligrosas o estén involucrados en actividades delictivas.”<sup>5</sup>

La publicación del multicitado Protocolo de Actuación Policial es una expresión local de una tendencia mundial, que tiene su base en la teoría desarrollada por Gunter Jakobs, denominada Derecho Penal del Enemigo. De esta forma, en el sistema jurídico mexicano coexisten dos sistemas penales paralelos, uno destinado al ciudadano común, y otro de excepción, representado en general por la legislación contra la delincuencia organizada o contra los disidentes políticos. El Protocolo para el Control de Multitudes se inscribe en esta última legislación.

El sistema penal de excepción restringe los derechos humanos, pese a la ampliación en el 2011, del catálogo de protección mediante la incorporación del control de convencionalidad, la interpretación conforme y el principio *pro persona* en el cuerpo normativo constitucional.

En ese tenor, la presente investigación está motivada por la ausencia general de estudios sobre el funcionamiento de ordenamientos jurídicos, de naturaleza administrativa, existentes al margen de las leyes nacionales, la Constitución y los tratados internacionales, que son parte de procesos de criminalización de las personas que deciden integrar una expresión colectiva de oposición a determinadas políticas gubernamentales.

De esta manera, la hipótesis que guía esta tesis consiste en demostrar que, el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, establece un mecanismo jurídico de criminalización, que permite la realización de detenciones arbitrarias e ilegales, de manera sistemática, durante manifestaciones públicas en la Ciudad de México, en contravención a lo contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto violatorio del derecho humano a la libertad y seguridad personales.

---

<sup>5</sup> Ríos Espinosa, Carlos, *La política pública del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad y protección a los derechos humanos*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. Insyde, 2004, p. 1.

En el primer capítulo: “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, se desarrollan los antecedentes que dieron origen a tan importante modificación legislativa en el año 2011, entre los que destacan la “guerra contra el narcotráfico” iniciada en 2006, que significó la militarización de la seguridad pública, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano, las diversas recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo del incremento de las violaciones a los derechos fundamentales por parte de elementos castrenses, así como la movilización de las organizaciones civiles y sociales. Mediante esta reforma se incorpora el control de convencionalidad, la interpretación conforme, el principio *pro persona* y se crea un bloque de constitucionalidad, a través del cual se amplían los estándares de protección, incorporando como ley suprema los contenidos en los tratados internacionales, de los que el Estado mexicano es parte.

En el nuevo tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución, se indican las obligaciones del Estado y los principios de los derechos humanos, lo cual resulta relevante e indispensable para llevar a cabo un análisis fundamentado en los más altos estándares en la materia.

En estrecha relación, en el segundo capítulo se desarrolla el derecho a la libertad y seguridad personales, con base en las herramientas hermenéuticas, principios y obligaciones del Estado, a fin de exponer todos los elementos del derecho. De igual forma, siguiendo el principio de interdependencia, se expone la relación existente entre la libertad y seguridad personales y otros derechos, entre ellos la manifestación pública.

Luego de ello, en el capítulo tres se expone el desarrollo histórico de la categoría de *enemigo* en el Derecho, desde el imperio romano, pasando por la inquisición, hasta llegar a la teoría creada por Jakobs. También se desglosan los criterios que establece el Protocolo para el Control de Multitudes, que responden a los fundamentos teóricos del Derecho Penal del Enemigo.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan dos casos en los que fue aplicado el Protocolo, uno de ellos corresponde a la marcha llevada a cabo en 2013 en conmemoración de la masacre de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, en tanto el segundo se refiere al joven estudiante Jorge Palomec, quien participó en una protesta contra la Ley Telecom. Se hace especial énfasis en los procedimientos establecidos en el multicitado

Protocolo, que fueron utilizados por los elementos de la fuerza pública, con la finalidad de mostrar su operación y las consecuencias de ello.

El autor espera que la presente investigación sea una herramienta más para contribuir a la defensa y protección de los derechos humanos, frente a las arbitrariedades del poder estatal. De igual forma, pretende ser parte de un proceso de memoria y reparación, que reivindique la dignidad de las personas que fueron víctimas de violaciones a sus derechos, durante las multitudinarias movilizaciones que tuvieron lugar entre los años 2012 y 2013 en la Ciudad de México.



## Capítulo 1. La reforma constitucional en materia de derechos humanos.

### 1.1. Introducción.

El 1 de diciembre de 2006, inmerso en una crisis de legitimidad, Felipe Calderón Hinojosa tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Once días después de asumir el cargo, ordenó llevar a cabo la “Operación Conjunta Michoacán”, primer operativo llevado a cabo durante su mandato, contra el narcotráfico, en el que participaron miembros del Ejército Mexicano, en el estado de Michoacán<sup>6</sup>. De esta manera iniciaba la incursión sistemática de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, lo cual caracterizaría la denominada "guerra contra el narcotráfico" durante el sexenio de Calderón Hinojosa.

La franca militarización de la política *securitaria* en México, fue producto de, entre otros factores, la exigencia de empresarios para tener garantías que facilitaran la acumulación de capital. Este fenómeno fue acompañado de cambios legislativos, como la reforma al sistema de justicia penal, publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Tal reforma, aunque implicó avances significativos en lo referente al debido proceso y las garantías judiciales, también incorporó categorías y procedimientos sustentados en el derecho penal del enemigo, instaurando un régimen de excepción *de facto* para la investigación y sanción de delitos vinculados con la delincuencia organizada, por tanto violatorio de los derechos humanos.<sup>7</sup>

Por ejemplo, en virtud de la citada modificación legislativa en materia de justicia penal, se incorporó la figura del arraigo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pese a que se trata de una medida cautelar que contraviene de manera evidente el propio texto constitucional y los tratados internacionales que tutelan los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia y el debido proceso. En diferentes informes y recomendaciones, desde 2007, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, el Comité contra la

---

<sup>6</sup> Presidencia de la República, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*. [Consultado el 22 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>.

<sup>7</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Sociedad amenazada. Violencia e impunidad, rostros del México actual*, México, Centro Prodh, 2010, p. 22.

<sup>8</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 59º periodo de sesiones,

Tortura<sup>9</sup>, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>10</sup>, y el Relator Especial de Naciones Unidas en la misma materia<sup>11</sup>, plantearon al Estado mexicano la necesidad de suprimir definitivamente el arraigo.

En el mismo sentido, con el propósito de financiar “el combate a la delincuencia organizada”, durante el mes de junio de 2008, y luego de la visita de George W. Bush a nuestro país, el Senado de los Estados Unidos de América aprobó la "Iniciativa Mérida", consistente en la entrega de 1,400 millones de dólares por tres años al gobierno de México, para el "fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y la modernización organizativa de las agencias de seguridad", además de subsidiar equipo militar y policial, y reformas al sistema de justicia.<sup>12</sup>

La incursión de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, realizando actividades que de acuerdo con el artículo 129 constitucional no les están permitidas, derivó en la creciente militarización del país y, con ello, en el aumento exponencial de las violaciones a los derechos fundamentales de civiles por parte de miembros del Ejército y de la Marina Armada de México. De acuerdo con el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre el primero de diciembre de 2006 al primero de enero de 2016, ese organismo público

---

17 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2175.pdf?view=1>.

<sup>9</sup> Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º periodo de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*, Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cursos/docs/IV.%20CAT%20Ob%20Finales%20a%20Mexico%202012.pdf>.

<sup>10</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/R.1, 27 de mayo de 2009. Disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/informes/infocialesptvisitamexl.pdf>.

<sup>11</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Mendez*, A/HRC/28/68/Add.3, 28º periodo de sesiones, 29 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)

<sup>12</sup> Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, Distrito Federal, El Colegio de México, 2010, pp. 21-40.

autónomo recibió un total de 12, 408 quejas en contra de las Fuerzas Armadas<sup>13</sup>, por presuntos actos que vulneran la dignidad de las personas, entre los que destacan detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos o degradantes, tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el periodo comprendido de enero de 2007 a diciembre de 2016, se registraron 208, 143 homicidios dolosos y aproximadamente 25, 000 desaparecidos, es decir, 233, 143 personas asesinadas o desaparecidas desde que el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa declaró la “guerra contra las drogas”.<sup>14</sup> Asimismo, la organización internacional Human Rights Watch, en su informe: *Ni Seguridad, Ni Derechos* de 2011, documentó evidencias de que miembros de las corporaciones de seguridad mexicanas, entre 2007 y a la fecha de elaboración del informe, participaron en más de 170 casos de tortura, al menos 39 desapariciones forzadas y 24 ejecuciones extrajudiciales.<sup>15</sup>

Aunado a lo anterior, previamente a la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, el Estado mexicano ya había sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en seis casos, como responsable de violaciones a los derechos fundamentales. El caso González y otras vs México ("Campo Algodonero"), evidencia la violencia estructural contra las mujeres en el estado de Chihuahua; los casos de Inés y Valentina Rosendo Cantú, Radilla Pacheco, Fernández Ortega, y Montiel y Cabrera, se refieren a violaciones a los derechos humanos por parte de miembros del Ejército mexicano y la incompatibilidad del fuero militar con los estándares internacionales en la materia; finalmente, el caso Castañeda Gutman señaló la falta de recursos internos en materia electoral.

Córdova Vianello considera que, las condiciones para el impulso de la iniciativa de reforma en comento, se remontan hasta la década de 1990, cuando se crearon los

---

<sup>13</sup> Román, José Antonio, “Fuerzas Armadas: entre las que más violan derechos humanos: CNDH”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2016. [Consultado el 24 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/11/03/politica/003n1pol>.

<sup>14</sup> Carrasco Araizaga, Jorge, “La violencia cobró más de 208 mil vidas”, *Revista Proceso*, No. 2105, 5 de marzo de 2017, pp. 10-13.

<sup>15</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*. Estados Unidos de América, 2011. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf>.

organismos públicos autónomos de derechos humanos, se reformó el Poder Judicial, además de emitirse diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de control de constitucional.<sup>16</sup> Por otra parte, fue de nodal importancia el cabildeo de decenas de organismos no gubernamentales para la concreción de las modificaciones a la Carta Magna, además del surgimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, también en 2011, cuya movilización nacional aglutinó a miles de personas y arribó al zócalo de la Ciudad de México el 8 de mayo de ese año, exigiendo el esclarecimiento de las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones, poner fin a la estrategia de “guerra contra el narcotráfico”, enfrentar la corrupción y la impunidad, combatir la raíz económica del crimen, realizar acciones de recuperación del tejido social y la implementación de mecanismos de democracia participativa<sup>17</sup>.

El incremento de la demanda social para que el Estado mexicano protegiera efectivamente los derechos humanos, estuvo acompañado por múltiples informes, relatorías especiales y otros documentos publicados por organismos internacionales, quienes dieron cuenta de la situación de emergencia que padece nuestro país.<sup>18</sup>

En este contexto, entre noviembre de 2006 y agosto de 2008 ya se habían presentado 33 iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales ante las Cámaras de Diputados y de Senadores. Las iniciativas eran muy diversas en cuanto su contenido, por lo que el debate, consenso y aprobación de los dictámenes implicó un largo camino de negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proceso legislativo inició en la Cámara de Diputados, que emitió dictamen el 23 de abril de 2009 en la Gaceta Parlamentaria, en él se modificaban la denominación del Capítulo I, y los artículos 1, 11, 33, 89 fracción X y 102 apartado B de la Carta Magna. En la Cámara de Senadores, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, añadieron la

---

<sup>16</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma constitucional de derechos humanos: una revolución copernicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 61, núm. 256, 2011, p. 70.

<sup>17</sup> Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, *¿Quiénes somos?* [Consultado el 26 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://mpjd.mx/historia/>.

<sup>18</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. Programa de capacitación y formación profesional en Derechos Humanos. Fase de actualización permanente*. México, CDHDF, 2013, p. 15.

modificación de los artículos 3, 15, 18, 29, 97 y 105, el dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado el 8 de abril de 2010.

Con la iniciativa de regreso a la Cámara de Diputados para su revisión, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, tras un largo tiempo de discusión, así como de celebración de encuentros y foros con académicos y especialistas en el tema, publicaron su dictamen en la Gaceta Parlamentaria el 15 de diciembre de 2010. Para no retrasar más la aprobación de la reforma, la Cámara de Senadores emitió dictamen el 9 de marzo de 2011, adjuntando un acuerdo que señalaba lo siguiente:

ÚNICO. En caso de que la colegisladora no apruebe las enmiendas contenidas en el proyecto de decreto que se devuelve, el Senado manifiesta su aceptación para que con los artículos que ya han sido aprobados por ambas Cámaras, se construya el proyecto de decreto que se remitirá a las legislaturas de los estados como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>19</sup>

De esta manera, el 23 de marzo de 2011, en la Gaceta Parlamentaria se publicó:

ACUERDO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72, fracción E y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifiesta su acuerdo para que la Cámara de Senadores, como Cámara revisora remita a las legislaturas de los Estados, sólo lo que ha sido aprobado por ambas Cámaras, es decir: la reforma a la denominación del Capítulo I del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o; el segundo párrafo del artículo 3o; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción X del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102, y el inciso g) de la fracción II del artículo 105; asimismo la adición de dos nuevos párrafos segundo y tercero al artículo 1o, recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden; y

---

<sup>19</sup> Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 9 de marzo de 2011.

los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden al artículo 102, del apartado B, y nueve artículos transitorios con excepción del segundo párrafo del artículo octavo transitorio, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.<sup>20</sup>

Cabe destacar que, durante el proceso de aprobación de la reforma, además de la participación de organizaciones de la sociedad civil y académicos, tuvo lugar una amplia colaboración de organismos públicos de derechos humanos nacionales e internacionales, tales como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Luego de los acuerdos publicados, la Cámara de Senadores envió el proyecto de Decreto a las legislaturas estatales. Los Congresos Estatales de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, aprobaron la reforma, siendo el estado de Guanajuato el único que se manifestó en contra.

Finalmente, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que modificó la denominación del Capítulo I, Título Primero, y 11 artículos: el 1; 3; 11; 15; 18; 29; 33; 89; 97; 102, apartado B; 105, fracción II, inciso g. Entre los aspectos más importantes de la reforma se encuentran los siguientes: el reconocimiento de que los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano y ratificados por el Senado, están en el mismo nivel jerárquico que la Constitución; se estableció que las normas de derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Carta Magna y los convenios internacionales; se incorporan el principio pro persona, las obligaciones de todas las autoridades en materia de derechos humanos, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además de los deberes del Estado cuando ocurran violaciones a los derechos fundamentales.

Es de resaltar la Conclusión Tercera del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria el 15 de diciembre de 2010, que resume los objetivos que se buscaban con la aprobación de la reforma:

---

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de marzo de 2011, anexo VII.

Objetivos de la reforma:

1. Introducir plenamente el concepto de derechos humanos a la Constitución Mexicana.
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano.
3. Introducir expresamente los derechos humanos que no se encontraban reconocidos en la Constitución.
4. Incorporar el principio de interpretación de los derechos humanos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales [principio pro persona].
5. Fortalecer la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución a la luz del derecho internacional.
6. Reforzar las garantías y los mecanismos de protección de los derechos humanos.
7. Establecer una clara definición de cómo y en qué circunstancias se puede declarar la restricción o suspensión de derechos humanos y cuáles deben permanecer sin tocar.
8. Incorporar la enseñanza de los derechos humanos en la educación, su respeto en el sistema penitenciario y su orientación en la política exterior.
9. Fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en sus facultades de investigación de violaciones graves.
10. Obligar a los servidores públicos a que justifiquen su negativa a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el incumplimiento de las mismas.
11. Brindar garantías a los extranjeros contra su expulsión arbitraria.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 15 de diciembre de 2010, anexo IV.

La instauración de un régimen de excepción *de facto* basado en la construcción de un enemigo interno, combatido mediante la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, que ha tenido como saldo el aumento exponencial de violaciones graves a los derechos humanos, aunado a las sentencias de la Corte Interamericana, los informes, relatorías y otros mecanismos de organismos internacionales, que exhibieron la impunidad prevaleciente en México, junto con las movilizaciones de las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”, crearon las condiciones para la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que impactaría ampliamente el sistema jurídico nacional.

A continuación, se presentan los principales elementos que componen las modificaciones legislativas que nos ocupan, haciendo énfasis en los cambios y adiciones realizadas al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la piedra angular de la reforma. Primero, se abordarán las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos; el segundo apartado versará sobre los principios que rigen los derechos fundamentales y finalmente, en el tercer apartado se explicará la incorporación de los tratados internacionales en el bloque de constitucionalidad, así como el principio pro persona y el control de convencionalidad, que constituyen herramientas hermenéuticas integradas al Derecho mexicano.

## **1.2. Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: promover, proteger, respetar y garantizar.**

En el Derecho Internacional clásico, los Estados parte de un tratado están sujetos al principio de reciprocidad y a las disposiciones establecidas en la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, debido a que el propósito de los tratados en materia de derechos humanos es la protección de la dignidad de las personas, los Estados parte están obligados a su cumplimiento, independientemente de que sus contrapartes lo hagan o no dentro de su jurisdicción y competencia. De esta circunstancia se desprende la naturaleza objetiva de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María. “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1o del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal



En ese sentido, de acuerdo con la dogmática y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las obligaciones de los Estados se han constituido como herramientas que permiten evaluar el cumplimiento de los derechos, a través de la creación de estándares e indicadores que determinan las conductas exigibles, ya sea para casos particulares, políticas públicas, o bien, para la adopción de medidas legislativas.<sup>23</sup>

De igual manera, el análisis basado en las obligaciones elimina las diferenciaciones entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, estableciendo parámetros mínimos de contenido para todos los derechos. Esta perspectiva permite visibilizar que todos los derechos conllevan deberes positivos y negativos, ya que pueden implicar la inversión de presupuesto, la elaboración de políticas públicas, la creación de mecanismos de protección, la no intervención de agentes estatales o la no regulación normativa con ánimo restrictivo, entre otras medidas, independientemente de si se trata de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos o ambientales.

De esta forma, de acuerdo con Sandra Serrano, pueden referirse algunos aspectos que caracterizan las dinámicas y naturaleza de las obligaciones del Estado de manera general:

En primer lugar, algunas obligaciones se desprenden de manera natural de los propios derechos humanos, como la prohibición de torturar del derecho a la integridad personal, otras parecen estar ocultas en los derechos y es labor del intérprete (judicial, ejecutivo o legislativo) desprender su sentido, por ejemplo, el deber de establecer un mecanismo de cadena de custodia a fin de prevenir la tortura.

El segundo aspecto tiene que ver con la distinción clásica entre obligaciones de hacer y no hacer. Sin entrar en la inocua diferenciación entre derechos civiles y políticos, y, económicos, sociales y culturales, lo cierto es que los derechos sí

---

constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago de Chile, vol. 10, núm. 2, 2012, p. 152.

<sup>23</sup> Serrano, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 100.

implican ambas conductas. En ciertos momentos se requiere de más abstención y en otros de más acción. Por ello, aunque en principio pueda definirse una obligación como negativa o positiva, lo cierto es que todas ellas implican ambas pero enfatizan alguna.

En tercer lugar, debe observarse el objetivo que persigue la obligación en términos generales, es decir, si la obligación pretende mantener el nivel de disfrute de un derecho o bien mejorar la situación de ese derecho. Finalmente, debe considerarse el momento de cumplimiento, si se trata de una obligación de cumplimiento inmediato o progresivo.<sup>24</sup>

Así, el que ciertas obligaciones se desprendan de algunos derechos, pone de manifiesto el principio de interdependencia. Serrano también resalta que las obligaciones implican, aunque en distinto grado, la intervención o no del Estado. En tanto, los últimos dos aspectos se refieren al cumplimiento de los derechos en el tiempo, es decir, si se trata de preservar o incrementar su calidad y, finalmente, si el cumplimiento es a corto plazo o paulatino. Esto es importante en cuanto a su aplicación en casos concretos, ya que la protección de los derechos no se encuentra limitada a la interpretación literal de las normas, sino que posibilita su adaptación a la realidad y su complejidad, obedeciendo a las particularidades de un momento histórico, en una geografía determinada, siendo, por ejemplo, prioritaria la atención a las víctimas.

Si bien no existe una tipología única de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, tradicionalmente, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se han manejado dos categorías: las obligaciones de respetar y garantizar. Éstas se encuentran en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, la Corte Interamericana, así como diversas instancias de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, han ampliado lo estipulado en dichos pactos y tratados a través de jurisprudencias y observaciones generales, creando estándares más amplios, referidos al ejercicio y goce de los derechos fundamentales.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 103-104.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, el párrafo tercero del artículo 1 constitucional establece cuatro obligaciones en materia de derechos humanos, rescatando los estándares referidos:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen **la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El texto constitucional deja claro que tales obligaciones son de índole general y se extienden a todos los poderes públicos y niveles de gobierno, quienes deben respetar y realizar lo que esté a su alcance para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos, sin poder aducir limitaciones de competencia para no hacerlo, así se trate de autoridades administrativas, legislativas o judiciales.<sup>25</sup> Esto incorpora y hace obligatorio el desarrollo de un enfoque de derechos humanos transversal en el ejercicio del poder gubernamental y, por tanto, en cada uno de sus actos.

A continuación, se presenta la definición y características de cada una de las obligaciones plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que son elementos imprescindibles para la comprensión de los análisis expuestos en los capítulos posteriores.

La obligación de respetar.

Como se explicó anteriormente, todas las obligaciones implican la intervención o abstención del Estado. En la obligación de respeto predomina el deber de no intervenir, obstaculizar, impedir o poner en peligro el goce y ejercicio de los derechos humanos. Retomando los elementos que se presentaron antes, se trata de una obligación que

---

<sup>25</sup> Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o de la Constitución Mexicana", en Salazar Ugarte, Pedro y Carbonell, Miguel (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 68-69.

pretende mantener el goce de los derechos y cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible.

En tanto los derechos humanos tienen su fundamento en la dignidad de las personas, éstos se constituyen en límites para el poder del Estado. Dicha naturaleza es reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-6/86, donde señala que la protección y el respeto a los derechos parten de:

[...] la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.<sup>26</sup>

Por lo tanto, la obligación de respetar, además de la no intervención de las autoridades en el ejercicio de los derechos, regula las circunstancias y condiciones que deben existir para la restricción de éstos.

De acuerdo con el Derecho Internacional, la circunscripción de derechos sólo es aceptable cuando se tiene por objetivo el bien común, así pues, las limitaciones deben plasmarse en una ley u ordenamiento que establezca las condiciones formales y materiales para su aprobación y aplicación, cumpliendo con los requisitos de generalidad y abstracción. Las causas para que se lleve a cabo dicha intervención estatal deben ser las que se encuentran establecidas en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, finalmente, en el sistema interamericano se adiciona como requisito que la restricción sea necesaria en un régimen democrático. De acuerdo con los criterios de la Corte Interamericana, las limitaciones referidas pueden tener lugar en una sociedad democrática, cuando conducen efectivamente a proteger el valor que se pretende, y son proporcionales, es decir, se aplican en la medida

---

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A, No. 6, párr. 21.

estrictamente necesaria para conseguir el objetivo establecido, y deben ser la alternativa más idónea para alcanzar la meta señalada.<sup>27</sup>

En resumen, la obligación de respeto consiste en el cumplimiento directo del orden jurídico por parte del Estado, en armonía con los derechos fundamentales, ya sea absteniéndose de actuar o bien, otorgando una prestación. Además de constituir un parámetro que regula las condiciones para los casos en los que las autoridades pretendan limitarlos.

La obligación de promover.

Esta obligación no sólo se refiere a motivar o impulsar la realización de los derechos a través de la difusión de información, sino que tiene como finalidad primordial el empoderamiento de las personas para que éstas se asuman como titulares de los derechos y no como meros objetos de las políticas públicas.

En este sentido, Daniel Vázquez y Sandra Serrano señalan que "[...] el Estado tiene la obligación de que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, pero también el deber de garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos".<sup>28</sup> Así pues, se trata de una obligación de carácter progresivo que pretende impulsar cambios en la opinión pública, en el ejercicio de los derechos y en la búsqueda de soluciones basadas en un enfoque integral que proteja la dignidad de todas las personas.

La obligación de promover plantea que el conocimiento de los derechos humanos, así como de los mecanismos de defensa disponibles, permite extender la protección y la realización de los mismos.

---

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, No. 5, párr. 46.

<sup>28</sup> Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. México. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 35.

Entre las herramientas que pueden ser de utilidad para el cumplimiento de la obligación de promoción se encuentran las campañas de difusión, las cuales son incluso mandatadas por organismos internacionales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, en el caso del derecho al agua en su Observación General No. 15.

Además de lo anterior, es necesario analizar el diseño institucional del aparato estatal para procurar la generación de incentivos que orienten su actuar hacia el pleno cumplimiento de los derechos humanos, así como la supresión de aquellas situaciones que lo impiden u obstaculizan.

La obligación de garantizar.

Esta obligación se menciona en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, en el sistema universal de protección la podemos encontrar en los artículos 2.1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual señala:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Se cita específicamente el artículo arriba mencionado, puesto que el Comité DESC de las Naciones Unidas realizó un análisis exhaustivo de la obligación de garantizar, que fue plasmado en su Observación General No. 3 sobre "La índole de las obligaciones de los Estados Partes" y forma parte importante de los estándares en la materia.

En la citada Observación General, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comienza destacando que las obligaciones de los Estados Partes son tanto de resultado como de comportamiento, es decir, deben llevar a cabo ciertas conductas o abstenerse de ellas, pero también existen objetivos a alcanzar, por lo que deben avanzar hacia ellos con acciones concretas.<sup>29</sup>

Más adelante, apunta el compromiso de "adoptar medidas" por "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas" y subraya que dichas medidas son, en algunos casos, indispensables para el cumplimiento de los derechos humanos. De acuerdo con Carbonell, esto tiene dos consecuencias:

[...] la primera consiste en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, de forma que no quede duda sobre su vigencia dentro del territorio del estado parte; la segunda consiste en adecuar el ordenamiento interno para el efecto de eliminar cualquier norma que sea contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización.<sup>30</sup>

En el caso mexicano, la reforma constitucional de 2011 permitió la vigencia de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado, aunado a la incorporación del control de convencionalidad, dispositivo de interpretación que se abordará más adelante.

El Comité DESC abunda y precisa que deben existir mecanismos judiciales que posibiliten la justiciabilidad de los derechos, es decir, que frente al incumplimiento o violación de éstos, pueda recurrirse ante los tribunales.

Otro de los componentes que se menciona en la Observación General No. 3 es que los Estados Partes deben asegurar niveles mínimos o esenciales de los derechos,

---

<sup>29</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, UN Doc. E/1991/23, Quinto periodo de sesiones, 1990.

<sup>30</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 77.

por lo que deben implementar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan. De modo que la insuficiencia de recursos no exime a los Estados del cumplimiento y protección de los derechos, incluso el Comité DESC detalla que es responsabilidad de los Estados demostrar la falta de recursos disponibles.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado criterios propios sobre la obligación de garantizar los derechos fundamentales, tomando como base el texto de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador.

En la sentencia del caso Velázquez Rodríguez vs Honduras, la Corte IDH apunta que la obligación de garantizar consiste en:

[...] el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>31</sup>

En las sentencias emitidas, se pueden encontrar al menos tres tipos de medidas enunciadas por la Corte IDH, a saber: legislativas, institucionales y las referidas a la conducta de los agentes estatales<sup>32</sup>. En ese sentido, ese organismo jurisdiccional también afirma que:

[...] la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>33</sup>

En ese tenor, resulta especialmente relevante la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco vs México, ya que en ella se reiteran los componentes de la obligación en comento y se advierte que no basta con la existencia de cuerpos jurídicos orientados a

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, núm. 4, párr. 166.

<sup>32</sup> Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 113.

<sup>33</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, núm. 4, párr. 167.



hacer posible el cumplimiento de los derechos fundamentales, sino que dichas normas deben hacerse efectivas, tanto en su aplicación como en su interpretación, además de la creación de prácticas y conductas gubernamentales respetuosas de dichas prerrogativas.

Aunado a lo anteriormente mencionado, la Corte IDH ha desarrollado esta obligación en deberes específicos de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, que se enuncian en el párrafo tercero del artículo 1 constitucional y a las que se suma el deber de prevenir.

En conclusión, la obligación de garantizar implica que el Estado asegure el disfrute, mejoramiento y reparación de los derechos, ya sea mediante la creación de mecanismos judiciales, de medidas legislativas o de cualquier otra índole, que establezcan y satisfagan un piso mínimo de tales prerrogativas. De esta forma, es el aparato estatal en su conjunto, el que debe llevar a cabo todas las reformas necesarias para permitir el pleno acceso y goce de los derechos humanos.

La obligación de proteger.

Esta obligación se distingue de la de garantizar, ya que tiene como eje rector el deber de prevenir posibles violaciones a los derechos humanos, ocasionadas por la interferencia de agentes estatales o bien, de particulares, e igualmente se desprende el deber del Estado para tomar acciones cuando exista un riesgo real e inminente que pueda vulnerar tales derechos.

El actuar previsto, se logra impulsando dos aspectos del aparato estatal: mediante la generación de mecanismos de prevención y de exigibilidad, los cuales deben plantearse con relación a posibles acciones realizadas por particulares. Forman parte de esos mecanismos, las instituciones inspectoras en diferentes rubros, como son la salud o laborales, así como las procuradurías y los organismos públicos de derechos humanos.<sup>34</sup>

De acuerdo con *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, elaborada por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, el Estado debe:

---

<sup>34</sup> Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, *Principios y obligaciones...*, op. cit., p. 28.

[...] aplicar medidas afirmativas y preventivas que impidan que algún particular vulnere los derechos humanos. Ya sean medidas legislativas (por ejemplo, tipos penales) o administrativas (como el diseño de políticas de seguridad pública) para prevenir que existan actos violatorios de derechos humanos. Esta obligación se presenta en tres momentos: a) de manera permanente en lo que se refiere a la obligación de prevenir violaciones; b) cuando el Estado tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato de violaciones, y c) cuando existe un contexto que hace más previsibles las violaciones a los derechos humanos.<sup>35</sup>

Si bien se tiene que considerar la actuación de los particulares, ello no significa que los derechos de algunas personas o grupos puedan ser restringidos o vulnerados, si no de armonizar los derechos de todas las personas.

### **1.3 Los principios de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

Como ya se ha planteado, los derechos humanos tienen su esencia en la dignidad humana, lo cual ha sido reconocido por la comunidad internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De ello se desprenden los principios que se tratarán en este apartado, tomando como referencia instrumentos internacionales y nacionales, por ejemplo la Declaración y Programa de Acción de Viena, que reconoce que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí", lo que posteriormente sería integrado al texto constitucional mexicano y se constituirían como elementos obligatorios para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

Universalidad.

---

<sup>35</sup> Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República, 2014, p. 122.

El principio de universalidad de los derechos humanos es una herramienta interpretativa para la resolución de casos concretos, lo que exige su adecuación a los diferentes contextos de la realidad, permitiendo que su contenido pueda ser entendido desde una perspectiva pluricultural.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la universalidad es “la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos”<sup>36</sup>, y agrega que se encuentra plasmada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en múltiples convenios, declaraciones y resoluciones internacionales.

En los sistemas universal e interamericano, se establecen dos criterios fundamentales para definir la universalidad y su aplicación. El primero es la centralidad de la dignidad de todas las personas, el segundo es que la interpretación de los derechos debe realizarse de acuerdo con las necesidades locales específicas.

El Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, desarrolló dichos preceptos en la tesis aislada I.4o.A.9K (10a),<sup>37</sup> que se cita a continuación:

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los que consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las

---

<sup>36</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, [Consultado el 15 de marzo de 2017]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

<sup>37</sup> Tesis I.4o.A.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.

Esta perspectiva amplía la titularidad de los derechos y las situaciones que se protegen, en palabras de Daniel Vázquez y Sandra Serrano esto implica "[...] que debe mirarse tanto a quienes directamente se busca proteger como a las demás personas, especialmente a las más desprotegidas. El principio de universalidad de los derechos humanos puede servir como un marco conceptual de inclusión de culturas y de los más desventajados".<sup>38</sup>

Igualmente, autores como Peces-Barba señalan dos aspectos mediante los cuales puede abordarse el principio de universalidad: por la titularidad de los derechos, o bien, por la exigibilidad de éstos.<sup>39</sup> El primer postulado tiene como consecuencia que los derechos humanos se adscriben a todas las personas sin distinciones, en tanto el segundo implicaría que éstos son exigibles en cualquier contexto espacial, político, social, cultural, económico, jurídico y temporal. De este modo, la universalidad está íntimamente ligada a la igualdad jurídica y a la no discriminación. Luigi Ferrajoli afirma que se trata del mismo elemento, pues la igualdad jurídica es la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, "independientemente por el hecho, y al contrario, precisamente por el hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos".<sup>40</sup>

Así, la aplicación del principio se auxilia de distintas ciencias y disciplinas, mediante las cuales se exponen las características particulares de los sujetos de derechos, pero también de la posición que éstos ocupan dentro de la estructura social y que los colocan en situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Algunas de las herramientas más utilizadas son los peritajes en diferentes materias como la antropología y psicología, entre otras.

---

<sup>38</sup> Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2011, p. 147.

<sup>39</sup> Peces-Barba, Gregorio, "La universalidad de los derechos humanos", en Nieto, Rafael (Ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 401.

<sup>40</sup> Ferrajoli, Luigi, "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Cruz Parceró, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara – Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 13-14.

Su aplicación tiene múltiples usos, como se señala en la *Guía Conceptual sobre la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos*, del Senado de la República, por ejemplo:<sup>41</sup>

- Probar una violación y determinar la responsabilidad internacional del Estado.
- Determinar la razonabilidad de una restricción de derechos.
- Determinar un patrón sistemático de violaciones.
- Facilitar la comprensión del caso.
- Determinar la existencia de un crimen de lesa humanidad.
- Mostrar una problemática específica.
- Mostrar una problemática en agravio de un grupo o actividad.

En conclusión, el principio de universalidad se basa en la igualdad jurídica de todas las personas, haciéndolas titulares de los derechos fundamentales y, precisamente por ello, éstos se deben garantizar en cualquiera que sea el contexto social y político en que se desarrollen. De esta forma, más que homogeneizar los derechos y su contenido, se visibilizan las situaciones particulares y los casos concretos en los que se vulnera la dignidad humana, ampliando en consecuencia su protección.

Interdependencia.

Como primer paso, para construir la definición del principio de interdependencia, podemos señalar que el prefijo *inter* significa "entre" o "en medio de", en tanto que *dependencia* denota la existencia de una relación entre distintos objetos, de esta forma el principio refiere la vinculación recíproca entre todos los derechos.

Lo anterior implica que el goce y disfrute de cualquier derecho o derechos depende de la realización o satisfacción de otro, o bien, un conjunto de ellos, de la misma manera que la afectación de algún derecho particular tiene repercusiones en los demás.

---

<sup>41</sup> Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *op. cit.*, p. 100.

Tanto el principio de interdependencia como el de indivisibilidad, tienen su antecedente en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que hacen énfasis en que todos los derechos humanos deben ser igualmente reconocidos y protegidos, sin distinciones de ningún tipo, exponiendo lo siguiente:

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.<sup>42</sup>

Estos instrumentos internacionales señalan claramente que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no puede separarse de los derechos civiles y políticos, y viceversa, pues todos forman parte de la esencia de la dignidad humana.

En el mismo tenor, la Resolución 32/130 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas destaca:

Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>43</sup>

En casos de violaciones a los derechos humanos el principio de interdependencia es fundamental para la realizar una correcta visualización de las afectaciones causadas. Por ejemplo, el derecho a la salud no se agota en la existencia de servicios y atención médica, sino que se relaciona con el derecho a una alimentación adecuada, a una vivienda digna, al agua de calidad, entre otros.

Los efectos jurídicos y políticos de este principio son de gran amplitud pues, de acuerdo con lo arriba expuesto, los derechos fundamentales no deben abordarse de

---

<sup>42</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966.

<sup>43</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 32/130. Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, 16 de diciembre de 1977, numeral 1, inciso a.

manera aislada o separada, sino considerar que se trata de un sistema sin jerarquías entre sí.

### Indivisibilidad

En términos generales, la palabra indivisibilidad es utilizada para denominar aquello que no puede dividirse, separarse en partes o distribuirse, ya que si eso ocurre, se alteraría la esencia del objeto. En el caso de los derechos humanos, el elemento central es la dignidad de todas las personas, la cual es una entidad unitaria. El primer documento que utiliza el concepto de indivisibilidad referido a los derechos fundamentales, es la Proclamación de Teherán, emanada de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el año de 1968, que apunta lo siguiente: “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”.<sup>44</sup>

Igualmente, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986, reitera este principio en su preámbulo:

Considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.<sup>45</sup>

De acuerdo a este criterio establecido por la Organización de las Naciones Unidas, los Estados deben satisfacer y garantizar el conjunto de derechos, y por lo tanto no les

---

<sup>44</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Proclamación de Teherán*, Teherán, 13 de mayo de 1968, párr. 13.

<sup>45</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 41/128. Declaración sobre el derecho al desarrollo*, 4 de diciembre de 1986.



está permitido preferir una categoría de éstos sobre otra, pues todos merecen la misma atención, sin ninguna clase de distinción.

Se trata, entonces, de consolidar una visión integral de los derechos, que tiene al menos dos consecuencias prácticas: en primer lugar que un derecho no se puede satisfacer en contravención a otro y, en segundo lugar, que en el caso de violaciones a los derechos, las juezas y jueces deben identificar no solamente las afectaciones inmediatas, sino también las que originaron o propiciaron dicha situación.<sup>46</sup> Por ejemplo, en el caso de la comunidad Xámok-kásek vs Paraguay, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que además de las violaciones al derecho a la vida y las condiciones de miseria en las que subsistían sus miembros, existió una violación a su derecho a la integridad psíquica y moral, todas derivadas de la falta de acceso a su territorio ancestral.<sup>47</sup>

Finalmente, este principio debe orientar la construcción e implementación de políticas públicas transversales, tomando en consideración a los derechos fundamentales como un conjunto, tal como lo señala la Declaración sobre el derecho al desarrollo, ya que todos son de igual importancia.

#### Progresividad.

Este principio supone que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar, los estándares internacionales en la materia establecen su contenido mínimo, por lo que es obligatorio para los Estados avanzar en la satisfacción y ampliación de los derechos humanos. Pese a que el principio de progresividad implica el desarrollo gradual de los derechos, los Estados deben adoptar medidas concretas, dentro de plazos razonables y orientadas a conseguir el mejor cumplimiento de sus obligaciones, así como una mayor garantía y protección de los derechos.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad...", *op. cit.*, p. 37.

<sup>47</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad indígena Xámok-kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 24 de agosto de 2010, Serie c, núm. 125.

<sup>48</sup> Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *op. cit.*, p. 82.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este principio:<sup>49</sup>

[...] es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos. El método de expansión puede depender de la aplicación directa de las disposiciones previstas en el propio tratado, o mediante enmiendas o protocolos adicionales que complementen, elaboren o perfeccionen los derechos ya establecidos en el tratado.

La Comisión Interamericana ejemplifica lo anterior con la evolución de los instrumentos regionales de derechos humanos, ya que el Protocolo de San Salvador es una extensión de los principios y las normas contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Según la Tesis aislada I.4o.A.9K (10a) del Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, este principio:<sup>50</sup>

[...] constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 1993. Capítulo V, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.85, 1993. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.V.htm>.

<sup>50</sup> Tesis I.4o.A.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

Dicha definición integra elementos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específicamente en lo referente a la aplicación de los recursos gubernamentales, ya sean económicos, humanos o técnicos, lo cual se encuentra señalado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, el Cuarto Tribunal Colegiado omite mencionar que la progresividad se aplica también a los derechos civiles y políticos, de conformidad con los principios de indivisibilidad e interdependencia antes expuestos.

En el mismo tenor, los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht disponen que la escasez de recursos públicos no libra a los Estados de garantizar los contenidos mínimos de los derechos, si a un Estado no le es posible cumplir dichas obligaciones, éste debe demostrar que llevó a cabo todo esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.<sup>51</sup> Se trata entonces de elegir objetivos a corto, mediano y largo plazo, que permitan superar las condiciones en que se encuentran los derechos.

Aunado a lo anteriormente referido, la prohibición de regresividad es un elemento complementario que indica que: "una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos"<sup>52</sup>, de modo que se convierte en una herramienta mediante la cual se puede realizar un análisis y evaluación sobre las estrategias gubernamentales, para que no se menoscabe lo ya logrado, estableciendo parámetros mínimos que contribuyan a determinar a las personas beneficiarias de dichas medidas, a las afectadas y en qué aspectos se amplían derechos.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1986, párr. 25-28, y Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1997, párr. 10.

<sup>52</sup> Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad...", *op. cit.*, p. 163.

<sup>53</sup> *Ídem.*

#### **1.4 La vigencia de los tratados internacionales en el marco de la reforma constitucional.**

Entre las características más destacadas de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se encuentra la inclusión de categorías y herramientas hermenéuticas en el texto del artículo 1 de la Carta Magna, tales como el bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad, la interpretación conforme y el principio pro persona. Éstas han sido desarrolladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diversos Tribunales Colegiados, cuyos planteamientos serán abordados en este apartado y representan en su conjunto un nuevo paradigma en el Derecho mexicano.

Lo anterior, significa la constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, instaurando un modelo que conforma un innovador sistema integral para la protección de los derechos fundamentales.

Bloque de constitucionalidad.

Son especialmente relevantes los párrafos primero y segundo del artículo 1 constitucional, que establecen lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En el primer párrafo del artículo 1 constitucional se destaca el fundamento del bloque de constitucionalidad. Uprimny Yepes explica que de este modo “las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino

también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite”.<sup>54</sup>

Si bien, el artículo 133 de la Constitución Federal, previamente a la reforma hacía parte de la Ley Suprema a los tratados celebrados por el titular de Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado, el artículo 15 constitucional reitera el bloque de constitucionalidad al prohibir la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados de los que sea parte el Estado mexicano.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación incorpora los criterios desarrollados en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de las tesis que se desprenden del expediente Varios 912/2010, relativo a la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco. De manera que, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana, en las que haya sido parte el Estado mexicano, son vinculantes para el Poder Judicial, pues se ha aceptado la jurisdicción de la Corte IDH y por lo tanto constituyen cosa juzgada<sup>55</sup>; en tanto, los criterios contenidos en sentencias donde el Estado no fue parte, son orientadores y tienen la finalidad de evaluar si éstos resultan más favorables a la persona.<sup>56</sup>

Góngora Mera enuncia algunos efectos jurídicos que resultan del bloque de constitucionalidad, los cuales se reproducen a continuación:

- a) Aplicabilidad directa de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque;
- b) Inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el bloque;
- c) Expansión de la labor interpretativa de los jueces;
- d) Irradiación del poder normativo del bloque a ordenamientos internos;

---

<sup>54</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2ª ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura - Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 25, <http://www.ejrb.net/biblioteca2011/content/pdf/a16/1.pdf>.

<sup>55</sup> Tesis P.LXV/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 556.

<sup>56</sup> Tesis P.LXVI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 550.

- e) Incorporación de los principios de interpretación del derecho internacional;
- f) Poder vinculante de las declaraciones de derechos humanos incorporadas al bloque;
- g) Protección ampliada del derecho a la igualdad;
- h) Constitucionalización de derechos consagrados en normas internacionales;
- i) Constitucionalización de los derechos humanos de sujetos específicos;
- j) Modificación de competencias en el orden interno;
- k) Inclusión de nuevos tipos penales y reforzamiento de los existentes, y
- l) Reconocimiento del derecho de petición individual ante órganos internacionales y habilitación de la jurisdicción internacional de los derechos humanos.<sup>57</sup>

Lo anterior, a la luz de las obligaciones del Estado y los principios desarrollados en el apartado precedente, constituye un enfoque transversal de derechos humanos, que impacta a todo el aparato estatal. Algunos autores señalan que, a través del bloque de constitucionalidad también se define el alcance y contenido de los derechos, mediante los estándares determinados por los diferentes organismos internacionales facultados para la interpretación de los tratados, como sucede con la Corte Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>58</sup>

Mediante la remisión directa, el bloque de constitucionalidad se erige como referente de la interpretación de las normas, estableciendo un vínculo directo con la interpretación conforme y el principio pro persona, establecidos en el párrafo tercero del artículo 1 constitucional. Los que, junto a los controles de constitucionalidad y convencionalidad, son herramientas para la armonización de la legislación nacional e internacional en materia de derechos humanos.

---

<sup>57</sup> Góngora Mera, Manuel Eduardo, *El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad*, Centro de Derechos Humanos de Núremberg, 2007. Disponible en: [http://www.menschenrechte.org/wp-content/uploads/2009/11/Bloque\\_Constitucionalidad\\_Argentina\\_impunidad.pdf](http://www.menschenrechte.org/wp-content/uploads/2009/11/Bloque_Constitucionalidad_Argentina_impunidad.pdf).

<sup>58</sup> Rodríguez Manzo, Graciela *et al.*, *El Bloque de constitucionalidad en México. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 32.

Interpretación conforme.

Como primer acercamiento, podemos definirla como la actividad de analizar las disposiciones jurídicas positivas, ya sean artículos, párrafos o capítulos de una ley, reglamento o tratado, siempre en relación a otras.<sup>59</sup> Eduardo Ferrer precisa que se trata de una técnica hermenéutica:

[...] por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.<sup>60</sup>

La conciliación de las normas nacionales e internacionales, sin que se atienda a criterios de supra a subordinación, es la finalidad de la interpretación conforme, la cual se realiza bajo los preceptos de la regla general de interpretación de los tratados, establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Compuesta por tres elementos: el texto, el contexto y el objetivo o fin, la convención instituye los pasos a seguir para conocer el espíritu de las leyes.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P.LXIX/2011 (9a.), precisa el significado de la interpretación conforme, según la cual ésta puede realizarse en sentido amplio o estricto. La interpretación conforme en sentido amplio se limita a mandar que todos los jueces deben interpretar el ordenamiento jurídico a la luz de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y tratados internacionales, favoreciendo la protección más amplia a las personas; en tanto, la Interpretación conforme en sentido estricto indica que, cuando existan diversas interpretaciones jurídicas válidas, los juzgadores deberán optar por aquella que sea acorde a los derechos reconocidos, para evitar incidir negativamente sobre éstos.

---

<sup>59</sup> *Íbidem*, p.13.

<sup>60</sup> Ferrer Mac Gregor, Eduardo, "Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 358.

Asimismo, cuando las normas analizadas no son compatibles, es decir, cuando una contraviene a la otra y por tanto no pueden ser acatadas al mismo tiempo, se establece también la inaplicación de la ley.<sup>61</sup>

Es importante resaltar que, en la expresión "tratados internacionales" se incluyen las interpretaciones que hacen los órganos instituidos por dichos instrumentos, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De manera que, las juezas y jueces mexicanos deberán considerar los estándares que determine la CoIDH en sus sentencias, sea o no parte el Estado mexicano de los procesos jurisdiccionales en comento.

Principio pro persona.

Como ya se ha dicho, para la operación de la interpretación conforme, un criterio fundamental es el principio pro persona. Podemos encontrar sus fundamentos en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece parámetros de interpretación de la misma, que se pueden resumir de la siguiente manera: ninguna disposición debe ser interpretada en el sentido de permitir que un Estado, persona o grupo de personas, supriman el goce y disfrute de los derechos humanos previstos; la Convención contiene el estándar mínimo para la protección y reconocimiento de los derechos; por último, las interpretaciones deben procurar la mayor protección de las personas.<sup>62</sup>

Así, el juez de la Corte IDH, Rodolfo E. Piza Escalante, definió el principio pro persona como un:

[...] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad in-

---

<sup>61</sup> Tesis aislada P.LXIX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 552.

<sup>62</sup> García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*. 3ª. ed., México, Porrúa - UNAM, 2013, p. 91.



mediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.<sup>63</sup>

Algunos autores consideran que este principio cuenta con dos vertientes, una de preferencia interpretativa y de preferencia de normas. La primera se refiere a la búsqueda de una interpretación que amplifique los derechos, ésta incluye el principio *favor libertatis*, el cual señala que los textos normativos deben comprenderse en el sentido más favorable a la libertad, por consecuencia, las restricciones a los derechos humanos tienen que interpretarse de modo restrictivo; igualmente, el principio *favor debilis* es parte de esta vertiente, estableciendo que en situaciones en las que exista un conflicto entre derechos se debe considerar especialmente a la parte que se encuentre en condiciones de inferioridad. Por su parte, la preferencia de normas es la directriz que ha sido especialmente retomada por los jueces y tribunales nacionales para definir el principio pro persona que, recuperando las definiciones y elementos arriba señalados, consiste en que las autoridades deben acudir a la norma más amplia o extensiva, cuando se trate de reconocer o proteger derechos, y a la inversa, preferir la norma más restringida cuando se trate de establecer restricciones al ejercicio de los derechos.<sup>64</sup>

Lo anterior ha sido sintetizado por los tribunales nacionales en diversas tesis aisladas, agregando, entre otras cosas, que su aplicación es obligatoria, tanto para la aplicación como para la creación de las leyes.<sup>65</sup>

Control de convencionalidad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las bases de la doctrina del control de convencionalidad en sus artículos 1 y 2, relativos a la obligación de los

---

<sup>63</sup> “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, Serie A, núm. 7, párr. 36.

<sup>64</sup> García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, p. 96.

<sup>65</sup> Véase Tesis aislada XVIII.3o1 K (10a), *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, tomo 2, abril 2012, p. 1838; Tesis aislada 2a. LXXXII/2012 (10a), *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Libro XIV, tomo 2, noviembre 2012, p. 1587; también Tesis aislada I.4o.A.464 A, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXI, febrero 2005, p. 1744; y la Jurisprudencia b1a/J. 107/2012 (10a), *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, tomo 2, octubre 2012, p. 799.

Estados partes de respetar los derechos y libertades contenidos en dicho instrumento, así como el deber de adoptar disposiciones de Derecho interno, de acuerdo con sus propios procedimientos constitucionales, para garantizarlos. Bajo estos criterios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha construido la doctrina del control de convencionalidad, haciéndola explícita por primera vez en el caso *Almonacid Arellano vs Chile*, en el año 2006. Esta sentencia señala que todos los jueces nacionales están obligados a resolver los litigios que se le presenten de acuerdo a lo dispuesto por la Convención Americana y su jurisprudencia, de conformidad con el artículo 2 ya mencionado.

Igualmente, existen principios generales del Derecho Internacional en los que se apoya la Corte Interamericana, plasmados en la Convención de Viena, como son los relativos a la buena fe y al *effet utile*, que involucran a su vez al principio *pacta sunt servanda*, y que tiene como finalidad que los tratados internacionales sean cumplidos por los Estados nacionales.

La Corte IDH es el órgano facultado para la realización de un control concentrado de convencionalidad, en ese sentido, García Ramírez expone en un voto concurrente:

[La labor de la Corte IDH] se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados —disposiciones de alcance general— a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público —y, eventualmente, de otros agentes sociales— al orden que entraña el estado de derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden

internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía.<sup>66</sup>

Si bien aquí se trata de un control concentrado, cuando se aplica en los sistemas jurídicos nacionales, éste adopta un carácter difuso. En la sentencia del Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, se reitera la esencia de la doctrina del “control de convencionalidad” en los siguientes términos:

Este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.<sup>67</sup>

Así, la Corte IDH ratifica lo dicho en la resolución del caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú,<sup>68</sup> en cuanto a que el control de convencionalidad debe ser aplicado por todos los jueces nacionales, independientemente de su jerarquía y materia, además éste se tendrá que ejercer *ex officio*, sin necesidad de que las partes lo soliciten.

---

<sup>66</sup> García Ramírez, Sergio, *Voto concurrente razonado en el caso Tibi vs. Ecuador*, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) resuelto el 7 de septiembre de 2004, Serie C, No. 114, párr. 3.

<sup>67</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 220, párr. 225.

<sup>68</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158.

Esto es reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Tesis aisladas P. LXVII/2011(9a.) y P. LXVIII/2011 (9a.).<sup>69</sup>

En síntesis, el control de convencionalidad es un mecanismo que integra la legislación nacional e internacional, mediante la obligación de los jueces mexicanos de llevar a cabo un análisis de compatibilidad entre las normas y los actos nacionales con lo dispuesto en la Convención Americana, los protocolos adicionales, así como las sentencias y jurisprudencias de la Corte Interamericana.

---

<sup>69</sup> Tesis aislada P. LXVII/2011(9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 535; Tesis aislada P. LXVIII/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 551.

## **Capítulo 2. El derecho a la libertad y seguridad personales.**

### **2.1. Consideraciones generales.**

Tal como se detalló en el capítulo precedente, la reforma constitucional de 2011, en el ámbito de los derechos humanos, creó un bloque de constitucionalidad que incorpora los preceptos establecidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. En ese tenor, el análisis de cualquier derecho debe retomar los estándares internacionales en la materia, ya que para las autoridades, independientemente de su competencia, son de observancia obligatoria.

El derecho a la libertad y seguridad personales está consagrado en los artículos 3, 9 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los numerales 9, 11, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 5, 7, 9 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como en lo dispuesto por los numerales 14, 16, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos dispositivos lo enuncian de diferentes formas, por ejemplo, la citada Declaración Universal determina que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"<sup>70</sup>, en tanto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo hace de la siguiente manera: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales", especificando además que: "Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta".<sup>71</sup>

Conviene referir el texto de la Convención Americana, el cual plasma expresamente el derecho a la libertad y seguridad personales:

#### Artículo 7. Derecho a la libertad personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

---

<sup>70</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Artículo 3, 10 de diciembre de 1948.

<sup>71</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Artículo 9, 16 de diciembre de 1966.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

La definición del multicitado derecho, indicada en los tratados, se aplica a cualquier privación de la libertad. Algunas de sus garantías se extienden a todo tipo de privaciones de la libertad, sin embargo, la mayoría de ellas fueron diseñadas para ejecutarse en el ámbito penal, lo cual les dota de un carácter fundamentalmente procesal y establece un estrecho vínculo con el derecho al debido proceso, con el que incluso comparte algunas garantías.

Si bien los instrumentos internacionales formulan el derecho a la libertad y seguridad personales como una unidad, se trata en realidad de dos derechos diferentes,

algunos autores consideran que son: "[D]os caras de la misma moneda; si la libertad personal expresa la libertad de movimiento real de la persona, la seguridad es la condición de estar protegido por la ley respecto de esa libertad."<sup>72</sup> A continuación se presentan algunos elementos para la definición de cada aspecto, con la finalidad de establecer las diferencias entre los dos conceptos.

La libertad personal puede entenderse de manera amplia como la capacidad de autodeterminación, es decir, de que las personas puedan desarrollar su vida de la forma en que decidan, sin afectar a otros. Se trata pues, de una parte esencial que protegen los derechos humanos, ya que también ha sido relacionada con los derechos a la intimidad y la integridad moral, tanto por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como por la jurisprudencia de la Comisión Interamericana.<sup>73</sup> En el caso del artículo 7 de la Convención Americana y demás normas arriba señaladas, la protección se refiere a un aspecto específico de la libertad personal, en concreto, de la posibilidad de moverse en el espacio sin limitaciones.

Medina Quiroga indica que, dado que el artículo en comento: "[P]one prácticamente todo su énfasis en la privación de libertad que se traduce en prisión, podría concluirse que el derecho que protege esta disposición se refiere principalmente al de no ser confinado a un espacio de tamaño relativamente pequeño, similar al de una cárcel"<sup>74</sup>, sin embargo, precisa inmediatamente que: "Cualquier privación de libertad que implique la detención de una persona en un espacio reducido pertenecería al ámbito de este derecho."<sup>75</sup> De esta manera, dicha disposición incluiría todo tipo de reclusión sin importar el motivo, por ejemplo, enfermedades mentales, toxicomanía o control de migración.

Por otra parte, la seguridad personal: "[S]e extiende a la posibilidad que tiene toda persona de desarrollar cualquier actividad pública lícita, con el convencimiento de que

---

<sup>72</sup> J.E., Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 70.

<sup>73</sup> O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 280.

<sup>74</sup> Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile - Centro de Derechos Humanos, 2003, p. 213.

<sup>75</sup> *Ídem*.

cuenta con el respaldo estatal de que su vida, persona y derechos, no correrán peligro".<sup>76</sup> Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que ésta también debe comprenderse como protección contra toda interferencia arbitraria o ilegal de libertad física, y que mediante la protección de la libertad se puede salvaguardar tanto la libertad física como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías es susceptible de subvertir dicha regla del derecho internacional.<sup>77</sup>

Es importante señalar que las normas internacionales reservan un lugar especial para este derecho, ya que frecuentemente la privación de la libertad es usada como medio para atentar contra otras prerrogativas. Daniel O'Donnell explica que "[c]uando esto ocurre, un solo hecho conlleva a una doble violación de los derechos humanos. Por un lado, una violación resultante del medio empleado por las autoridades que afecta la libertad personal, y por otro, una violación basada en los motivos de la privación de libertad."<sup>78</sup>

## **2.2. Detención, privación de la libertad y garantías judiciales.**

Como ya ha sido expuesto, el derecho de todas las personas a la libertad y seguridad personales implica que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios, sin embargo, los preceptos internacionales sobre derechos humanos se refieren a la privación de la libertad, por lo que es necesario establecer una definición de dicho concepto, pues constituye una de las principales violaciones que se presentan. Para ello será de utilidad retomar lo determinado por las *Reglas para la protección de menores privados de libertad*, que a continuación se reproduce:<sup>79</sup>

Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se

---

<sup>76</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 7/2013*, Ciudad de México, 2013, p. 14.

<sup>77</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 22, párr. 80

<sup>78</sup> O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 279.

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, Regla 11, inciso b.



permite al menor salir por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.

Esto reitera lo que se indicó en el anterior apartado, pues los derechos a la libertad y seguridad personales protegen a las personas de cualquier tipo de internamiento arbitrario, sin importar el motivo que se aduzca (judicial, médico, pedagógico, entre otros).

Igualmente, según las disposiciones nacionales e internacionales, las personas sólo pueden ser privadas de su libertad en los casos y conforme a los procedimientos que establecen las Constituciones y las leyes locales.

En ese tenor, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instruye que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Por su parte, el artículo 16 de la Carta Magna señala a la letra que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si bien los tratados internacionales en la materia delegan la facultad de establecer dichos procedimientos a las Constituciones nacionales, éstas deben incorporar los lineamientos contenidos en tales estándares, así como las interpretaciones que de ellos realicen los órganos competentes. De este modo, la Corte IDH ha desarrollado en múltiples ocasiones lo dispuesto por el artículo 7 de la Convención Americana, resaltando sus ámbitos formal y material.<sup>80</sup>

De acuerdo con el aspecto material, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley, pero, además, el aspecto formal indica que debe realizarse con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma. La segunda condición también consiste en que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que, aún calificados de legales, puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.

---

<sup>80</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday vs Surinam (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 4 de diciembre de 1991, serie C, núm. 16, párr. 47.

De ello se desprende la existencia de una diferencia esencial entre los términos de ilegalidad y arbitrariedad cuando se asocian con la privación de la libertad, específicamente con una detención, ya que pueden existir procedimientos internos diseñados por los Estados que, pese a encontrarse en sus ordenamientos jurídicos o leyes, sean violatorios de derechos.

Los organismos internacionales coinciden en que el concepto de arbitrario no es un sinónimo de ilegal, pues el primero denota una idea más amplia. En el *Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado*, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se adopta la siguiente definición: “la detención o prisión sería arbitraria cuando se efectúe a) por motivos o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b), conforme a una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad”.<sup>81</sup> Por otra parte, aunque coinciden en el fondo, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de las Naciones Unidas, ha abundado en esta materia y establecido otros criterios para caracterizar una detención como arbitraria, los cuales conviene retomar:<sup>82</sup>

a) cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);

b) cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (categoría II);

c) cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados

---

<sup>81</sup> Organización de las Naciones Unidas - Comisión de Derechos Humanos, *Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado*, 1964.

<sup>82</sup> Organización de las Naciones Unidas - Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Folleto Informativo No.26*.

por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III).

En la misma tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró lo dicho por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, agregando que deben considerarse los motivos argumentados para la detención, a fin de encontrar en ellos elementos que sean irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad y, en consecuencia, violatorios de los derechos fundamentales. Con esto, la Corte Interamericana comparte el criterio del Comité de Derechos Humanos de la ONU, expresado en el caso Van Alphen,<sup>83</sup> permitiendo sostener que el concepto de “arbitrariedad” se vincula estrechamente con los requisitos a que rigen toda restricción a un derecho humano, en palabras de Cecilia Medina:<sup>84</sup>

[...] [L]a privación de libertad debe perseguir el logro de un objetivo permitido por la Convención y debe ser “necesaria en una sociedad democrática”, es decir, ser conducente y proporcional para conseguir el logro que se persigue y no debe existir otra alternativa para conseguirlo sino la privación de libertad. Cualquier elemento que falte transformaría la privación de libertad en arbitraria.

De esta forma, aunque una detención o prisión ilegal es casi siempre arbitraria, una detención o prisión realizada de acuerdo con la ley también puede ser arbitraria. Medina Quiroga enfatiza que, de acuerdo con lo anterior: “[L]as detenciones masivas no satisfacen el requisito de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, por lo que deben considerarse, en principio, arbitrarias, a menos de que cada detención individual pueda ser justificada de manera independiente.”<sup>85</sup>

El *Protocolo de actuación del primer respondiente*, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, define la detención como la: “[R]estricción de la libertad de una persona por parte de una autoridad, dentro de los supuestos legales, con la finalidad de ponerla sin demora a disposición de la autoridad competente”<sup>86</sup>, en tanto que el *Conjunto*

---

<sup>83</sup> Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Comunicación No. 305/1988 Caso Van Alphen vs Holanda*, UN Doc. CCPR/C/39/D/305/1988, 1990. Disponible en: [hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/305-1988.html](http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/305-1988.html).

<sup>84</sup> Medina Quiroga, Cecilia, *op. cit.*, p. 223

<sup>85</sup> *Ídem*.

<sup>86</sup> Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Protocolo nacional de actuación. Primer respondiente*, México, 2015.

de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de las Naciones Unidas (Conjunto principios), establece que la persona detenida es toda aquella que se encuentra privada de su libertad, excepto cuando esta condición sea resultado de una condena por la comisión de un delito.<sup>87</sup> De tal forma, podemos concluir que la detención es un acto de autoridad mediante el cual se afecta (restringe o limita) el derecho a la libertad y seguridad personales, por lo que debe ajustarse a un catálogo específico de causas y ejecutarse con estricta observancia al procedimiento previamente establecido, así como garantizar plenamente los derechos de las personas.<sup>88</sup>

En el sistema jurídico mexicano existen tres causales conforme a las cuales deben llevarse a cabo las detenciones, contenidas en el artículo 16 de la Constitución, a saber: cumplimiento de una orden judicial, flagrancia y en caso urgente. Es de suma importancia definir claramente en qué consiste cada uno de los supuestos mencionados, ya que la afectación a la libertad personal sólo debe realizarse de manera excepcional y éstos representan el aspecto material de las detenciones.

A partir de la reforma penal constitucional de 2008, en la figura de flagrancia se incorpora el concepto de inmediatez, disminuyendo la posibilidad de argumentar la flagrancia equiparada o cuasi flagrancia, con las que solían justificarse detenciones arbitrarias. De acuerdo con los artículos 146 al 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la detención en flagrancia se puede ejecutar cuando el hecho que se observa es inconfundible y evidentemente un delito, por consiguiente, la policía no tiene facultades para detener ante la sospecha o para investigar. De modo que:<sup>89</sup>

- La autoridad puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se está cometiendo en ese preciso instante, esto es, en el *iter criminis*.
- La autoridad puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y

---

<sup>87</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, 1988.

<sup>88</sup> De Pina Ravest, Volga y Jiménez Padilla, Alejandro, *Defensa pública y derechos humanos en el sistema penal acusatorio*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., México, 2015, p. 86.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 94-95.

corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito denunciado.

En lo que respecta al caso urgente, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, únicamente procede cuando así lo ordene el Ministerio Público, quien tiene la responsabilidad de fundar y motivar su actuar, y sólo cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) que se trate de un delito calificado por la ley como grave, b) exista el riesgo fundado de que el inculpado se dé a la fuga, y c) cuando no se pueda recurrir ante un juez para solicitar una orden de aprehensión por circunstancias de lugar, hora u otras.

Si las detenciones no se apegan a ninguno de los supuestos referidos, se configuran como ilegales, además de ser susceptibles de considerarse como arbitrarias.

A continuación, se desarrollan las garantías judiciales contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales son elementos mínimos que los Estados Parte deben considerar para garantizar los derechos a la libertad y seguridad personales. El artículo 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el mismo sentido que el artículo 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estipula que: "Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella". En el ámbito nacional, el artículo 20, apartado B, fracciones II y III de la Carta Magna, señalan que son derechos del inculpado, conocer, desde el momento de su detención, los motivos de la misma y los hechos que se le imputan, así como los derechos que le asisten. Es preciso aclarar que esto debe ser aplicado para cualquier tipo de privación de la libertad, como ya ha sido mencionado anteriormente.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU se ha pronunciado al respecto, explicando que:<sup>90</sup>

[E]l párrafo 2 del artículo 9 del Pacto establece que toda persona detenida será suficientemente informada de las razones de su detención como para que pueda tomar medidas inmediatas a fin de obtener su puesta en libertad si considera que

---

<sup>90</sup> Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Comunicación No. 43/1979 Caso Drescher Caldas vs. Uruguay*, UN Doc. CCPR/C/19/D/43/1979, 1983, párr. 13.2. Disponible en: [hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/43-1979.html](http://hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/43-1979.html).

los motivos aducidos no son válidos o carecen de fundamento. El Comité opina que no basta con informar simplemente [al individuo] que ha sido detenido, al amparo de [la ley de seguridad nacional] sin notificarle en qué se basa la acusación.

Cuando se trata de una persona detenida por motivo de la comisión de un crimen, ésta debe ser informada de las razones de manera detallada, lo que incluye, en principio, los hechos y la identidad de la víctima.

A diferencia de ser informado de las razones de la detención, el ser informado sobre los cargos formulados no es una obligación de cumplimiento inmediato, la redacción de las disposiciones internacionales hace inferir que se trata de un momento posterior a la detención, ya que el contenido exige una descripción de los cargos penales, lo que permitiría a la persona poder objetar eventualmente la detención, sin embargo, esto no deberá demorarse excesivamente.

Lo arriba referido se vincula con la garantía de ser presentado inmediatamente ante un juez. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica los supuestos de detención en su artículo 16, ya sea cuando una autoridad ejecute una orden judicial de aprehensión, cuando cualquier persona detenga al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, en cualquiera de los casos los detenidos deben ser presentados sin dilación alguna ante un juez, la autoridad más cercana o ante el Ministerio Público. La Observación General No. 8, del Comité de Derechos Humanos de la ONU, plantea que la expresión “sin demora” contenida en el tercer párrafo del artículo 9, significa en los hechos que: “las demoras no deben exceder unos pocos días”<sup>91</sup>, aunque los organismos de derechos humanos no han establecido un criterio específico, por lo que es preciso analizar cada uno de los casos.

De acuerdo con la Corte IDH, la disposición que se analiza es una medida mediante la cual se puede prevenir la arbitrariedad e ilegalidad de una detención. En

---

<sup>91</sup> Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 8, Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)*, Décimo sexto periodo de sesiones, 1982.

tanto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Manríquez vs. México*, lo expuso así:<sup>92</sup>

La lógica de las garantías del proceso penal se basa en la intervención personal del juez concebido como el órgano adecuado para su tutela. El objetivo que se busca con el principio de inmediación procesal es tratar de evitar un distanciamiento de la persona del juez, de los elementos del proceso y en especial de la persona del imputado. [...]

En materia penal, el principio de inmediación procesal cobra fundamental importancia, dado que los problemas a ser resueltos por el tribunal afectan las facultades básicas de la persona humana, ante la posibilidad de ser afectadas por el poder penal del Estado. Por ello, en todo caso, la “inmediación procesal” debe ser concebida únicamente entre el juez y el procesado, por lo que deben desecharse las indebidas y erradas interpretaciones que incluyen dentro de aquélla las declaraciones en sede policial o del Ministerio Público, por no responder al propio juez.

[...] En efecto, toda vez que éstos en vez de ser llevados sin demora ante el órgano imparcial y adecuado para la tutela de sus derechos, como es el juez competente en cada caso concreto, los inculcados son retenidos por 48 o 96 horas por policías judiciales sin supervisión judicial alguna, quienes en muchas oportunidades usan la coacción y tortura para extraer testimonios auto incriminatorios en contra de los inculcados.

Lo anterior resulta particularmente relevante puesto que se trata de una resolución dictada para un caso que implica al Estado mexicano, que data de la década de 1990. Luego de dicha recomendación de la Comisión Interamericana, el Estado continúa siendo objeto de múltiples observaciones, sentencias y recomendaciones de organismos de derechos humanos de los sistemas regional y universal en el mismo sentido.

Más adelante, en esta obra, se analizará a profundidad la relación de estos estándares con otros derechos humanos, como a la integridad física, el debido proceso o a la manifestación pública.

---

<sup>92</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manríquez vs. México, Informe No. 2/99, Caso 11.509*, 1999, párrs. 80-82.

Aunado a ello, las personas detenidas tienen derecho a impugnar la legalidad de dicha medida, lo que es conocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como *hábeas corpus*, cuya expresión a nivel nacional es el juicio de amparo.

La Convención Americana consagra esta prerrogativa en el párrafo 6 de su artículo 7, el cual puede violarse si el recurso no existe o no se resuelve sin demora. En consecuencia, la Corte Interamericana ha relacionado lo anterior con el artículo 25 de la misma Convención, que habla del derecho a un recurso sencillo y rápido que proteja los derechos establecidos, por lo que el *hábeas corpus* es la expresión específica de tal derecho.<sup>93</sup>

A este respecto, el mismo órgano ha desarrollado dos Opiniones Consultivas, la OC-8/87, titulada: *El hábeas corpus bajo suspensión de Garantías*, y la OC-9/87, que lleva el nombre de: *Garantías judiciales en estados de emergencia*. En la primera, la Corte Interamericana concluye que la vigencia del recurso de *hábeas corpus* debe mantenerse durante un régimen de suspensión de garantías por dos razones: primeramente, porque sirve no sólo para proteger la libertad, sino también la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, y segundo, porque tiene el propósito general de tutelar el Estado de derecho y la democracia durante un estado de excepción o emergencia.<sup>94</sup> En la OC-9/87 añade que, “en lo esencial” los “principios de debido proceso legal” plasmados en el artículo 8 de la Convención Americana se aplican al recurso de *hábeas corpus* y deben cumplirse aún durante un estado de excepción.<sup>95</sup>

Otra de las garantías para la protección de los derechos a la libertad y seguridad personales, es la de ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser excarcelado. A este respecto los órganos internacionales no han fijado plazos específicos para considerar cuándo se trata de una demora razonable. Sin embargo, puesto que la libertad es la regla general, y su restricción o limitación la excepción, la extensión de la privación de la libertad mediante la prisión preventiva debe cubrir requisitos específicos, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Estado tiene que probar la

---

<sup>93</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, Serie C, núm. 35, párr. 64.

<sup>94</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El hábeas corpus bajo suspensión de Garantías* Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A, No. 8

<sup>95</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías judiciales en estados de emergencia* Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, No. 9



necesidad de dicha medida para asegurar la presencia del acusado en el juicio, evitar la interferencia con los testigos u otras pruebas, o la comisión de otros delitos.<sup>96</sup>

En ese tenor, la Comisión Interamericana ha señalado que: "cualquier detención que se prolongue más allá del plazo estipulado [en la legislación interna] debe ser considerada ilegítima *prima facie*."<sup>97</sup> Igualmente, en el caso Bronstein, ha indicado que:<sup>98</sup>

En primer lugar, las autoridades judiciales nacionales deben justificar la privación de libertad sin condena, de un acusado, utilizando criterios pertinentes y suficientes. En segundo lugar, si la Comisión llega a la conclusión de que los resultados de la investigación muestran que las razones utilizadas por las autoridades judiciales nacionales son debidamente "pertinentes y suficientes" como para justificar la continuación de la detención, debe proceder después a analizar si las autoridades procedieron con "diligencia especial" en la instrucción del proceso para que el periodo de detención no fuera excesivo.

Cecilia Medina manifiesta que aún cuando existan en un comienzo razones para mantener detenida a una persona, ésta debe ser liberada si es que el período de detención ha excedido el plazo razonable.<sup>99</sup>

En caso de que la detención hubiere sido ilegal o arbitraria, las víctimas tienen derecho a obtener una reparación del daño causado. Esto con fundamento en el artículo 1 constitucional y el 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La legislación vigente, nacional e internacional sobre derechos humanos, establece la prohibición expresa de ser detenido por causa de deudas.

Como se expuso en el capítulo precedente, las autoridades deben considerar los principios y obligaciones del Estado en la materia para la realización de los derechos humanos. Sin pretender agotar todos los aspectos posibles, las obligaciones del Estado en cuanto a la libertad y seguridad personales, constituyen las siguientes:

---

<sup>96</sup> Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Comunicación No. 432/1990 Caso W.B.E. vs. Países Bajos*, UN Doc. CCPR/C/46/D/432, 1993, párr. 6.3.

<sup>97</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Giménez vs. Argentina, Informe No. 12/96 Caso 11.245*, 1996, párr. 71; véase también *Caso Garcés Valladares c. Ecuador*, Informe No. 14/98 Caso 11.778, 1998, párr. 60.

<sup>98</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bronstein y otros vs. Argentina*, Informe 2/97 Caso 11.205 y otros, 1997, párrs. 29 y 31.

<sup>99</sup> Medina Quiroga, Cecilia, *op. cit.*, p. 244.

Obligación	Acción
<b>Proteger</b>	El Estado implementa mecanismos para que el derecho no se vea afectado por terceros. Por ejemplo, la efectiva sanción de los delitos que vulneren la libertad y seguridad personales.
<b>Garantizar</b>	Implica que el Estado adopte todas las medidas posibles para asegurar el ejercicio y goce del derecho. Como ejemplo se encuentra la elaboración de los Protocolos de actuación para funcionarios públicos, así como la adecuación de las normas nacionales de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.
<b>Respetar</b>	Implica la no interferencia arbitraria por parte de los agentes estatales en el ejercicio y goce del derecho.
<b>Promover</b>	El Estado debe impulsar la difusión tanto del derecho como de los mecanismos para su defensa. Las campañas de difusión, elaboración y distribución de materiales referentes al derecho a la libertad y seguridad personales, forman parte de esta obligación.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante recalcar que, para llevar a cabo un análisis completo sobre las violaciones a las prerrogativas fundamentales, es menester considerar todos los elementos que componen el derecho o derechos afectados, a la luz de las obligaciones

del Estado. Lo cual permite establecer, del modo más integral y específico, los distintos niveles de responsabilidad estatal.

En resumen, para que la privación de la libertad por motivo de la comisión de un delito sea considerada como legal y no arbitraria, debe cumplir tanto el aspecto formal como material de la detención, es decir, apegarse a las hipótesis establecidas en las normas nacionales, específicamente el artículo 16 de la Carta Magna y los instrumentos internacionales, además de constituir una medida razonable, necesaria y proporcional. Procurando en todo momento el cumplimiento de las garantías judiciales que protegen a las personas sometidas a cualquier tipo de detenciones, especialmente las que se relacionan a la presunta comisión de delitos.

El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas agrega que, aún cuando una detención se considere como legal, ésta puede ser arbitraria si el motivo se desprende del ejercicio de otros derechos. Así, el acto de autoridad que incumpla con alguna de las disposiciones anteriormente desarrolladas, puede ser calificado de ilegal, arbitrario y en consecuencia, violatorio de los derechos humanos.

<b>Garantías procesales del derecho a la libertad y seguridad personales</b>
Ser informado de las razones de la detención.
Ser presentado sin demora ante un juez.
Ser informado de los cargos que se imputan.
Derecho a impugnar la legalidad de la detención ( <i>hábeas corpus</i> ).
Derecho a ser juzgado sin demora o ser puesto en libertad.

Fuente: Elaboración propia.

### **2.3. La importancia del derecho a la libertad y seguridad personales para el ejercicio de otros derechos humanos.**

Como se desarrolló en el capítulo anterior, los derechos humanos interactúan entre sí, ya sea mediante las obligaciones del Estado, pero también y fundamentalmente a través de sus principios, pues se constituyen como un cuerpo integrado, total, donde la realización de uno depende de otro u otros e, igualmente, la afectación sobre uno trasciende a los demás.

Enseguida se hará referencia a algunos de los derechos humanos que se vinculan estrechamente con el derecho a la libertad y seguridad personales, con el propósito de establecer una aproximación a ciertos aspectos que resulten útiles para el posterior desarrollo de este estudio.

En el apartado precedente se hizo mención de que el derecho a la libertad y seguridad personales comparte algunas características con el derecho al debido proceso, plasmado en el artículo 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De ahí que las jurisprudencias y sentencias de los organismos internacionales generalmente se apoyen en ambos preceptos.<sup>100</sup> Entre los *subderechos* que se concatenan o desprenden de ellos está el derecho a ser procesado sin demora, el de ser informado de la acusación en su contra y el de disponer de los medios necesarios para la preparación de la defensa, por citar algunos.

Preciso es advertir que las normas del debido proceso también aplican para los recursos de *hábeas corpus* y de amparo. La Corte Interamericana ha indicado ya que las garantías consignadas en los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención Americana no pueden ser suspendidas en situaciones de emergencia, lo mismo aplica para los principios generales del debido proceso, ya que son condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales.<sup>101</sup> Esto tiene como base que ambos derechos son fundamentales

---

<sup>100</sup> O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 278

<sup>101</sup> Medina Quiroga, Cecilia, *op. cit.*, p. 268

para la vigencia del Estado de Derecho, en tanto constituyen, al mismo tiempo, la garantía de otras prerrogativas y velan por el principio de legalidad.

Asimismo, la disposición que ordena que las personas detenidas sean puestas de manera inmediata ante un juez, es una forma de protección de la integridad personal, ya que, como ha sido evidenciado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, durante el lapso de tiempo transcurrido entre la detención arbitraria y la presentación de los imputados ante una autoridad competente, es donde se presentan el mayor número de casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Este fenómeno configura una doble violación de los derechos fundamentales, tales como la libertad personal y la integridad física y mental de los individuos.<sup>102</sup>

Este último derecho también está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros instrumentos internacionales, y su finalidad es proteger la dignidad y la integridad física y psíquica de la persona. Así, de manera general, tanto los actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes son acciones u omisiones intencionales que causan graves sufrimientos o daños al individuo, sean éstos de carácter mental o físico. De acuerdo con algunos ex jueces de la Corte IDH, la distinción entre malos tratos y tortura consiste en la severidad del sufrimiento infligido.<sup>103</sup>

La Corte Interamericana explica a su vez que: "[Una] persona ilegalmente detenida se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad".<sup>104</sup> Esto ha sido corroborado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o

---

<sup>102</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010.

<sup>103</sup> Medina Quiroga, Cecilia, *Voto concurrente en relación a la sentencia del caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 205. párr. 3.

<sup>104</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi vs. Ecuador* (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 7 de noviembre de 2004, Serie c, núm. 114, párr. 147.

degradantes, Juan E. Méndez, que concluyó en su informe, presentado en diciembre de 2014, lo que sigue:<sup>105</sup>

La tortura se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, y con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria. En 2012, según una encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el 57,2% de los detenidos en centros federales dijo haber sido golpeado durante la detención y el 34,6% declaró haber sido forzado a firmar o modificar una confesión. Consistentemente, un alarmante número de los detenidos entrevistados alegó haber sido víctimas de torturas luego de su detención. En el Centro de Investigaciones Federales, donde están los arraigados, prácticamente todas las personas entrevistadas alegaron haber sufrido torturas y malos tratos previo al ingreso.

Además, el Relator expuso que la tortura y malos tratos son generalizados y se dan en un marco de impunidad, ya que el número de denuncias y testimonios no se traducen en igual número de investigaciones y mucho menos en condenas. En el mismo documento consta que el gobierno mexicano informó de la existencia de únicamente cinco sentencias condenatorias por tortura en el período de 2005 a 2013.<sup>106</sup>

Como se ha observado, el cumplimiento de lo dispuesto por la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, referente a la libertad y seguridad personales, es fundamental para la prevención de situaciones que vulneren la integridad y dignidad de las personas, especialmente en cuanto a violaciones graves, tales como la tortura y la desaparición forzada.

En el caso *Manfredo Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte Interamericana describió la desaparición forzada como un tipo de violación que afectaba básicamente tres derechos: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la

---

<sup>105</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, A/HRC/28/68/Add.3, 28º periodo de sesiones, 29 de diciembre de 2014, párr. 25. Énfasis añadido. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf).

<sup>106</sup> *Ibidem*, párr. 32.

libertad personal.<sup>107</sup> Este énfasis se mantuvo durante la elaboración de la Convención sobre Desaparición Forzada, que la define como:<sup>108</sup>

[L]a privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

De este modo, este tipo de privación de la libertad impide que se hagan efectivos los diferentes mecanismos estipulados en la Convención Americana y que tienen como finalidad proteger el derecho a la libertad personal. En vista de ello, se violenta la prerrogativa del detenido a ser llevado, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y se incumple la obligación de permitir al detenido el ejercicio de un recurso ante un juez o tribunal competente para analizar la legalidad de la detención.

Como puede apreciarse, la vulneración del derecho a la libertad y seguridad personales puede resultar en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la libertad y seguridad personales también son fundamentales para el ejercicio de otros derechos, como se verá a continuación.

### **2.3.1. El derecho a la manifestación pública y a la protesta social.**

De acuerdo con la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Hina Jilani, el derecho a la protesta es un derecho plenamente desarrollado, que integra otras prerrogativas, como la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión, entre otras. En específico, el respeto al derecho a la

---

<sup>107</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, núm. 4.

<sup>108</sup> Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, 9 de junio de 1994, Artículo II.

libertad y seguridad personales es una condición indispensable para el ejercicio de los derechos mencionados.<sup>109</sup>

El derecho a la libertad de expresión y opinión está reconocido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por otro lado, el derecho a la reunión y la libertad de asociarse también están consignados en los artículos 21 y 22 del mismo Pacto Internacional, así como el 15 y 16 de la Convención Americana, respectivamente.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se refiere a la libertad de expresión en su artículo IV, estableciendo que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio", en cuanto a la libertad de reunión, señala en su artículo XXI que: "Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole". Es importante destacar que, pese a que se trata de una declaración y no un tratado, en la actualidad la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los miembros de la Organización de Estados Americanos.<sup>110</sup>

El derecho a la manifestación pública también puede ser un medio para llevar a cabo la defensa y promoción de los derechos fundamentales, en 2013 el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas organizó una mesa redonda con representantes de los Estados Partes, en la que se llegó a la conclusión de que es una responsabilidad esencial de los Estados proteger y promover las libertades fundamentales y los derechos que corresponden a todas las personas, especialmente de aquellas que se reúnen de manera pacífica.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Hina Jilani*, 4º periodo de sesiones, A/HCR/4/37, 13 de agosto de 2007, párr. 4.

<sup>110</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Serie A, núm. 10, párrs. 35-45.

<sup>111</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/19/40, 19 de diciembre de 2011, párr. 45.



El derecho a la manifestación pública y a la protesta social es parte esencial de la génesis de los derechos humanos, pues si bien los Estados reconocen éstos, son los actores sociales y sus exigencias quienes los construyen y conquistan. Puede considerarse que, este derecho es una forma de auto-tutela de otros derechos, es decir, un mecanismo de defensa y protección de los mismos, que se ejerce desde la sociedad civil, pueblos, comunidades y organizaciones sociales.<sup>112</sup> En palabras de Roberto Gargarella:<sup>113</sup>

[...] [E]l derecho a la protesta no es un derecho más, sino uno de especial relevancia dentro de cualquier ordenamiento constitucional: se trata de un derecho que nos ayuda a mantener vivos los restantes derechos. Sin un robusto derecho a la protesta, todos los demás derechos quedan bajo amenaza, puestos en riesgo. Por ello resulta sensato designar al derecho a la protesta como “el primer derecho”.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la manifestación pública es una expresión del derecho de reunión y la libertad de expresión, y la participación de los distintos grupos sociales a través de la misma, es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. La citada Relatoría también ha externado que la protesta es muchas veces el único mecanismo al cual ciertos grupos sociales pueden recurrir para expresar sus demandas, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de marginalidad.<sup>114</sup>

El Relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas de las Naciones Unidas, Sr. Maina Kiai, en 2012 se ha referido a lo anterior así:<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Cortez Morales, Edgar, *Protestar es un derecho, reprimir es un delito*, Análisis Plural, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO, 2014, p. 213.

<sup>113</sup> Gargarella, Roberto, “El derecho a protestar”, *El País*, 21 de mayo de 2014. [Consultado el 06 de enero de 2018]. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748\\_666298.html](http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748_666298.html).

<sup>114</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, 27 de febrero de 2006, p. 131.

<sup>115</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe Anual del Relator Especial sobre el derecho a la Libertad de Reunión y Asociación Pacífica, Sr. Maina Kiai*, A/HCR/20/27, 20º periodo de sesiones,

Se entiende por "reunión" la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados.

En cuanto a las restricciones de que puede ser objeto el derecho a la protesta social, el artículo 13 de la Convención Americana dispone lo siguiente:

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Por su parte, el artículo 15 de la misma Convención expone que el ejercicio del derecho de reunión sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, para proteger la salud, la moral pública y las libertades de terceras personas.

A este respecto, debe recordarse que, de manera general y de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las restricciones que se impongan a los derechos tienen que respetar el principio de proporcionalidad, que las medidas implementadas tengan fundamento en alguno de los objetivos determinados por la

---

21 de mayo de 2012, párr. 24 y 25. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3973153.82957459.html>.

Convención Americana y otros tratados multilaterales en la materia, además de ser indispensables en una sociedad democrática.

En la Resolución A/HRC/25/L.20, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señala que las manifestaciones públicas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, también reafirma que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales, por lo que debe poder expresar sus opiniones sin temor a represalias, a ser amedrentada, hostigada, lesionada, sexualmente agredida, golpeada, detenida o recluida de manera arbitraria, torturada, asesinada, o a ser objeto de desaparición forzada. Más adelante reitera que las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones y reclusiones arbitrarias, las desapariciones forzadas, las torturas y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes pueden ser utilizadas como instrumentos para disuadir el ejercicio del derecho a la manifestación y a la protesta.<sup>116</sup> De esta manera, la garantía del derecho a la libertad y seguridad personales es imprescindible para el ejercicio de las prerrogativas de manifestación, expresión, opinión y reunión. La Comisión Interamericana lo expresa como sigue:<sup>117</sup>

A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, todos los demás derechos quedan en precario. Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías, y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta.

### **2.3.1.1. El papel del derecho a la manifestación pública y a la protesta social en las sociedades democráticas.**

Los organismos internacionales de derechos humanos coinciden y señalan en reiteradas ocasiones que el derecho a la manifestación pública y a la protesta son elementos esenciales para la democracia, ya que, además de contribuir a la conquista de otros

---

<sup>116</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

<sup>117</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe: Diez años de actividades*, 1982, p. 321.

derechos, permite que las personas expresen sus opiniones, participen en proyectos y actividades artísticas, sociales, económicas o religiosas. Asimismo, es una condición indispensable para la formación de sindicatos u otras organizaciones, la elección de dirigentes y un medio para exigir la rendición de cuentas.<sup>118</sup>

Un estudio del Frente por la libertad de expresión y la protesta social indica que: "[D]e 2011 a la fecha, en la Ciudad de México (CDMX) se realizaron cerca de 10, 000 marchas. Entre 2011 y 2014 el incremento representó casi 100%",<sup>119</sup> también registra que dichas cifras no se refieren únicamente a marchas, sino que fueron incluidos los bloqueos, las concentraciones y los plantones, los cuales difieren en cuanto a su duración. El mismo documento explica que la mayoría de estas protestas corresponden al ámbito local y son detonadas por causas que no fueron atendidas por funcionarios públicos en su debido momento. Entre las causas originales de las protestas, el estudio enumera las siguientes: el 42.9% se desarrolló con motivo de la exigencia de derechos laborales, cuyo principal actor fue la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) debido a la aprobación e implementación de la denominada "reforma educativa"; el 28.6% se refería a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (ya fuera por escasez de agua, falta de vivienda o acceso a servicios de salud y seguridad social); mientras el 21.4% se relacionó con la privatización de los bienes comunes, despojo de territorios y recursos naturales; por último, el 7.1% de las manifestaciones públicas se vinculaban con personas detenidas y presas por motivos políticos y su labor en la defensa de los derechos humanos.<sup>120</sup>

Sobre el rol que juegan las manifestaciones, las y los ciudadanos que participaron en la investigación ya citada mencionaron que 80% está de acuerdo y muy de acuerdo con la realización de protestas, 70% piensa que tienen como objetivo lograr la satisfacción de alguna demanda, y el 60% consideró que se trata de una manera de hacer escuchar una posición política.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Resolución 15/21, 30 de septiembre de 2010.

<sup>119</sup> Frente por la libertad de expresión y la protesta social, *La protesta social en la Ciudad de México*, México, 2017, pp. 10-12.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 12-13.

<sup>121</sup> *Ibidem*. p. 13.

Lo anterior, muestra que existe una amplia aceptación y legitimidad de las manifestaciones entre las y los ciudadanos, lo cual no siempre es así, ya que la protesta es un medio que tienen las clases subalternas para hacer oír sus necesidades y de exponer las injusticias, por lo que los poderes e intereses evidenciados, sean privados o públicos, crean mecanismos para desprestigiar el ejercicio del citado derecho y a las personas que lo ejercen. Según Edgar Cortez, la criminalización de la protesta social es un proceso jurídico, político, social y mediático, en el que el Estado utiliza la legislación penal y diversas acciones punitivas en contra de los actores sociales que se manifiestan<sup>122</sup>, de tal forma que la criminalización:<sup>123</sup>

[S]ucede en un contexto de conflicto social. Por un lado, grupos ciudadanos inconformes con alguna acción del Estado o bien que reivindican un derecho insatisfecho. En el otro extremo, un gobierno que no tiene vías para procesar esos conflictos ni tiene voluntad para atenderlos, y la consecuencia es que se trata a esos ciudadanos como una amenaza que se debe combatir.

A lo anterior, habría que añadir la presencia de empresas con intereses económicos, que perciben a los grupos sociales opositores como un riesgo para el buen clima de los negocios y exigen a las autoridades asegurar el control sobre tales actores.

En este sentido, Amnistía Internacional expone, en un informe presentado en 2017, que existen también privaciones de la libertad por motivos políticos, en los que se detiene a dirigentes sociales, defensores de derechos humanos y manifestantes bajo cargos fabricados, precisando que:

[E]n los últimos años han ocurrido arrestos de este tipo durante manifestaciones públicas, muchas de las personas así detenidas son posteriormente sometidas a procesos penales y permanecen largo tiempo privadas de la libertad para intimidarlas y hostigarlas, o como una forma de impedir que continúen su trabajo en favor de los derechos humanos.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Cortez Morales, Edgar, "Protestar es un derecho, reprimir es un delito", *Análisis Plural*, Jalisco, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, primer semestre de 2014, pp. 210-211.

<sup>123</sup> *Ídem*.

<sup>124</sup> Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, México, 2017. pp. 15-16.

Esta organización concluye que en México se llevan a cabo detenciones arbitrarias de manera generalizada, es decir, cualquier habitante está en riesgo de ser privado de su libertad. Evidenciando que las detenciones arbitrarias son utilizadas como herramienta de una política de criminalización de la protesta social.

Conviene retomar las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, plasmadas en la sentencia del caso Cepeda Vargas, donde expresó lo siguiente:<sup>125</sup>

[L]a Corte ha establecido que es posible que la libertad de expresión se vea ilegítimamente restringida por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Por ello, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentran en tal situación. Igualmente, la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, garantiza la difusión de información o ideas, incluso las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. A su vez, el artículo 16 de la Convención protege el derecho de asociarse con fines políticos, por lo que una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima.

De lo anterior, se concluye que la afectación del derecho a la libertad y seguridad personales puede considerarse, bajo ciertas condiciones, también como una vulneración de los derechos a la libertad de reunión, expresión, manifestación y protesta social. Pues la garantía de que las personas se expresen sin que se ponga en riesgo su vida e integridad es esencial y constituye parte de las obligaciones del Estado. La Corte IDH continúa:<sup>126</sup>

En este sentido, es de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos

---

<sup>125</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 26 de mayo de 2010, Serie C, núm. 213, párr. 171 - 172.

<sup>126</sup> *Ibidem*, párr. 173.

que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática, debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Finalmente, la Comisión Interamericana concluyó en 2015, luego de una visita *in loco* a México, que las detenciones arbitrarias son utilizadas como instrumentos para disuadir a los movimientos sociales de continuar con su labor.<sup>127</sup> A la par, organizaciones de la sociedad civil manifiestan que: "[E]ste patrón de criminalización en contra de las personas defensoras se caracteriza por múltiples violaciones a los derechos humanos, destacándose el derecho a la libertad personal y a un debido proceso",<sup>128</sup> lo que forma parte de la crisis de violaciones a los derechos fundamentales que es vigente en el país.

Aunado a lo arriba expuesto, en México existen iniciativas de ley, leyes, protocolos y reglamentos que pretenden limitar arbitrariamente el derecho a la libertad y seguridad personales, especialmente en los contextos de las manifestaciones públicas. En el siguiente capítulo se analizará uno de estos instrumentos, ya aplicado en la Ciudad de México.

---

<sup>127</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 2015, párr. 300.

<sup>128</sup> De Wolf, Emilie y Sánchez Maya, Yesica (coord.), *Detenciones arbitraria e ilegal. Criminalización: una política de Estado para inhibir la defensa de los derechos humanos en México*, México, Artículo 19 – Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca – Federación Internacional de los Derechos Humanos – Organización Mundial Contra la Tortura – Front Line Defenders – Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, 2016, p. 18.

### **Capítulo 3. El Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes.**

#### **3.1. Antecedentes.**

El 1 de diciembre de 2012, con motivo de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como Presidente de la República, se llevaron a cabo protestas en varias regiones del país, incluyendo la Ciudad de México. Las expresiones de descontento ya se habían hecho públicas desde inicios de aquel año electoral, debido a diversos señalamientos realizados al entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, por ejemplo, en cuanto a su responsabilidad en los hechos de represión policial ocurridos el 3 y 4 de mayo de 2006 en el municipio de Atenco, cuando Peña Nieto tenía el cargo de Gobernador del Estado de México, sucesos en los que se cometieron violaciones graves a los derechos humanos.<sup>129</sup>

En tal contexto surge el movimiento denominado #Yosoy132, integrado principalmente por estudiantes de escuelas públicas y privadas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Politécnico Nacional, entre otras. Este movimiento impulsó múltiples manifestaciones pacíficas en contra de Enrique Peña Nieto, junto al reclamo por el respeto a la libertad de expresión y la democratización de los medios de comunicación, mismas que tuvieron eco en el interior de la República, dando cuenta de un ambiente social caracterizado por la búsqueda de espacios de expresión y participación ciudadana frente a un régimen político profundamente autoritario.

De esta forma, luego del medio día del 1 de diciembre de 2012, la manifestación capitalina que comenzó en los alrededores de la Cámara de Diputados, se trasladó a las inmediaciones del Centro Histórico de la Ciudad de México. En este marco, se desplegaron los operativos policiales denominados: “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal” y “Palacio Nacional”, los cuales tenían como finalidad contener las protestas y resguardar sitios considerados estratégicos por la fuerza pública.

---

<sup>129</sup> El asunto incluso ha trascendido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para más información ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Información del caso Selvas Gómez y otras vs. México*, 2017. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/selvas\\_gomez\\_y\\_otras.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/selvas_gomez_y_otras.pdf).



Aproximadamente después de las 13:00 horas, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal llevaron a cabo detenciones y encapsulamientos indiscriminados en contra de todo tipo de personas, en su mayoría jóvenes, operativos que arrojaron en total 103 privaciones de la libertad, de las que fueron víctimas al menos 11 de menores de edad.<sup>130</sup>

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal acreditó en la Recomendación 7/2013 la ejecución de por lo menos 99 detenciones arbitrarias e ilegales con motivo de las movilizaciones del 1 de diciembre de 2012, de las cuales 97 personas fueron puestas a disposición de la autoridad ministerial. Sólo en 17 casos coincide el lugar donde fueron privadas de la libertad según las constancias ministeriales y el sitio en el cual testigos, familiares y las propias víctimas refieren su detención; esa misma coincidencia se registra sólo en 15 casos en cuanto a la hora de las aprehensiones.<sup>131</sup>

El organismo público autónomo también documentó, teniendo como base los partes informativos del personal de la fuerza pública capitalina, que 80 de las declaraciones ministeriales de los servidores públicos sobre el lugar de la detención no corresponden a los datos arrojados por la investigación de la Comisión. En el mismo sentido, concluyó la existencia de 6 casos de tortura en agravio de Marco Uriel Polo Guzmán, Bryan Reyes Rodríguez, Roberto Alejandro Cortés Zaragoza, Víctor Aguilar Espinal, Víctor Gilberto Corona Barruecos y Alejandro Lugo Morán.

Entre los heridos, el más grave fue Juan Francisco Kuy Kendall, de 67 años, director de teatro y activista cultural del colectivo “La Otra Campaña”, quien sufrió un traumatismo en el cráneo y exposición de masa encefálica a causa de un proyectil lanzado por elementos de la Policía Federal, presuntamente se trataría de una granada de gas lacrimógeno o una bala de goma. En el video titulado: "Atentado a Juan Francisco Kuy Kendall", publicado en la red social “YouTube”, se puede apreciar desde el minuto 1:00 al 1:15, que el proyectil proviene de un arma a cargo de un elemento policial colocado detrás de la valla que resguardaba el edificio de la Cámara de Diputados en San Lázaro. Kuy Kendall fue trasladado al Hospital de la Cruz Roja localizado en la colonia

---

<sup>130</sup> Cruz, Alejandro y Sánchez, Tania, “Fueron ‘actos de barbarie’ y la mayor provocación a la ciudad, acusa Ebrard”, *La Jornada*, 3 de diciembre de 2012. [Consultado el 3 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/02/politica/007n1pol>.

<sup>131</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 07/2013*, Ciudad de México, 2013, p. 35-37, 41 y 42.

Polanco de la Ciudad de México.<sup>132</sup> Desafortunadamente, el activista falleció el 25 de enero de 2014, por lo cual Amnistía Internacional exigió a las autoridades una investigación completa e imparcial, que permitiera procesar a los responsables del suceso.<sup>133</sup>

La Recomendación 7/2013 también indica que las acciones de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, vulneraron los derechos a la seguridad ciudadana, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso, a la integridad física, y a la manifestación pública y la protesta social. Aunado a lo anterior, la misma refiere de manera particular que la ausencia de procedimientos claros de actuación policial para llevar a cabo un adecuado manejo, contención e intervención en contextos de manifestaciones o actos multitudinarios, provocó afectaciones en el patrimonio público y privado, así como en el ejercicio del derecho a la manifestación y la protesta.<sup>134</sup>

Luego de los hechos del 1 de diciembre de 2012, el Gobierno del Distrito Federal expidió el Acuerdo 16/2013 por el que se crea el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 25 de marzo de 2013, y en cuya exposición de motivos se indica la necesidad de que la policía capitalina cuente con modelos de conducta y actuación unificados que mejore sus niveles de eficiencia y permitan la plena garantía del mantenimiento del orden legal. Más adelante, expresa específicamente que en la dispersión de reuniones violentas en la vía pública se debe procurar el mínimo uso de la fuerza, sin embargo, este instrumento contempló la utilización de armas de fuego en el contexto de las manifestaciones públicas.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Pérez, Cristina, "Queremos haya un responsable", *El Universal*, 03 de diciembre de 2012. [Consultado el 6 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202324.html>.

<sup>133</sup> Sistema Integral de Información en Derechos Humanos, "Piden investigación sobre el fallecimiento de Francisco Kuykendall y de los abusos del 1DMx: AI", *CentroProdh.org*, 28 de enero de 2014. [Consultado el 7 de enero de 2018]. Disponible en: [http://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_0\\_alfa/?p=31170](http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=31170).

<sup>134</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 07...*, cit., p. 79.

<sup>135</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, "Acuerdo 16/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima época, No. 1569, 25 de marzo de 2013, p. 3.

Algunos días después, el 10 de abril del mismo año, sería hecha pública la Recomendación 7/2013, que contiene un breve análisis del Protocolo de Actuación Policial, el cual señala, entre otras cosas, que el instrumento no establece responsabilidades claras y cuenta con procedimientos incompletos, asimismo la Recomendación contempla algunos ejemplos de prácticas que pudieran ser retomadas para su incorporación, entre los que pueden destacarse los siguientes:<sup>136</sup>

[...]

- Los policías, en toda intervención en la que participen, deben utilizar el casco asignado e identificado con su número, así como el equipo que les sea proporcionado.
- El Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México debe asegurarse de que el mando designado esté en la escena antes de que se realice alguna acción.
- El mando designado debe asegurarse de que el evento sea videograbado en su totalidad y se realice también tomas de fotografías.

[...]

- Cuando las detenciones por hechos probablemente delictivos sean necesarias, es recomendable que la policía en la zona participe operativamente en dos grupos. El primero debe encargarse de la contención de los manifestantes y el segundo, debe ser el grupo que se haga cargo de las detenciones. Una vez que el grupo de detención haya controlado al presunto inculpado, éste debe encargarse de sacarlo de la escena y realizar el traslado a la autoridad competente, de manera inmediata.

Finalmente, el organismo público autónomo recomienda a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal realizar la armonización del Protocolo de Actuación Policial con respecto a los estándares internacionales en la materia, en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la aceptación de la Recomendación.

---

<sup>136</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 07...*, cit., p. 81.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil señalaron su preocupación por el creciente contexto de criminalización de la protesta social, fenómeno expresado en los hechos del 1 de diciembre de 2012 y en la creación de instrumentos que legitiman la restricción arbitraria de los derechos humanos, tales como el Protocolo para el Control de Multitudes, asimismo exigieron que: "El GDF, el Gobierno Federal y gobiernos locales se abstengan de emitir normativas violatorias de derechos humanos y se apeguen a los instrumentos internacionales de protección de las personas que habitan o transitan por sus jurisdicciones."<sup>137</sup>

Las expresiones de inconformidad y descontento social contra las denominadas "reformas estructurales", impulsadas por el Partido Revolucionario Institucional, continuaron durante el 2013. En ellas, las y los jóvenes, además del magisterio democrático, aglutinado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, jugaron un papel fundamental. Cuatro fueron los episodios más relevantes y representativos, tanto de la capacidad de movilización popular, como del actuar represivo de la fuerza pública, de los cuales a continuación se presenta una breve reseña.

Primero, tuvo lugar la tradicional marcha del 10 de junio, que se realiza anualmente en memoria de los estudiantes asesinados durante el "Halconazo" en 1971. Para la conmemoración del año 2013 fueron convocadas dos movilizaciones, la primera integrada por organizaciones estudiantiles y la segunda convocada por agrupaciones sociales, ambas caminatas confluyeron sobre la Calzada México Tacuba, a la altura de la estación del metro Normal. En el momento en que arribaron al centro histórico de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Pública ejecutó el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, rodeando completamente los contingentes con formaciones de granaderos. Alrededor de las 18:50 horas, tuvo lugar un breve mitin para culminar las marchas. Acto seguido, cuando las personas que protestaban comenzaron a retirarse de la plaza, los elementos policiales ejecutaron medidas tendientes a disolver los pequeños grupos de manifestantes que aún se encontraban en el Zócalo y en calles

---

<sup>137</sup> Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C., "Organizaciones civiles se pronuncian en torno a la Recomendación 7/2013 de la CDHDF a propósito de los hechos del 1 de diciembre de 2012", *CentroProdh.org*, 11 de abril de 2013. [Consultado el 15 de enero de 2018]. Disponible en: [http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=951%3Aorganizaciones-civiles-de-derechos-se-pronuncian-en-torno-a-la-recomendacion-72013-de-la-cdhdf-a-proposito-de-los-hechos-del-1-de-diciembre-de-2012&catid=5%3Aconferencias-de-prensa&Itemid=188&lang=es](http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=951%3Aorganizaciones-civiles-de-derechos-se-pronuncian-en-torno-a-la-recomendacion-72013-de-la-cdhdf-a-proposito-de-los-hechos-del-1-de-diciembre-de-2012&catid=5%3Aconferencias-de-prensa&Itemid=188&lang=es).

aledañas, situación que derivó en las primeras aprehensiones. Al mismo tiempo, columnas del cuerpo de granaderos de la SSPDF comenzaron a *barrer* coordinadamente la Plaza de la Constitución y las avenidas contiguas.<sup>138</sup> Al final de la jornada, se reportaron 28 personas detenidas, quienes contaban con un promedio de edad de 23 años.<sup>139</sup>

El segundo episodio sucedió tras nueve meses de la administración federal priista, el 1 de septiembre del año 2013, cuando se llevó a cabo el primer informe presidencial de Enrique Peña Nieto. El mismo día se convocó a una marcha que partiría del Monumento a la Revolución rumbo al Congreso de la Unión, la cual tuvo que cambiar su recorrido, ya que la Policía Federal instaló barreras que impedían el paso a las inmediaciones del recinto parlamentario. A la movilización acudieron contingentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, junto con organizaciones civiles, algunos miembros del movimiento #Yosoy132 y grupos de distintas universidades.

La protesta se llevó a cabo con motivo del rechazo al primer informe de gobierno y a las reformas estructurales anunciadas por el ejecutivo federal, principalmente hacia la reforma educativa y la energética. La manifestación en todo momento estuvo cercada por miles de granaderos. Aproximadamente a las 16:00 horas de ese domingo, los contingentes ahora se dirigían hacia el Zócalo ya que no había acceso a la zona de San Lázaro. Cuando la marcha llegó al Eje Central a la altura de Bellas Artes, algunos manifestantes y la policía tuvieron enfrentamientos debido a que las formaciones de granaderos rompieron la marcha en dos,<sup>140</sup> momento en que se presentan las primeras privaciones de la libertad. Las demás detenciones tuvieron lugar en el metro San Antonio Abad, donde los cuerpos de seguridad persiguieron a varios jóvenes que protestaban, aprehendiéndolos sin justificación.

---

<sup>138</sup> Miguel Ángel JF, *10 de junio*, [Video], 10 de junio de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=LlcUouWYdSc> [consultado el 16 de enero de 2018].

<sup>139</sup> Datos obtenidos del equipo de defensa jurídica de las personas detenidas, encabezado por la "Liga de Abogados 1 de diciembre". Esta información también se puede corroborar en la nota periodística de Martínez, Paris, "'Fuimos los agredidos', dice policía-DF; jóvenes denuncian 'detenciones arbitrarias'", *Animal Político*, 11 de junio de 2103. [Consultado el 16 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/detenidos-del-10-de-junio-acusados-de-lesiones-ultrajes-y-ataques-a-la-paz/#axzz345DpmfOE>.

<sup>140</sup> Redacción, "#1SMX-1 de septiembre, minuto a minuto-CML DF", *Educación Resistencia*, 1 de septiembre de 2013. [Consultado el 17 de enero de 2018]. Disponible en: <http://educacionresistencia.wordpress.com/2013/09/01/1smx-1-de-septiembre-minuto-a-minuto-cml-df/>.

A los detenidos se les imputaron los delitos de ataques a la paz pública, ultrajes a la autoridad, resistencia al arresto y portación de objetos aptos para la agresión. El número de detenciones del 1 de septiembre fue de 16 personas, con un promedio de edad de 20 años.

El tercero de los cuatro eventos principales tuvo lugar el 13 de septiembre del 2013. Anteriormente, el 20 de agosto, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación —en adelante CNTE— inició un plantón en el Zócalo de la Ciudad de México en protesta contra la Reforma Educativa impulsada por el titular del Poder Ejecutivo, Enrique Peña Nieto. Luego de un infructuoso diálogo, llevado a cabo con el Gobierno Federal, aproximadamente a las 14:00 horas del 13 de septiembre, Héctor Serrano, Secretario de Gobierno del Distrito Federal, y Francisco Galindo, Comisionado de la Policía Federal, arribaron al Zócalo para emplazar a los profesores de la CNTE, dándoles como límite hasta las 16:00 horas para que desalojaran el plantón y dar paso a los preparativos de la celebración de la independencia de México.<sup>141</sup>

Así, en medio de un ambiente de creciente tensión, algunos maestros comenzaron a trasladarse al Monumento a la Revolución. Cerca de las 13:06 horas del mismo día comenzó el sobrevuelo de helicópteros y la llegada de elementos de la Policía Federal en autobuses de turismo, camionetas de reacción y tanquetas antimotines a la Plaza de la Constitución, donde se encontraban los docentes.<sup>142</sup> Los líderes magisteriales indicaron que todos se retirarían, pero sólo hasta que los elementos policiales iniciaran el avance.

La maniobra de desalojo de la fuerza pública inició a las 16:15 horas, la Plaza de la Constitución fue retomada en pocos minutos y sin mayor resistencia. La Policía Federal replegó a los manifestantes hacia diversos puntos del primer cuadro del centro histórico de la Ciudad de México, por ejemplo, las calles Mesones y 16 de septiembre, y 20 de noviembre e Izazaga. Aproximadamente a las 17:30 horas, elementos de la Policía Federal encapsularon a unos 80 manifestantes y transeúntes que se encontraban en el

---

<sup>141</sup> Cabrera, Rafael y Martínez, Paris, “El viernes 13 de la CNTE: desalojo del Zócalo y enfrentamientos con la PF”, *Animal Político*, 14 de septiembre de 2013. [Consultado el 20 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/09/el-viernes-13-de-la-cnte-desalojo-del-zocalo-y-enfrentamientos-con-la-pf/#axzz32ymI9LH3>.

<sup>142</sup> Redacción, “Minuto a minuto: Desalojo de la CNTE en el Zócalo”, *Excelsior.com*, 13 de septiembre de 2013. [Consultado el 20 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/09/13/918486>.

Eje Central, casi esquina con la calle 16 de septiembre,<sup>143</sup> dichas personas quedaron rodeadas por los policías, quienes les ordenaron que arrojaran al suelo cualquier objeto apto para agredir. Como se constató en entrevistas realizadas a algunos de los detenidos en aquel incidente, ninguno de los artefactos reunidos se sustrajeron directamente a los supuestos portadores o se identificó su exacta procedencia, ya que fueron colocados en el piso mientras las aproximadamente 80 personas permanecían privadas de la libertad.

En el transcurso de la siguiente hora, la mayoría fueron liberadas, iniciando por tres heridos, continuando por las mujeres y por último dejando en libertad a los individuos del sexo masculino que pudieron acreditar ser profesores. Ulteriormente, Manuel Mondragón y Kalb, entonces Comisionado Nacional de Seguridad, anunció que en total habían sido detenidas 31 personas.<sup>144</sup> La mayoría de los detenidos fueron jóvenes con un promedio de edad de 26 años, 25 de ellos fueron puestos a disposición del Ministerio Público Federal adscrito al Centro de Mando de la Policía Federal en Iztapalapa, y 7 presentados en la agencia ministerial ubicada en Camarones.

Finalmente, el 2 de octubre de 2013 tuvo lugar la marcha en conmemorativa de la masacre de Tlatelolco de 1968. Según datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, tuvieron lugar por lo menos 102 detenciones, decenas de civiles y policías lesionados,<sup>145</sup> en un contexto donde se desplegó un operativo policial integrado por 4,520 elementos de la fuerza pública.<sup>146</sup>

La movilización inició en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, con destino a la Plaza de la Constitución ubicada en el Zócalo capitalino. La marcha avanzó sin ningún incidente, hasta que antes de llegar al Palacio de Bellas Artes su camino es obstaculizado por una valla integrada por granaderos y policías de tránsito capitalinos, además de

---

<sup>143</sup> LiberaciónMX, *Heridos y detenidos en el desalojo de los maestros: Zócalo capitalino Distrito Federal*, [Video], 13 de septiembre de 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=9CzdjoYbgBI> [consultado el 22 de enero de 2018].

<sup>144</sup> Muedano, Marcos, "Confirman 31 detenidos en el Zócalo; ninguno es maestro", *El Universal*, 13 de septiembre de 2013. [Consultado el 23 de enero de 2018]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/numero-detenidos-cnte-zocalo-policia-federal-950587.html>.

<sup>145</sup> Imagen Noticias, *Reportan 32 heridos y 102 detenidos tras marcha por el 68*, [Video], 3 de octubre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/saldo-final-marcha-policias-heridos-lesionados--955550.html> [consultado el 23 de enero de 2018].

<sup>146</sup> Redacción, "Más de 4500 policías vigilarán marcha del 2 de octubre", *El Economista*, 2 de octubre de 2013, [Consultado el 23 de enero de 2018]. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/10/02/mas-4500-policias-vigilaran-marcha-2-octubre>

elementos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vestidos de civil. Es así como tales agrupamientos impiden el avance de los contingentes al Zócalo, cerrando todas las calles aledañas que parten del Eje Central Lázaro Cárdenas. Dicha situación ocasiona que la marcha desvíe su camino hacia el Ángel de la Independencia, quedando como única vía de tránsito para los manifestantes la avenida Reforma. Al finalizar la protesta, Héctor Serrano, Secretario de Gobierno del Distrito Federal, declaró ante los medios de comunicación que: “En un 99% la marcha del 2 de octubre fue pacífica”.<sup>147</sup> No obstante, se registraron al menos 102 detenciones, que implicaron 75 personas remitidas al Juez Cívico con motivo de la presunta comisión de la falta administrativa denominada “alteración del orden”, contenida en el artículo 25 fracción X de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Otras 27 personas fueron presentadas ante el Ministerio Público en las diferentes agencias localizadas en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, correspondientes a las Delegaciones Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa e Iztacalco.

Realizando un análisis más detallado de las detenciones arbitrarias podemos observar el patrón con el que se llevaron a cabo, comenzando por el promedio de edad de las personas detenidas, el cual fue de 22 años, hasta la construcción de un "enemigo" a través de los medios de comunicación, referida a los grupos de jóvenes que fueron calificados como "anarquistas" y los tipos penales que les fueron imputados, en gran parte de índole política. En torno a estos temas, se abundará en el siguiente apartado y el cuarto capítulo de esta obra.

Luego de los hechos arriba narrados, el 24 de octubre de 2013, la Secretaría de Seguridad Pública expidió el Acuerdo 69/2013 por el que se adicionaron, modificaron y derogaron diversos puntos del multicitado Protocolo. En el Acuerdo no se hace mención de la Recomendación 7/2013 y tampoco de los cuatro episodios ya expuestos, sin embargo, indica que los cambios fueron realizados con base en observaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Posteriormente a las modificaciones arriba señaladas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió tres recomendaciones más, todas referidas a la

---

<sup>147</sup> Redacción, “Las autoridades detienen a 102 personas durante la marcha del 2 de octubre”, *CNN México*, 2 de octubre de 2013, [Consultado el 24 de enero de 2018]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/02/el-df-enfrenta-marchas-por-la-cnte-y-el-aniversario-del-2-de-octubre>.



violación de derechos en el contexto de manifestaciones públicas. La Recomendación 9/2015 versa sobre lo ocurrido durante la marcha del 10 de junio de 2013; la Recomendación 10/2015 aborda los hechos que se suscitaron contra los manifestantes el 2 de octubre de 2013; y finalmente, la Recomendación 11/2015 narra lo acontecido durante las protestas realizadas el 22 de abril de 2014 en rechazo a la llamada "Ley Telecom", y advierte que la Secretaría de Seguridad Pública capitalina ejecutó el operativo en cuestión con base en el Protocolo de Actuación Policial. Sin embargo, el organismo público autónomo apunta nuevamente que dicho instrumento es inadecuado y contrario a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y además conmina a que su reforma se lleve a cabo con la amplia colaboración de organizaciones de la sociedad civil. Los tres documentos mencionados concluyen la existencia de detenciones arbitrarias, uso indebido de la fuerza, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social.<sup>148</sup>

En ese tenor, el organismo gubernamental de derechos humanos del Distrito Federal publicó en 2014 el *Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012 1DMX*, en el cual realiza un análisis pormenorizado de las afectaciones que resintieron las víctimas, resultando cinco esferas de impactos psicosociales:<sup>149</sup>

- a) Estado psicoemocional; b) privacidad e integridad psicofísica; c) ámbito familiar y social; d) esfera laboral/profesional; e) situación económica y proyección de vida.

Las violaciones a los derechos humanos no solo provocan daños a las víctimas directas, también implican un daño de carácter social y colectivo, creando un sentimiento generalizado de amenaza que inhibe el ejercicio de los derechos, ello en virtud de que se corre el riesgo de ser objeto de arbitrariedades. A lo anterior se agrega la estigmatización y criminalización de las víctimas, refiriéndose a ellas como "delincuentes", "vándalos" o "subversivos". Los estudios de impacto psicosocial son relevantes en tanto muestran los efectos de la criminalización y la represión en el cuerpo social como conjunto, revelando

---

<sup>148</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 9/2015, Recomendación 10/2015, Recomendación 11/2015*, Ciudad de México, 2015.

<sup>149</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012 1DMX*, Ciudad de México, 2014, p. 75.

algunos elementos que permiten visualizar mejor las prácticas y tecnologías del poder estatal, además de ser una herramienta trascendente para la determinación de las violaciones a los derechos fundamentales desde una perspectiva integral.

A continuación, se citan algunas de las conclusiones presentadas en el referido informe, con la finalidad de ilustrar las consecuencias de los agravios cometidos por servidores públicos:<sup>150</sup>

- Existe coherencia entre los hechos narrados por las víctimas, los impactos psicosociales y los síntomas psicológicos encontrados, siendo estas reacciones emocionales típicas de haber vivido eventos traumáticos como las violaciones a derechos humanos derivadas de las detenciones arbitrarias, las violaciones al debido proceso, la reclusión, el seguimiento de procesos penales y la exhibición en medios de comunicación, lo que permite comprender las repercusiones y efectos que dichos actos produjeron en cada una de las personas y en sus ámbitos familiar, social, laboral/profesional y de proyección de vida.
- Parte de las afectaciones más visibles encontradas en las víctimas se relacionan con la ruptura de su sistema de creencias básicas y de su principio de realidad, vulnerando así su sensación de seguridad en un sistema de justicia que les señaló sin pruebas, les estigmatizó socialmente y dañó su proyección de vida.

[...]

- Cabe señalar que las personas tienen claro quién ha sido el perpetrador y la intencionalidad de éste, lo cual les permite dar sentido a la experiencia vivida partiendo de la idea de que la autoridad cuenta con la ventaja de tener las herramientas (policías, granaderos, escudos, cascos, botas, etc.) para lograr su probable objetivo: debilitar la protesta del tejido social, por lo cual las personas deben saber dónde se encuentran y a quién deben enfrentar.

[...]

- Para las víctimas la más alta prioridad es acceder a la justicia y la verdad pública, además de que se les permita vivir en paz y con seguridad. El castigo de las y los

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 91-92.

perpetradores es tan sólo el principio para la reparación más sentida: el reconocimiento de la verdad.

En dicho contexto y luego de múltiples sesiones de trabajo entre la Secretaría de Seguridad Pública y diversas organizaciones de la sociedad civil desde el año 2015, reuniones en las que también participó el autor de esta investigación, aportando los elementos principales de la presente tesis, se publicó el 29 de marzo de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Acuerdo 21/2017 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones, mediante el cual se abrogan los Acuerdos 16/2013 y 69/2013.

Más adelante, en esta obra, se expondrá brevemente el contenido del nuevo Protocolo, las implicaciones positivas y negativas de su aplicación, y se analizará si su composición se adecúa a los estándares internacionales en la materia.

### **3.2. Fundamentos teóricos del Protocolo de Actuación Policial: El Derecho Penal del Enemigo.**

#### **Introducción.**

Entre diversos autores es un consenso que, en la época actual, la globalización y la necesidad del capital de extender sus fronteras, ha dado pie a un nuevo autoritarismo, que le permite a este controlar territorios, apropiarse de los bienes comunes e impedir el tránsito mundial de personas. Fenómenos como la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo, se constituyeron en los nuevos enemigos a combatir.

En este marco, tiene lugar el nacimiento de postulados teóricos que pretenden dar cuenta de dicha realidad y, en algunos casos, legitimarla, los cuales también comprenden el campo del Derecho, específicamente la materia penal.

El Derecho Penal del Enemigo es una doctrina jurídica desarrollada durante la década de 1980 por Gunter Jakobs, quien en diversas obras acuña la diferencia entre los ciudadanos y los enemigos. Sin embargo, podemos encontrar antecedentes del concepto

de *enemigo* que se remontan hasta el imperio romano y que se expresa de distintas formas, dependiendo de la época histórica en cuestión.

En el derecho romano se realizaba una diferenciación entre el *inimicus* y el *hostis*.<sup>151</sup> El primero era el enemigo personal, en tanto el segundo se refería al enemigo político, al extranjero o al extraño, quien carecía de derechos y contra el que existía siempre la posibilidad de declararle la guerra para conseguir su eliminación total. Esto se explica, en tanto la pena máxima en muchas sociedades era la expulsión de la comunidad o el destierro, colocando al sujeto en una situación de extranjero y, en consecuencia, privándolo de todo derecho.<sup>152</sup>

Dentro de la categoría de *hostis* existían dos clasificaciones: el *hostis alienigena*, y el *hostis judicatus*. Los extranjeros eran considerados *hostis alienigena*, ya que, por ser extraños, resultaban desconocidos y potencialmente peligrosos. Por el contrario, el *hostis judicatus* era declarado expresamente así por el senado, de manera excepcional, cuando un ciudadano romano amenazaba la seguridad o la existencia de la República mediante la traición o conspiración, convirtiéndose en un enemigo público.<sup>153</sup>

De esta forma, el *hostis judicatus* es un enemigo declarado, no por sí mismo, sino por las autoridades políticas. Eugenio Zaffaroni lo expresa así: "El enemigo declarado (*hostis judicatus*) configura el núcleo del tronco de los disidentes o enemigos abiertos del poder de turno, del que participarán los enemigos políticos puros de todos los tiempos."<sup>154</sup>

Así el concepto de enemigo se extendería hasta la edad media, específicamente durante el periodo de la inquisición, en donde el *hostis* pasó a referirse a los herejes y, de modo particular, hacia las mujeres acusadas de brujería.

A partir de los siglos XII y XIII, en Europa tuvo lugar una transformación radical de la construcción del saber y de las formas de resolución de controversias, que se expresó en el Derecho. La reaparición de la indagación o inquisición durante la Edad Media,<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Zaffaroni, Raúl Eugenio, *El enemigo en el derecho penal*, México, Ediciones Coyoacán - Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, 2007, p.23.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>153</sup> *Ídem*.

<sup>154</sup> Zaffaroni, Raúl Eugenio, *op. cit.*, p. 25.

<sup>155</sup> Su primera aparición se dio en la antigua Grecia, expresada en la obra *Edipo Rey*. Es importante mencionar que hasta antes del siglo XII predominaba el derecho germánico, basado en la prueba, tales como las ordalías o pruebas físicas, en las que el ganador de la contienda

método de conocimiento y ejercicio del poder que otorga nombre a la época de persecución contra los herejes, va aparejado a un proceso de acumulación y circulación de bienes asegurado por la fuerza militar y los enfrentamientos bélicos, que a su vez es la manifestación del derecho propio sobre los demás. Lo anterior tuvo como consecuencia la acumulación de las armas y la riqueza en una élite, donde el control de las disputas judiciales resultaba fundamental para asegurar e incrementar los bienes y propiedades. En palabras de Michel Foucault: "La acumulación de riqueza, el poder de las armas y la constitución del poder judicial en manos de unos pocos es un único proceso que se fortaleció en la alta Edad Media y alcanzó su madurez con la formación de la primera gran monarquía medieval, en la segunda mitad del siglo XII.",<sup>156</sup> articulando de esta forma algunos elementos que pasarían a ser parte esencial del Estado moderno y que interesan a esta obra. Particularmente nos referimos a la confiscación de las disputas judiciales y la aparición de la figura del "procurador", que representan la imposición de un poder exterior sobre los individuos, quienes ya no podrían resolver de manera independiente sus controversias como se realizaba anteriormente. En este nuevo escenario, el procurador representaba al monarca que, ante cualquier crimen o infracción se hacía presente, pues con ello se había lesionado también al soberano mismo.

De este modo, todo crimen adquiere una dimensión política, pues el daño causado trasciende al sujeto particular, lesionando al mismo tiempo al poder estatal: "La infracción no es un daño cometido por un individuo contra otro, es una ofensa o lesión de un individuo al orden, al Estado, a la ley, a la sociedad, a la soberanía, al soberano."<sup>157</sup> Lo que significa que debe ser controlado, combatido y castigado.

En esta tesitura surge la figura del inquisidor, quien se convierte en un representante del poder divino, poseedor de la virtud y la voluntad de Dios. La inquisición se fundó en el año 1184 mediante la bula *Ad Abolendam*, del Papa Lucio III, dirigida contra los cátaros, quienes predicaban sin estar autorizados por la jerarquía católica y de la cual se distanciaban por sus lujos y excesos, llevando en cambio una vida de austeridad y celibato. Más tarde, en 1478, apareció la inquisición hispánica con la

---

resultaba también ganador del proceso, sin necesidad de demostrar la verdad de los hechos. Para ahondar en las características del derecho germánico ver: Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2008.

<sup>156</sup> Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2008, p. 78.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 80.

expedición de la bula *Exigit sinceræ devotionis affectus*, del papa Sixto IV, con la cual se perseguía a los judíos conversos.

Teniendo estos antecedentes, en 1486 es publicada la obra de los frailes dominicos Heinrich Kramer y Jakob Sprenger: el *Malleus Maleficarum* o Martillo de las brujas. En este libro se discute la existencia de las brujas como manifestación del demonio en la tierra, se exponen casos de brujería y finalmente se describen los procedimientos y técnicas de interrogatorio para hacer frente a dicha situación. El principal núcleo de población imputado de practicar la brujería fueron las mujeres.

En el *Malleus Maleficarum* el enemigo se construye desde la teología cristiana, identificando que la palabra *fémína* significaba que éstas tenían menor capacidad de fe, debido a que fueron creadas a partir de una costilla de Adán, siendo consideradas inferiores y más débiles. Ello las hacía naturalmente proclives a conjuntarse con el demonio y, en consecuencia, practicar la brujería. Sin embargo, el concepto de herejía se fue ampliando hasta alcanzar las prácticas supersticiosas pese a que no estuvieran relacionadas con el culto al demonio, y "[A] la postre, progresivamente se forjó el concepto acerca de la brujería como una suerte de enemigo sobrenatural de la autoridad terrenal del alto clero, del Estado y de los hombres poderosos".<sup>158</sup>

De este modo, la resolución de las disputas, divinas y terrenales, fueron monopolizadas por las autoridades civiles y eclesiásticas, las cuales asumirían también el estatus de víctima, puesto que el daño causado por la falta o infracción trasciende a las personas consideradas de manera individual. Así, el monopolio de la fuerza y el castigo se instituyó en una de las características principales del Estado moderno, ejercidos en parte desde el derecho penal. Bajo esta lógica, cualquier persona que cometa una conducta delictiva se convierte en un sujeto "peligroso", "desviado" o "inferior" que ha causado una afectación al orden social existente y dominante, denominaciones variantes según el momento histórico y la perspectiva teórica de que se trate. Al respecto, Ferrajoli afirma que esta perspectiva:<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Aller Maisonnave, Germán, "Malleus Maleficarum: El martillo de las brujas", *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, México, No. 14, Cuarta época, Instituto de Ciencias Penales, 2010, p. 145.

<sup>159</sup> Ferrajoli, Luigi, *Garantismo penal*, México, UNAM, 2006, pp. 14-15.

[...] tiende a concebir el derecho penal esencialmente como un instrumento de defensa social -es decir, de prevención de los delitos y, por tanto, de defensa de los intereses de la mayoría no desviada- contra los atentados a la seguridad causados por la minoría de los desviados; y es obvio que el parámetro de la máxima utilidad posible de los no desviados no sólo no ofrece criterios para limitar o minimizar la aflicción de la pena, sino que ofrece, por el contrario, criterios para maximizarla. La idea de la defensa social, afirmaba hace un siglo Francesco Carrara, tiene como resultado inevitable el terrorismo penal.

Más adelante agrega que: "la desviación suscita siempre la movilización de la mayoría, que se ve a sí misma como no desviada, contra la minoría de los desviados, a los que se ve como "diferentes" y fuente de oscuros peligros."<sup>160</sup>

### **El enemigo en la teoría de Carl Schmitt.**

Si bien esta concepción acerca del Estado y el delito se ha mantenido dentro del liberalismo, la presencia latente del enemigo se manifestó de manera exacerbada en los postulados teóricos del jurista alemán Carl Schmitt, que en el contexto de la descomposición de la República de Weimar y el surgimiento, ascenso y consolidación de los movimientos fascistas en diversos países de Europa, que arremetían duramente contra las democracias liberales,<sup>161</sup> se convirtió en un referente legitimador de la práctica política del régimen nacionalsocialista del Tercer Reich. Schmitt se afilió al Partido Nacionalsocialista Alemán el 1 de mayo de 1933 y tendría el cargo de inspector de la Asociación de Guardianes del Derecho Nacionalsocialista.

Es necesario precisar el contexto histórico en el cual Carl Schmitt desarrolló su teoría sobre la política y el Estado. Como arriba se menciona, particular importancia tiene el período de la República de Weimar, comprendido entre 1919 y 1933, la cual se consolidó luego de la represión al movimiento revolucionario encabezado por Rosa Luxemburgo y Karl Liebknecht, orquestada por los socialdemócratas apoyados por grupos de extrema derecha. La República de Weimar estuvo caracterizada por la crisis

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>161</sup> Boron, Atilio y González, Sabrina, "¿Al rescate del enemigo? Carl Schmitt y los debates contemporáneos de la teoría del Estado y la democracia", en *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, pp. 137-138.

económica y las sanciones impuestas a Alemania, consecuencias de su derrota en la Primera Guerra Mundial y la pérdida de territorios, lo que provocó un gran descontento entre múltiples sectores de la población, especialmente de la extrema derecha que exigía un gobierno unitario y capaz superar el clima de crisis y desorden existente.<sup>162</sup>

En ese escenario, dentro de las obras de Schmitt destaca: "El concepto de lo político", publicado en 1927 y con posteriores revisiones en 1932 y 1933. En él expone la delimitación de lo político y establece la distinción entre amigo y enemigo como el eje fundamental que rige la acción del poder estatal y, en consecuencia, se erigen en categorías definitorias de la política, con independencia del resto de ámbitos de la vida social. Para algunos autores Schmitt instaura una nueva legalidad basada en la decisión y la fuerza, *contrario sensu* de las teorías liberales y el Estado de Derecho.<sup>163</sup>

En la concepción de Carl Schmitt, el campo político opera desde la siguiente distinción:<sup>164</sup>

La diferenciación entre amigos y enemigos tiene el sentido de expresar el máximo grado de intensidad de un vínculo o de una separación, una asociación o una disociación. Puede existir de modo teórico o de modo práctico, sin que por ello y simultáneamente todas las demás diferenciaciones morales, estéticas, económicas, o de otra índole, deban ser de aplicación. El enemigo político no tiene por qué ser moralmente malo; no tiene por qué ser estéticamente feo; no tiene por qué actuar como un competidor económico y hasta podría quizás parecer ventajoso hacer negocios con él. Es simplemente el otro, el extraño, y le basta a su esencia el constituir algo distinto y diferente en un sentido existencial especialmente intenso de modo tal que, en un caso extremo, los conflictos con él se tornan posibles, siendo que estos conflictos no pueden ser resueltos por una normativa general establecida de antemano, ni por el arbitraje de un tercero "no-involucrado" y por lo tanto "imparcial".

---

<sup>162</sup> Rürup, Reinhard, "Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar", en J.J. Carreras Ares (comp.), *El Estado Alemán (1870-1992)*, Madrid, Marcial Pons, 1992, p. 125-158.

<sup>163</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Carl Schmitt. Jurisprudencia para la ilegalidad", *Revista de Derecho*, México, Vol. XIV, julio de 2003, pp. 9-24.

<sup>164</sup> Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, México, Ediciones folios, 1985, p.23.



De este pasaje se pueden extraer dos postulados: la criminalización de los diferentes, de *la otredad*, y la necesidad de un estado de excepción para la resolución de la contraposición entre amigo y enemigo. El primero fue puesto en práctica contra los disidentes políticos, entre los que destacaban los comunistas, para posteriormente dirigirse contra el pueblo judío. En este sentido, las Leyes de Nürenberg, expedidas en 1935, tenían por objetivo "proteger la sangre y el honor alemanes", lo que significó en los hechos la abolición del principio de igualdad ante la ley, excluyendo de manera expresa a las personas de origen judío.<sup>165</sup> En segundo lugar, el estado de excepción implica la suspensión total del orden normativo, por decisión del soberano, ante una amenaza a la existencia misma del Estado.

De esta forma, el soberano decide qué es el orden, la seguridad y la legalidad, posicionándose él mismo sobre cualquier norma, en este sentido, el estado de excepción es:<sup>166</sup>

[Un] dispositivo de acción política que remite al derecho sólo como garante o como legitimador de la violencia conservadora del Estado de derecho. Es en sí una violencia sin referente real al derecho, una violencia que recurre al derecho sólo como estrategia de legitimación del poder soberano.

Así, el estado de excepción acciona discursos y prácticas legitimadoras de la actividad extrajurídica del Estado, dejando sin efectos el derecho. Este planteamiento fue puesto en marcha durante el Tercer Reich, desde 1933 hasta 1945, luego del incendio del Reichstag en 1933, con la aprobación de una legislación que permitía a la policía detener sin orden judicial a las personas consideradas enemigos, además de mantenerlos detenidos indefinidamente en campos de concentración sin la intervención de ningún control judicial. Aunado a ello, fue sancionada la "Ley para remediar la miseria del pueblo

---

<sup>165</sup> Rafecas, Daniel, *La ciencia del Derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt*, Buenos Aires, Cátedra Hendler, Universidad de Buenos Aires, [http://www.catedrahendler.org/doctrina\\_in.php?id=168](http://www.catedrahendler.org/doctrina_in.php?id=168).

<sup>166</sup> Atilas-Osoria, José M. y Insausti, Xabier, *Sobre la violencia: Schmitt, Benjamin y Agamben*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Sociología, 2015, p. 5, <http://sociologia-alas.org/.../Sobre%20la%20violencia%20Schmitt,%20Benjamin%20y>.

y el Reich", que daba a Hitler amplias facultades legislativas, dejando sin efectos la Constitución de Weimar.<sup>167</sup>

Al respecto, Hanna Arendt señala que el terror fue la herramienta principal del fascismo, anclado en la figura del enemigo, cuya sola existencia representaba un peligro. La institución prevista para la eliminación del enemigo fue el campo de concentración, que fungió como una fábrica de una humanidad desprovista de personalidad jurídica o política y acotada a la dimensión biológica e instrumental, superflua y prescindible.<sup>168</sup> Siendo ésta la esencia misma del estado de excepción.

### **El enemigo en la guerra fría y la globalización.**

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la reorganización hegemónica planetaria se estructuró en dos bloques: el comunista y el capitalista. La guerra y la categoría de enemigo se trasladaron a los países periféricos, en donde las potencias continuaban su enfrentamiento. Pilar Calveiro indica que: "[E]n el caso latinoamericano, *el otro* a eliminar se construyó por su identidad política bajo la categoría genérica de *subversivo*. Bajo esta denominación se asimiló a una serie de *otros*, compuesta por todos aquellos que representaran una alternativa para el proyecto hegemónico estadounidense."<sup>169</sup>

Durante la década de 1970, especialmente en América Latina, los Estados implementaron métodos ilegales para la eliminación de los enemigos, *comunistas* o *subversivos*, por ello a este período se le conoce como *guerra sucia*. De acuerdo con Calveiro, una de las características principales de los Estados nacionales en la época de la guerra sucia es la existencia de un sistema represivo ilegal articulado con los mecanismos legales, dando paso a la conformación de estados de excepción, con motivo de la "amenaza" a la civilización occidental en el contexto de la Guerra Fría.<sup>170</sup> En múltiples países latinoamericanos convivieron las cárceles y los centros clandestinos de detención, la tortura sistemática como método de investigación y los tipos penales

---

<sup>167</sup> Rafecas, Daniel, *La ciencia del Derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt*, Buenos Aires, Cátedra Hendler, Universidad de Buenos Aires, 2007, [http://www.catedrahendler.org/doctrina\\_in.php?id=168](http://www.catedrahendler.org/doctrina_in.php?id=168).

<sup>168</sup> Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza, 1981, p. 653.

<sup>169</sup> Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, pp. 41 y 42.

<sup>170</sup> *Idem*.

criminalizantes. En México, el delito de disolución social fue la expresión de lo anterior a nivel local. El punto número cuatro del pliego petitorio firmado el 4 de agosto por el Consejo Nacional de Huelga durante el movimiento estudiantil de 1968, demandaba la derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, el primer artículo contenía la siguiente descripción típica del delito de disolución social:

Artículo 145. Se aplicará prisión de dos a seis años, al extranjero o nacional mexicano, que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado mexicano. [...]

Dicho tipo penal fue creado a partir de una iniciativa del entonces presidente Manuel Ávila Camacho en 1941. El proceso legislativo en México fue producto de presiones internacionales por parte de las potencias occidentales durante la Segunda Guerra Mundial, que se disponían a proteger sus intereses económicos y políticos anclados en América Latina. Fue con ese propósito fundamental, que en el mismo año se llevó a cabo el Segundo Congreso Latinoamericano de Criminología, cuyos resolutivos se centraron en la manufactura de mecanismos jurídicos que implicaran "soluciones preventivas o represivas para luchar contra esas actividades que aspiraban a substituir los regímenes americanos basados en la democracia y la libertad, por regímenes de fuerza".

171

La vaguedad de los términos contenidos en el tipo penal de disolución social, por ejemplo: "cualquier otro medio", "propaganda" u "orden público", permitía a los fiscales o a los juzgadores criminalizar y judicializar el ejercicio de la libre manifestación de las ideas, la libertad de prensa, de pensamiento, y de asociación, por parte de casi cualquier persona que se considerara disidente u opositor del *status quo*.

La lucha por la hegemonía mundial fue también una lucha para arribar a una nueva fase de acumulación del capital, por lo cual era indispensable para los Estados Unidos la eliminación de cualquier modelo político y económico que compitiese o impidiera el avance del capitalismo. Finalmente, con la caída de la Unión Soviética y el

---

<sup>171</sup> Rosales Aguilar, Rómulo, *El delito de disolución social y su aplicación aberrante*, México, Editorial Galeza, 1959, p.152.

término de la Guerra Fría a finales de 1980, tuvo lugar una reorganización geopolítica internacional que también impactó al interior de los Estados nacionales para adaptarlos a los requerimientos del nuevo orden mundial.

En ese tenor, una vez concluida la lucha contra la amenaza comunista, en la globalización se construyó una serie de enemigos mediante los cuales pretendía legitimar las continuas guerras neocolonialistas para la expansión de los mercados. En ese tenor, en 1987 se comienza a referir la "guerra contra el narcotráfico", que justificó la invasión de Panamá por los Estados Unidos en 1989. Posteriormente se agregarían a la lista de enemigos el crimen organizado y el terrorismo, presuntas amenazas a la seguridad ya no nacional sino global.

En ese contexto es que se configura la doctrina denominada Derecho Penal del Enemigo, teorizada por Gunter Jakobs, quien, siguiendo la lógica de un mundo unipolar, parte de que el Estado es el garante de los derechos de sus ciudadanos y del orden existente, un orden que se expresa como el único posible y deseable. Cualquier individuo que no valide dicho orden y lo quebrante, o al menos lo pretenda, deja de ser un ciudadano y se convierte en un enemigo, en palabras de Jakobs: "Quien no presta una seguridad cognitiva suficiente de un comportamiento personal, no solo no puede esperar ser tratado aún como persona, sino que el Estado no *debe* tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas".<sup>172</sup> En tanto se trata de un peligro latente, el enemigo recibirá un tratamiento diferenciado, que no se remite al castigo o rehabilitación, sino a su combate y eliminación.<sup>173</sup>

Quien por principio se conduce de modo desviado no ofrece garantía de un comportamiento personal; por ello, no puede ser tratado como ciudadano, sino debe ser combatido como enemigo. Esta guerra tiene lugar con un legítimo derecho de los ciudadanos, en su derecho a la seguridad; pero a diferencia de la pena, no es Derecho también respecto del que es penado; por el contrario, el enemigo es excluido.

Por lo anteriormente referido, Martínez-Bastida caracteriza el Derecho Penal del Enemigo como una construcción que: "[L]egítima la decisión deontológica de excluir, de

---

<sup>172</sup> Jakobs, Günter y Cancio Meliá, Manuel, *Derecho Penal del Enemigo*, España, Thomson, 2003, p. 47.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 55-56.

manera parcial, la calidad de persona a un individuo", con la intención de "incluirle en el catálogo de riesgos y peligros sociales",<sup>174</sup> con lo cual el individuo sufre un proceso de despersonalización, resultado de su decisión de apartarse o quebrantar el orden normativo.

Otro de los elementos centrales para comprender los planteamientos de Jakobs, es la función de la pena en el Derecho moderno. Para el autor, la pena es fundamentalmente coacción que tiene diversas expresiones; primero, porta un significado que responde al hecho de que una persona haya infringido la norma, con el fin de confirmarla, siendo, en consecuencia, un medio de interacción simbólica. Sin embargo, la pena también produce algo físico: un efecto de aseguramiento, en este aspecto, la pena no pretende comunicar nada sino ser efectiva, dirigiéndose no contra la persona del infractor sino contra el individuo peligroso. De este modo, la medida no se ejerce comunicativamente sino para luchar contra el peligro. Jakobs señala que el Derecho es "[E] vínculo de personas que son titulares de derechos y deberes" y agrega que: "[L]a relación con los enemigos no se determina por el Derecho, sino por la coacción. Ahora bien, todo Derecho se halla vinculado a la autorización para emplear coacción, y la coacción más intensa es la del derecho penal".<sup>175</sup>

Despojar a los individuos considerados *peligrosos* de su condición de persona, y constituir la pena en medida de aseguramiento, son ejes que articulan el Derecho Penal del Enemigo que, de manera general, acarrea las siguientes implicaciones:

1. La punición de conductas previas a la comisión de un acto ilícito o incluso antes de que las primeras sean ejecutadas.
2. Penas desproporcionadas respecto de una conducta que aún no entra en la fase ejecutiva, en comparación con la sanción correspondiente a la consumación del acto.
3. Se plantea como una legislación de lucha o de guerra.
4. Existe una reducción de garantías judiciales y, en consecuencia, de los derechos humanos.

---

<sup>174</sup> Martínez-Bastida, Eduardo, *Derecho Penal del Enemigo*, México, Raúl Juárez Carro Editorial, 2013, p. 26.

<sup>175</sup> Jakobs, Günter y Cancio Meliá, Manuel, *op. cit.*, pp. 25-26.

En ese tenor, el Derecho Penal del Enemigo penaliza actividades que no se han consumado, que se encuentran en la fase preparatoria o de planeación, pues la pena no trata de remediar o reparar el daño realizado, sino fungir como medida de seguridad para evitar afectaciones futuras y eliminar el peligro.

Se trata de un Derecho penal de autor y no del acto, pues la intencionalidad o el factor subjetivo se encuentra por encima de lo objetivo o concreto, aunado a que el Estado (o el soberano en términos de Carl Schmitt), es quien determina la situación de emergencia y peligro. Para Pilar Calveiro esto implica abrir un espacio muy amplio de discrecionalidad para la interpretación de los jueces, facilitando la instrumentalización política del Derecho, trasladándose del principio "ninguna pena sin ley" al de "ningún delito sin pena", característico de un Estado *securitario*.<sup>176</sup>

Estas ideas guardan una correlación estrecha con lo expuesto por Carl Schmitt, ya que postula un régimen de excepción basado en la construcción de un enemigo, al cual sólo es posible tratar mediante la guerra. Tal concepción contraviene los principios garantistas clásicos: el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad de las figuras del delito, y con ello incumple la certeza del derecho penal. También contraviene los principios de lesividad, el de proporcionalidad de las penas, la obligatoriedad de la acción penal, la centralidad de la contradicción, y el papel del proceso como herramienta para la verificación de los hechos cometidos y no una forma de penalización preventiva.<sup>177</sup> Rivera Beiras lo resume de la siguiente manera:<sup>178</sup>

[El] adelanto de la punibilidad [que] se opera cambiando la perspectiva del Derecho penal de los hechos pasados a los hechos futuros, lo que supone en ocasiones incriminar, no tanto hechos propiamente dichos cuanto conductas, cuya relevancia penal se manifiesta particularmente en un contenido simbólico, pero sin que se produzca la rebaja de pena que en principio debería acompañar a la anticipación de la tutela, lo que da lugar a penas desproporcionadas; prescindiendo de ciertas garantías procesales, y soslayando las garantías derivadas del principio de legalidad, ya que el legislador utiliza términos tan porosos y ambiguos, que permiten hablar de un intento consciente de eludir el

---

<sup>176</sup> Calveiro, Pilar, *op. cit.*, p.79.

<sup>177</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p.77.

<sup>178</sup> Rivera Beiras, Iñaki, *Política criminal y sistema penal, viejas y nuevas racionalidades punitivas*, España, Editorial Anthropos, 2005, pp. 402-403.

mandato de determinación que se desprende del mencionado principio. De centrar la atención en los aspectos objetivos, se pasa a desvalorar fundamentalmente lo subjetivo, mientras que la pena se dirige hacia el aseguramiento frente a hechos futuros, no a la sanción de hechos cometidos.

Es evidente que los postulados de Schmitt y Jakobs comparten algunos rasgos:

1. En ambas teorías se parte de una decisión política, tomada ya sea por el soberano o el Estado, que determina cuándo se está ante una situación de emergencia o amenaza, así como quién o quiénes son los enemigos.
2. El enemigo tiene siempre un carácter público, siempre es un *hostis*, pues representa un peligro para el orden existente. Esto resulta en la despersonalización del individuo y con ello la anulación de sus derechos, pasando a ser considerado solamente en su dimensión biológica.
3. Ante la situación de emergencia se hacen necesarias medidas extraordinarias, en ocasiones incluso ilegales, pues al enemigo se le combate y elimina por medio de la guerra. De esta manera se implanta un estado de excepción, con la finalidad de suprimir la amenaza al orden vigente.

Si bien estos autores coinciden en múltiples aspectos, el Derecho Penal del Enemigo adquiere dimensiones mucho más amplias, debido a que la globalización estructura los fenómenos políticos, económicos y sociales a escala planetaria, en el contexto de un mundo capitalista neoliberal hegemónico. Precisamente Jakobs hace referencia al narcotráfico, al crimen organizado y al terrorismo, como los enemigos en la época moderna, con claras implicaciones internacionales.

Especialmente el terrorismo ha sido un paradigma en la aplicación de los postulados de Jakobs. De acuerdo con Mary Luz Sandoval, la delimitación del término mismo ha sido un "campo de lucha", llegando a tener más de cien definiciones.<sup>179</sup> El primer instrumento internacional donde se hace referencia específicamente a él, fue el Convenio Internacional de la ONU para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, firmado en 1997, que se centraba en la descripción de los hechos punibles. Sin embargo, dos años después, en 1999, apareció el Convenio

---

<sup>179</sup> Sandoval, Mary Luz, *Diacrítica del terror*, Bogotá, Tercer Mundo, 2007, p. 39.

Internacional de la ONU para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incorporando a la definición el propósito u objetivo del acto, atribuyéndole una finalidad política y especialmente antigubernamental. Con ello se pasa de, una caracterización precisa del delito, a definirlo mediante la intencionalidad de sus autores. Así, cualquier acto que altere la normalidad y tenga exigencias políticas puede ser considerado terrorista, de esta forma las protestas antisistémicas o simplemente sociales son también susceptibles de entrar en dicha categoría.

Es así como nace la "USA Patriot Act", una legislación promulgada el 26 de octubre de 2001 en Estados Unidos, con motivo de los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono, en Washington D.C. Esta ley permite que, sin autorización previa, los agentes del gobierno intercepten conversaciones telefónicas y electrónicas, realicen registros domiciliarios, violen el secreto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes, así como juzgar a los sospechosos de terrorismo en tribunales militares. En términos similares fue publicada la *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill*, el 14 de diciembre de 2001, en el Reino Unido.

Aunado a lo anterior, un año después George W. Bush, presidente de los Estados Unidos de América, dio a conocer el documento titulado: "La estrategia de seguridad nacional", en el cual desarrolló la concepción de *guerra preventiva*, argumentando que ante la existencia de la inminente amenaza terrorista y la magnitud potencial de los daños, los Estados Unidos debían estar preparados. Richard F. Grimmett, especialista en Defensa Nacional del Congreso de EEUU, expone que esta estrategia consiste en: "una acción militar que Estados Unidos emprende contra otro país para prevenir o mitigar un presunto ataque militar o empleo de fuerza por ese país contra Estados Unidos".<sup>180</sup>

La puesta en práctica de los postulados de Jakobs también se ha llevado a cabo al interior de las naciones. Por ejemplo, la política del alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, quien fue electo en 1993 y terminó su mandato en el 2003.

La política de Giuliani ha sido denominada: "Cero tolerancia" o "Compstat", teniendo su principal objetivo en combatir los delitos y faltas menores para generar una percepción de seguridad en la ciudadanía y fundamentalmente en los potenciales

---

<sup>180</sup> Grimmett, Richard, *Empleo preventivo de la fuerza militar por Estados Unidos: antecedentes históricos*, United States of America, U.S Department of State, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijps/pj7-4grl.htm>.



inversionistas. Esto en los hechos significó la criminalización de la pobreza y el uso excesivo de la fuerza contra los sectores más vulnerables, por ejemplo, migrantes, jóvenes y personas en situación de calle, que fueron considerados peligrosos y por ende susceptibles de eliminar.

Una de las primeras acciones de Giuliani se dirigió contra los *limpiaparabrisas*, según sus propias palabras, porque “su eliminación sería relativamente sencilla”, además de producir efectos cuantificables y cualitativos en la percepción ciudadana.<sup>181</sup> Esta política se extendería en toda la ciudad afectando los derechos humanos de múltiples sectores. Entre los resultados se pueden mencionar los siguientes: el 19 de octubre de 1998 la policía de la gran manzana reprimió una manifestación de activistas homosexuales, donde fueron arrestadas cien personas, entre las que se encontraban enfermos de SIDA, quienes durante su detención no recibieron sus medicamentos. En otros sucesos, jóvenes inmigrantes haitianos y afrodescendientes fueron golpeados, torturados y víctimas de ejecuciones extrajudiciales. El Fiscal General del Estado llegó a la conclusión de que los registros y detenciones llevados a cabo por los agentes policiales dependían de un criterio personal, afectando principalmente a los jóvenes hispanos y afroamericanos, pese a que no estuvieran cometiendo ningún delito. Finalmente, de acuerdo con organizaciones defensoras de derechos humanos, de 1994 a 1996 la policía neoyorquina asesinó a 75 personas, las cuales fueron víctimas de disparos por la espalda, en la cabeza o boca abajo, además de sufrir múltiples maltratos.<sup>182</sup>

El enemigo en la política de "Tolerancia Cero" puede resumirse así:<sup>183</sup>

"En Nueva York sabemos dónde está el enemigo", declaraba Bratton en una conferencia realizada en la Heritage Foundation, otro gran *think tank* neoconservador aliado al Manhattan Institute en la campaña de la penalización de la pobreza: los squeegee-men, esos individuos sin techo que acosan a los automovilistas detenidos ante los semáforos para ofrecerse a lavar sus parabrisas a cambio de una moneda (el nuevo alcalde, Rudolph Giuliani, había hecho de ellos el símbolo vergonzoso de la decadencia social y moral de la ciudad, y la prensa popular los asimila abiertamente a parásitos 'squeegee pests'), los

---

<sup>181</sup> González Ruiz, Edgar, “Historia criminal de Rudy Giuliani”, *Red Voltaire*, 30 de agosto de 2004, <http://www.voltairenet.org/article121977.html>.

<sup>182</sup> *Ídem*.

<sup>183</sup> Wacquant, Loïc, *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial, 2004, p. 29.

pequeños revendedores de droga, las prostitutas, los mendigos, los vagabundos y los autores de graffiti. En síntesis, el subproletariado que representa una mancha y una amenaza. A él apunta prioritariamente la política de "tolerancia cero" que aspira a restablecer la "calidad de vida" de los neoyorquinos que, por su parte, saben comportarse en público.

La estrategia de Tolerancia Cero fue implementada en ciudades de todo el mundo, por ejemplo, Buenos Aires, Londres, Brasilia, Francfort, Milán y Ciudad del Cabo, entre otras, incluyendo el Distrito Federal durante el periodo en que Andrés Manuel López Obrador fue Jefe de Gobierno. Pese a las múltiples críticas, en el 2002 fue contratada la empresa de seguridad de Giuliani para que brindase una consultoría al gobierno del Distrito Federal, el contrato tuvo una duración de un año y fue pagado por la iniciativa privada.

Organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), señalaron que la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe elaborado por la empresa de Giuliani, contravenía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se ejecutaron en sustitución del Programa Integral de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006, instrumento que rige la política en la materia. De igual modo se advirtió que los estímulos económicos otorgados a los elementos policiales que realizaran detenciones y remisiones al Ministerio Público, y la recomendación de llevar a cabo interrogatorios en campo a las personas sospechosas de haber cometido un delito, no sólo eran contrarios a la Ley de la Secretaría de Seguridad Pública y a los derechos humanos, sino que además en la práctica criminalizaban a las personas en situación de calle, jóvenes y vendedores ambulantes, principalmente.<sup>184</sup>

## **Conclusiones.**

La categoría de enemigo fue asimilada por el Estado liberal durante su génesis y, junto a la monopolización de la resolución de las disputas que sitúa al poder soberano también en

---

<sup>184</sup> Ríos Espinosa, Carlos, *La política pública del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad y protección a los derechos humanos*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. Insyde, 2004, p. 16.

calidad de víctima, se constituyeron en medios de control social ejercidos a través del derecho penal. De esta forma, el establecimiento de actos selectivos, administrativos y jurídicos, mediante los cuales se aplica el derecho penal, es un proceso de criminalización que puede basarse en la protección de ciertos bienes o la determinación de cierto perfil de los individuos a los que debe aplicarse la norma.<sup>185</sup>

En este sentido, el delito y el criminal son construcciones sociales e históricas, siempre referidas al ejercicio asimétrico del poder, en donde la infracción o crimen no sólo perjudica al individuo directamente involucrado, sino que representa una ofensa abierta al Estado y al orden establecido. De tal suerte que los criminales adquieren el carácter de enemigos, el cual ha sido denominado de diferentes maneras: desviado, anormal, entre otras. Ello pese a la existencia de un marco normativo que establece los derechos humanos, entendidos desde la teoría liberal como límites al poder del Estado.

Sin embargo, estos límites se encuentran sujetos al contexto y a los designios de los factores reales o clases que ostentan el poder, como se exhibe en las obras Carl Schmitt y Günter Jakobs, quienes en un entorno de crisis han planteado que la categoría de enemigo se constituya en una herramienta de legitimación, para la imposición de órdenes normativos en los que destaca la represión de *la otredad* y la despersonalización de los individuos.

Ejemplo de lo anterior es el Protocolo de Actuación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, impulsado por el entonces Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, quien se ha pronunciado abiertamente a favor de los postulados de Jakobs.<sup>186</sup> El Protocolo fue expedido en un contexto de protestas generalizadas y, a pesar de la vigencia de una reforma constitucional y múltiples tratados internacionales en la materia, contenía elementos criminalizantes y violatorios de los derechos humanos, mismos que serán analizados a continuación.

---

<sup>185</sup> Martínez-Bastida, Eduardo, *op. cit.*, p. 46.

<sup>186</sup> Mancera Espinosa, Miguel Ángel, “¿Derecho Penal del Enemigo en México?”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, (coord.), *Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Política Criminal, Derecho Penal y Criminología. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Jornadas sobre Justicia Penal, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 585-608, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2506/30.pdf>.

### **3.3 Los criterios establecidos en el Protocolo de Actuación Policial para llevar a cabo una detención, y el derecho a la libertad y seguridad personales.**

El Protocolo objeto de análisis de esta obra, es un ordenamiento jurídico, formalmente de observación interna por parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, de naturaleza administrativa, no penal. Sin embargo, materialmente tipifica las conductas descritas como “actitud agresiva”, “actitud violenta” y “estado de agresividad”. También, el Protocolo impulsa una política de “control y vigilancia” de las movilizaciones a través de mecanismos consistentes en la “conducción de multitudes”, sin determinar garantías para hacer efectivo el respeto a los derechos humanos de las personas que expresan sus ideas o disienten públicamente.

El 24 de octubre de 2013, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo 69/2013 mediante el cual se modificó el Protocolo de Actuación Policial. Sin embargo, los cambios llevados a cabo no afectaron de manera sustancial el contenido del Protocolo, pues además de corregir enumeración y agregar algunas definiciones, los procedimientos previstos son esencialmente los mismos, con breves adiciones sobre el auxilio a heridos o lesionados, sin tomar en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A continuación, se expondrán los lineamientos e hipótesis que contiene el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes —en adelante Protocolo—, para llevar a cabo la detención de personas que participan en alguna protesta social, así como el proceder de los elementos policiales hacia las manifestaciones públicas, los cuales responden a la lógica de los planteamientos del Derecho Penal del Enemigo, teoría apoyada públicamente por el ex Jefe de Gobierno capitalino, Miguel Ángel Mancera.

En el Capítulo I del Protocolo se plasma su objeto, no realiza mención alguna respecto a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas que se manifiestan, pero hace énfasis en la prevención de delitos, infracciones y daños a bienes, partiendo del supuesto de que las protestas sociales son una fuente de actos ilícitos:<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, “Acuerdo 16/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima época, No. 1569, 25 de marzo de 2013, p. 8.

El presente Protocolo es de observancia general y obligatoria para los integrantes de la Policía del Distrito Federal, y tiene por objeto mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y de sus bienes, prevenir la comisión de los delitos e infracciones, y colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

Confirmando esta tendencia, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, no contempló en el ordenamiento la coordinación obligatoria con la Comisión de Derechos Humanos local, para llevar a cabo un plan u orden de operación policial.

El Protocolo también se caracteriza por emplear términos poco claros y ambiguos, situación que contraviene el derecho a la seguridad jurídica contemplado en los artículos 14 y 16 constitucionales, además de contradecir diversas disposiciones de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

El párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De la misma forma, el artículo 16 de la Carta Magna establece:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

A *contrario sensu* de estas disposiciones, la vigilancia e identificación de las personas con “actitud agresiva”, que se encuentra redactada a modo de tipo penal especial dentro de un ordenamiento interno de la fuerza pública capitalina, es una

constante en el Protocolo. Lo que consta en su Capítulo III, denominado: “Conducción de multitudes”, y se reitera en los capítulos IV y V:<sup>188</sup>

Durante el evento, los comandantes y policías, observarán e identificarán dentro de la multitud a las personas con actitud agresiva, a fin de informar al mando la situación que prevalece y solicitarán las órdenes correspondientes.

La denominada “actitud agresiva” o “violenta” es castigada *de facto* con la privación temporal de la libertad, es decir, mediante la “separación” de los contingentes de las personas inidentificadas con tales conductas, y a través de la conocida práctica del “encapsulamiento” contra grupos de manifestantes, según los mecanismos contemplados en el Capítulo III del Protocolo de Actuación Policial en comento:<sup>189</sup>

En los casos que los Directores Generales y/o mando designado identifiquen alguna persona con actitud agresiva o violenta, instruirán a las unidades Policiales a emplear medios no violentos para parar o intentar prevenir un peligro a la vida o integridad de las personas y sus bienes y en caso de que éstos resulten insuficientes o no garanticen el logro del resultado previsto, **darán la orden de ingresar al contingente encauzando a las personas con actitud agresiva, separándolas de la multitud como medida de prevención** para proteger su integridad personal y de sus bienes.

Sin embargo, no existen criterios en ninguna norma que definan a un individuo con dicha conducta, dejando al arbitrio de los mandos policiales la determinación de una “actitud violenta”, sin más referencias que la apreciación subjetiva del comportamiento de las y los manifestantes, lo que expone a éstas últimas a situaciones de discriminación por su edad, vestimenta u otras características, como se evidenciará con casos concretos en el capítulo 4 de esta tesis.

Además de lo anterior, en el párrafo antes referido se señala que las medidas contenidas en el Protocolo tienen la finalidad de “prevenir” y “parar” el peligro que

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 9, 11 y 12.

<sup>189</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, “Acuerdo 69/2013 por el que se adicionan, modifican y derogan diversos puntos del Acuerdo 16/2013 y el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima séptima época, No. 1719, 24 de octubre de 2013, p. 19. Subrayado propio.

representan los individuos con “actitud agresiva” o “violenta”, es decir, se contempla la punición preventiva.

De esta manera, el ordenamiento se adelanta a la comisión de actos presuntamente delictivos durante una protesta, al prever la privación de la libertad temporal como castigo cuando una persona presente una “actitud agresiva”, “estado de agresividad” o “actitud violenta”. Tal sanción es aplicada posteriormente a la calificación discrecional de algún Director General o mando designado por la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, sin la necesidad de acreditar que las y los manifestantes en cuestión, hayan cometido cualquier acto ilícito.

Más adelante el Protocolo dispone: <sup>190</sup>

Si las personas en actitud agresiva cometieron o están cometiendo un delito, acto ilícito o infracción administrativa, los policías detendrán a los probables responsables, y coordinarán su inmediata puesta a disposición ante la autoridad correspondiente y se facilitarán las atenciones médicas y/o activarán los servicios de emergencia para el caso de que haya lesionados o siniestro.

No obstante, los individuos con "actitud agresiva", sin cometer delito o infracción administrativa, ya habían sido detenidos previamente cuando fueron "encauzados" y separados de la multitud, privándoles de su libertad, aunque fuese de forma momentánea, sin respeto a las garantías establecidas en las normas nacionales y los tratados internacionales de derechos humanos.

También, el ordenamiento sanciona a las personas manifestantes en su conjunto y no sólo de manera individual, pese a que ninguno de los demás participantes hubiere cometido conductas ilícitas, pues simplemente se dispone que, ante la existencia de "personas conflictivas", se procederá a disolver la concentración, situación que constituye una evidente violación a los derechos de reunión, manifestación y protesta social.<sup>191</sup>

En ese tenor, las personas son susceptibles de ser privadas de su libertad de manera masiva, según lo dispuesto en el capítulo referente a la “Conducción de

---

<sup>190</sup> *Ídem.*

<sup>191</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, “Acuerdo 16/2013...”, cit., p. 10.

multitudes”, con la pretensión de controlar y vigilar el desplazamiento y las acciones de las concentraciones, así como mantener el “orden” de los contingentes.<sup>192</sup>

El mismo capítulo indica: “En el caso en que la multitud se torne violenta, deberán aplicar lo dispuesto en el Capítulo VI, del Restablecimiento del Orden Público”. De la misma forma en que no se definen las “actitudes violentas” o “agresivas”, tampoco se especifican los criterios de gradación desde la “no violencia” hasta la “violencia”, lo cual crea un amplio margen de arbitrariedad que puede ser utilizado por los mandos y elementos policiales, ocasionando incertidumbre jurídica.

También se contempla la contención de las protestas para evitar su arribo a ciertos puntos o instalaciones, que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública consideren estratégicas, para evitar que la multitud ocasione daños a la propiedad privada o pública. De esta manera, se impide el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y manifestación pública, situándolos por debajo de otros derechos, y en caso de que los contingentes no se dispersen, las autoridades pueden proceder a la liberación de las vialidades, supuestamente utilizando en primera instancia el diálogo, lo que no sucede en los hechos, o proceder a la aplicación de las acciones previstas en el capítulo VI: “Restablecimiento del orden público”. Dicho capítulo señala las situaciones en las que deberá ser aplicado.<sup>193</sup>

En caso de disturbios, linchamientos o cualquier otra manifestación violenta la Policía del Distrito Federal restablecerá el orden público en la Ciudad de México, a través de la ejecución de técnicas y tácticas policiales para el control y dispersión de multitudes, con la colaboración y coordinación que corresponda a las demás instituciones del Gobierno del Distrito Federal.

El Protocolo indica que la fuerza pública deberá agotar los medios pacíficos para la resolución del conflicto y, si no se llegase a una solución para la problemática, se le advertirá al contingente que se desista de realizar actos ilícitos. En estas indicaciones es importante destacar que se describe un mecanismo que pretende disolver la manifestación, a través de la búsqueda de solución a un conflicto, sin considerar la posibilidad de que los manifestantes ya hubieren agotado las vías institucionales

---

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 13.



correspondientes, o bien, que los participantes simplemente pretendan expresar una opinión, posición o descontento de manera pública.

De esta manera, en el supuesto de no existir posibilidad de solución inmediata, la persistencia de la manifestación podría considerarse como un “estado de agresividad”, de forma que los elementos policiales pueden proceder al uso gradual de la fuerza, incluyendo la utilización de armas incapacitantes no letales y de **armas de fuego o de fuerza letal**.<sup>194</sup> Esto sitúa en inminente riesgo el derecho a la salud y la vida, tanto de los participantes en movilizaciones, como de los transeúntes y habitantes de la ciudad en general. Además, esta última disposición entra en contradicción directamente con el artículo 25 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, el cual ordena: “El Policía no podrá usar armas letales en la dispersión de manifestaciones”.

Asimismo, el capítulo sobre el restablecimiento del orden público señala:

Si las multitudes obedecen la instrucción, una vez que se determine que se ha restablecido el orden público de manera pacífica, en coordinación con el Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México, Centro Computarizado de Control Vial y Puesto de Mando, quienes supervisan la dispersión total de la multitud y dan seguimiento de los mismos a su desplazamiento.

Destaca la reiterada omisión de coordinarse con organismos gubernamentales de derechos humanos o incluso de la sociedad civil y, de nueva cuenta, se abre un amplio espectro de interpretación de las autoridades respecto a la definición de orden público, ya que no hay criterios claros para determinar objetivamente cuándo este existe o no. Aunado a ello, pese a que las personas manifestantes hayan aceptado las advertencias de los mandos policiacos y decidan retirarse, el Protocolo dispone la dispersión y seguimiento de las y los participantes, inclusive sin haber cometido ningún ilícito, constituyendo una vulneración del derecho de asociación.

El 24 de octubre de 2013, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una enmienda al Protocolo, donde en perjuicio del respeto a los derechos humanos se define

---

<sup>194</sup> *Ídem*.

a la violencia como: “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

Así el Protocolo tipifica *de facto* la violencia en grado de amenaza, presumiendo que los asistentes a una manifestación pública pueden ser legítimamente vulnerados en su seguridad e integridad personales a pesar de que materialmente no cometan ningún delito o falta.

De esta manera, los lineamientos que establece el Protocolo para llevar a cabo detenciones en contextos de manifestaciones públicas se corresponden con los postulados del Derecho Penal del Enemigo, que se desarrollaron en el apartado precedente.

En primer lugar, podemos señalar que el Protocolo parte del supuesto de que las protestas sociales constituyen situaciones que ponen en riesgo el denominado “orden público”. El Estado se posiciona como un ente en peligro y considera dichos sucesos eventos de emergencia o excepcionalidad y, al mismo tiempo, convierte en *hostis* a quienes participan en las protestas.

En ese tenor, el Protocolo tiene la finalidad de prevenir los daños o riesgos potenciales al orden público, para el que no existen criterios objetivos que lo determinen. Esto resulta en la coacción de conductas que no constituyen necesariamente un delito o infracción, con el objetivo de combatir al individuo *peligroso*.

En segundo lugar, la denominada “actitud agresiva”, el “estado de agresividad” o “actitud violenta”, son términos fundamentales del Protocolo mediante los cuales se construye y delimita al enemigo público. De este modo, las personas que sean señaladas bajo estos términos por los mandos policiales, serán sancionadas con la privación de la libertad, ya que el Protocolo permite a las fuerzas de seguridad pública irrumpir en los contingentes y “encauzar” a dichas personas, aunque a que no hubieren cometido conducta ilícita alguna.

En el mismo sentido, el Protocolo sigue los postulados del Derecho Penal del Enemigo, privilegiando el castigo de actos que se encuentran en la fase preparatoria,

como medida preventiva para eliminar el peligro y posibles daños al orden establecido. Así, establece la punibilidad anticipada para los individuos declarados *hostis*, además de extender la sanción hacia todas las personas que participan en la protesta mediante la disolución o “conducción” de los contingentes.

El Protocolo de Actuación Policial comparte los fundamentos del Derecho Penal del Enemigo, los cuales podemos mencionar a manera de síntesis:

1. El *hostis* es construido a partir de la calificación de las personas con actitud “agresiva”, “violenta” o en un “estado de agresividad”.
2. Las protestas sociales y las manifestaciones son consideradas eventos que ponen en peligro el orden público, dándoles un tratamiento de situaciones de excepción o emergencia.
3. El Protocolo contiene medidas de punición anticipada, que tienen el objetivo de prevenir o evitar presuntos daños futuros.
4. Los procedimientos para la privación de la libertad ordenados por en el Protocolo, disminuyen las garantías judiciales de las personas señaladas como *hostis*.
5. Al tratar a los manifestantes en calidad de enemigos, incluso se prevé su eliminación física a través del uso de “armas de fuego o de fuerza letal”.

De esta forma, los derechos a la vida, la salud, la libertad y seguridad personales, y las garantías procesales se ven seriamente afectadas, debido a que los individuos estimados peligrosos pierden su carácter de persona y deben ser combatidos por el Estado, instaurando *de facto* un estado de excepción o emergencia.

### **El derecho a la libertad y seguridad personales.**

Al tenor de lo expuesto en el capítulo 2 de esta obra, el derecho a la seguridad y libertad personales se extiende a la posibilidad de llevar a cabo cualquier actividad lícita, con la certeza de que los derechos o bienes propios están protegidos contra interferencias arbitrarias o ilegales.

En ese sentido, las personas únicamente pueden ser privadas de su libertad de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Constituciones y las leyes locales, sin embargo, para que tenga lugar tal privación se deben satisfacer los aspectos formal y

material, en el marco de los más altos estándares de derechos humanos. En consecuencia, además de respetar las causas, hipótesis y circunstancias establecidas por la ley, las mismas deben cumplir los criterios de racionalidad, proporcionalidad y previsibilidad. De igual manera, los instrumentos internacionales señalan que los motivos de las detenciones deben ser compatibles y necesarios con los principios de una sociedad democrática.

A nivel nacional, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tres casos en los que puede llevarse a cabo una privación de la libertad:

- Por cumplimiento de una orden judicial.
- Flagrancia.
- Caso urgente.

En el supuesto de flagrancia, las autoridades pueden realizar aprehensiones cuando observen directamente el momento preciso en que la persona esté cometiendo un delito, o bien, si a través de elementos objetivos, es posible corroborar que en el momento inmediato anterior lo estaba ejecutando. Por tanto, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales, los elementos de la fuerza pública no tienen la facultad de detener para investigar o ante alguna sospecha.

Al tenor de lo antes expuesto, el Protocolo permite la detención de personas que participen en manifestaciones públicas cuando, a criterio del mando policial, éstas sean calificadas con “actitud agresiva”, “violenta” o se encuentren en “estado de agresividad”, en contravención a lo estipulado en los tratados internacionales y normas nacionales.

De esta manera, las privaciones de la libertad, tanto individuales como colectivas, constituyen una evidente violación al derecho a la libertad y seguridad personales. Pues los criterios contenidos en el Protocolo no se apegan a los principios que mandatan los tratados internacionales, ya que la afectación de la libertad ante apreciaciones subjetivas de las autoridades no es justificable, proporcional ni previsible.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday vs Suriname (Fondo), Sentencia del 4 de diciembre de 1991, Serie C, núm. 16 párr. 47.

Las detenciones realizadas a partir del cuerpo jurídico objeto de esta tesis, pueden calificarse de arbitrarias, ya que, de acuerdo con los organismos internacionales de derechos humanos, una detención es arbitraria cuando resulte del ejercicio de los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; de opinión o expresión y, de reunión y asociación. En el caso del Protocolo, éste fue elaborado específicamente para aplicarse en el contexto del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, opinión y a la manifestación pública. En él se prevén serias restricciones al derecho a la libertad y seguridad personales.

Además, contraviene los procedimientos y el proceso penal contemplados en el Código Penal del Distrito Federal, los derechos humanos y garantías a respetarse durante la etapa de investigación en la materia, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia.

El Protocolo continúa la aplicación de los fundamentos teóricos del Derecho Penal del Enemigo, omitiendo garantías procesales, por ejemplo, informar a la persona sobre los motivos de su detención y ponerla inmediatamente a disposición ante la autoridad competente. A lo largo del texto del Protocolo, en ningún momento se indica que los elementos policiales deben hacer del conocimiento del individuo calificado de “agresivo” o “violento”, de las razones de su detención. Tampoco especifica cuál es el procedimiento a seguir luego de que el manifestante haya sido “encauzado” fuera del contingente, debido a que, como se ha reiterado, la privación de la libertad no se realizó con motivo de la comisión de una conducta ilícita. No queda claro si ésta será puesta en libertad o presentada ante el Ministerio Público o un juez cívico, ni bajo qué circunstancias será así. Lo anterior, pone en una severa situación de vulnerabilidad y peligro a las personas detenidas.

En síntesis, el procedimiento para llevar a cabo una privación de la libertad, basado en la determinación subjetiva de los mandos acerca de la “actitud agresiva” o “violenta” de las y los manifestantes, constituye una grave afectación al derecho a la libertad y seguridad personales, que no satisface ninguno de los supuestos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni cumple con los principios de proporcionalidad, racionalidad y necesidad, señalados en los estándares internacionales.

En ese tenor, el Protocolo de Actuación Policial propicia la práctica de detenciones arbitrarias, y por consiguiente la tortura y los malos tratos, ya que, entre otros elementos, la causa esencial de la privación de la libertad es el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión, asociación y manifestación pública.

Asimismo, el Protocolo no especifica el procedimiento a seguir luego de que las personas con “actitud violenta”, “agresiva” o en “estado de agresividad”, sean apartadas de la manifestación. Lo cual crea una situación de incertidumbre jurídica para las personas detenidas y, en consecuencia, la disminución de sus garantías judiciales.

### **Conclusiones.**

La ejecución de los actos de autoridad descritos en el Protocolo están sujetos al juicio discrecional de los mandos o los Directores Generales de la policía capitalina, poniendo seriamente en riesgo la integridad de quienes habitan y transitan la Ciudad de México.

Dicha situación es preocupante, pues el ordenamiento interno de la policía capitalina *de facto* obstaculiza ejercicio del derecho a la manifestación pública y la protesta social. En particular atenta contra la seguridad jurídica de las personas en general, sean transeúntes o manifestantes, es decir, normaliza la intervención violenta e injustificada de la Secretaría de Seguridad Pública en los bienes jurídicos de un particular, sin requerir acreditarse la flagrancia en la comisión de un ilícito o la presentación de un mandamiento escrito de autoridad competente, debidamente fundado y motivado.

En el sistema jurídico mexicano no existe una definición ni parámetros objetivos que permitan calificar con precisión una conducta “violenta” o “agresiva”, sin embargo a través de un protocolo interno de una Secretaría local, de naturaleza administrativa, materialmente se ha creado un ordenamiento general, en el que la ponderación sobre la pertinencia de la intervención estatal en la esfera jurídica de una persona que cumpla con tales caracterizaciones subjetivas, no queda a cargo de una autoridad competente que funde y motive por escrito la determinación de suspender o limitar las libertades de manifestación, de tránsito y de asociación.

La vaguedad y laxitud de términos como “violencia”, “amenaza”, “encauzar”, “actitud agresiva o violenta”, pretende legitimar el actuar desproporcionado y violatorio de

derechos humanos en que consuetudinariamente ha incurrido la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia capitalina, especialmente en el contexto de manifestaciones públicas.

La publicación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, se puede considerar una respuesta negativa a los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012, además de significar la consolidación de una política pública en la Ciudad de México, es decir, la criminalización de las manifestaciones públicas y la protesta social. En la naturaleza de su contenido se aprecia la pretensión de reglamentar las manifestaciones públicas con contenido político y social, aunque formalmente su objetivo también contemple los eventos deportivos y culturales.

## **Capítulo 4. La aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la SSPDF para el Control de Multitudes.**

### **4.1 Introducción.**

Este capítulo tiene por objetivo evidenciar, mediante la exposición de dos casos, que la aplicación de los procedimientos previstos en el Protocolo de Actuación Policial resulta violatoria de los derechos a la libertad y seguridad personales, a la manifestación pública, así como a la integridad personal y, en algunas ocasiones, a defender los derechos humanos.

En el mismo sentido, se mostrará que la policía capitalina considera a las manifestaciones y la protesta social situaciones de excepción, que operativamente requieren un tratamiento y medidas especiales. Dichas medidas vulneran a las personas manifestantes y defensoras de derechos humanos, quienes son consideradas como un peligro o riesgo para la propia existencia del Estado.

La primera parte de este capítulo se refiere a la marcha que tuvo lugar el 2 de octubre de 2013, convocada anualmente para exigir justicia y castigo a los responsables del genocidio perpetrado en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco. En ella se registraron encapsulamientos, bloqueo de la vialidad por parte del cuerpo de granaderos, detenciones arbitrarias, además de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El segundo caso que se expone es el de Jorge Palomec Reyes, un joven que acudió a una movilización en protesta contra la aprobación de la ley reglamentaria de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, consumada el 22 de abril de 2014. El empleo del Protocolo de Actuación Policial posibilitó que Palomec fuera privado de su libertad, sin haber cometido ningún delito, situación durante la cual fue víctima de tortura sin ser presentado ante la autoridad competente. Este constituye un caso paradigmático de las violaciones a los derechos humanos, que las personas manifestantes corren el riesgo de sufrir a consecuencia de la aplicación del Protocolo.

Cabe destacar que, ambos eventos fueron documentados e investigados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual emitió la Recomendación 10/2015, referida a la marcha del 2 de octubre de 2013, y la Recomendación 11/2015 sobre la manifestación del 22 de abril de 2014, en las que se concluye la existencia de



violaciones a los derechos humanos y se recomienda la modificación del ordenamiento materia de esta tesis.

#### **4.2 La marcha del 2 de octubre de 2013**

El 2 de octubre de 2013 se llevó a cabo una marcha, en conmemoración del 45 aniversario del genocidio perpetrado contra integrantes del movimiento estudiantil y popular mexicano de 1968. Ese día, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, tuvieron lugar por lo menos 102 detenciones, decenas de civiles y policías lesionados,<sup>196</sup> en un contexto donde se desplegó un operativo policial conformado por 4520 elementos de seguridad<sup>197</sup>, y durante el cual se aplicó el Protocolo de Actuación Policial.

Si bien es cierto que, tradicionalmente, la movilización es convocada para conservar la memoria histórica respecto de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado mexicano en 1968, además de exigir reparación, juicio y castigo de los otrora servidores públicos responsables, cada año se incorporan reivindicaciones coyunturales.

Actualmente, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México padece una crisis de graves violaciones a derechos humanos que, paulatinamente, desde el 1 de diciembre de 2012, se ha replicado en la Ciudad de México en cuanto a la restricción *de facto* del derecho a la manifestación y la protesta social, así como la vulneración sistemática de la seguridad e integridad personales de personas jóvenes participantes en diferentes actos de inconformidad social. La referida crisis es “en parte

---

<sup>196</sup> Michel, Elena, *et. al.*, “Reportan 32 heridos y 102 detenidos tras marcha por el 68”, *El Universal*, 2 de octubre de 2013. [Consultado el 3 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/saldo-final-marcha-policias-heridoslesionados--955550.html>.

<sup>197</sup> Redacción, “Más de 4500 policías vigilarán marcha del 2 de octubre”, *El Economista*, 2 de octubre de 2013. [Consultado el 3 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/10/02/mas-4500-policias-vigilaran-marcha-2-octubre>.

consecuencia de la impunidad que persiste desde la ‘Guerra Sucia’ y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día”.<sup>198</sup>

Precisamente en el punto número cuatro del pliego petitorio del Consejo Nacional de Huelga —organismo estudiantil que encabezó el movimiento en 1968—, se demandaba la derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, que contenían el tipo penal de disolución social, empleado como herramienta política para obstaculizar y restringir la celebración de reuniones o protestas en lugares públicos, específicamente de la oposición al entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional.<sup>199</sup> De manera desafortunada, actualmente resurgen dispositivos jurídicos similares, que también tienen el propósito de contener e inhibir el aumento de las manifestaciones callejeras en la Ciudad de México.

El 2 de octubre de 2013 la marcha inició en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, con destino a la Plaza de la Constitución ubicada en el Zócalo capitalino. La movilización avanzaba sin ningún incidente, hasta que antes de llegar al Palacio de Bellas Artes su camino fue obstaculizado por una valla policial, integrada por granaderos y policías de tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de elementos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, vestidos de civil. Dichos agrupamientos impiden el avance de los manifestantes al Zócalo, cerrando todas las calles aledañas que conducen al mismo, a partir del Eje Central Lázaro Cárdenas. Tal situación ocasiona que la marcha desvíe su camino hacia el Ángel de la Independencia, dando como única vía de tránsito a los manifestantes la avenida Reforma.

Dicha conducta de la fuerza pública evidencia la aplicación del Protocolo de Actuación Policial, específicamente del capítulo V, denominado “Contención de multitudes”, el cual señala que para mantener el orden público, la Policía del Distrito Federal realizará las acciones operativas necesarias para contener a una multitud, evitando su traslado de un lugar a otro o que pase por un punto estratégico. Sin embargo, la manifestación mantenía un carácter pacífico y pretendía llegar al Zócalo capitalino, el cual ha sido sede de múltiples expresiones de descontento popular, que de ningún modo representan un riesgo para el orden.

---

<sup>198</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 2015, párr. 7.

<sup>199</sup> Rosales Aguilar, Rómulo, *op. cit.*, pp. 370.

Al tenor de lo presentado en el apartado 3.3 de esta obra, el Protocolo permite “encauzar” a las personas “agresivas” o “violentas”, y a las multitudes que representen un “peligro” para el orden, actos conocidos también como “encapsulamientos”. La Recomendación 10/2015, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, documentó la ejecución de esta práctica durante la marcha del 2 de octubre, además advierte que las personas detenidas y puestas a disposición, previamente se encontraban en los grupos que fueron encapsulados.<sup>200</sup> También señala que esto derivó en la violación de múltiples derechos, cuestión que más adelante se desarrollará.

Del mismo modo, el organismo autónomo califica de ilegales y arbitrarias las detenciones realizadas con motivo de la implementación del Protocolo en la marcha en comento, ya que la policía capitalina detuvo a personas que se manifestaban pacíficamente, o bien, que únicamente transitaban por el lugar de los hechos, lo cual se evidenció tras la emisión de los autos de libertad, dictados por falta de pruebas contra los imputados.<sup>201</sup>

Para las autoridades capitalinas, la manifestación del 2 de octubre representaba una situación que ponía en riesgo el orden público, por lo que se puso en práctica el Protocolo de Actuación Policial. De esta manera, Héctor Serrano, entonces Secretario de Gobierno del Distrito Federal, declaró ante los medios de comunicación que: “en un 99% la marcha del 2 de octubre fue pacífica”<sup>202</sup>. No obstante, se registraron al menos 102 detenciones, que implicaron 75 remisiones al Juez Cívico con motivo de la presunta comisión de la falta administrativa denominada “alteración del orden”, contenida en el artículo 25 fracción X de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Otras 27 personas fueron presentadas ante el Ministerio Público en las diferentes agencias localizadas en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, correspondientes a las delegaciones Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa e Iztacalco.

---

<sup>200</sup> Fueron 31 los casos documentados por el organismo público autónomo, mismo número dónde se acreditaron la arbitrariedad y la ilegalidad de las detenciones. Ver: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 10/2015*, Ciudad de México, 2015, p. 29.

<sup>201</sup> *Ibidem*. p. 34.

<sup>202</sup> Redacción, “Las autoridades detienen a 102 personas durante la marcha del 2 de octubre”, *CNN México*, 2 de octubre de 2013. [Consultado el 15 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/02/el-df-enfrenta-marchas-por-la-cnte-y-el-aniversario-del-2-de-octubre>.

Destaca la existencia de diversos indicios en videos,<sup>203</sup> testimonios y fotografías, que presumen la presencia y participación de elementos policiales embozados o con vestimenta civil en los disturbios, y también evidencian su actuar durante actos de privación de la libertad y agresiones a particulares, sin que dichos servidores públicos se identifiquen. Mario Ernesto Patrón Sánchez, entonces Encargado de Despacho de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, manifestó en entrevista realizada el 4 de octubre de 2013: “No pasa inadvertido para nadie que se pudieron ubicar a personas civiles haciendo detenciones. Igual que el 1 de diciembre, ubicamos a civiles haciendo detenciones, y con posterioridad pudimos acreditar la participación de Policía de Investigación de la Procuraduría”.<sup>204</sup>

Posteriormente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera manifestó: “Sí participó la policía de investigación en algunas detenciones, la policía de investigación puede estar de civil, yo no le vería ningún problema a eso”.<sup>205</sup>

Hay que recordar que luego de las manifestaciones del 1 de diciembre de 2012, el periodista Julio Hernández López, del diario “La Jornada”, dio a conocer, en dos entregas, el video titulado: “Policía del DF revela cómo se les ordenó hacer detenciones como fuera”,<sup>206</sup> el cual contiene el testimonio anónimo de un presunto elemento de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, en el que refiere la participación de policías de investigación y de la citada Secretaría, con atuendo de civil, en las manifestaciones, y los actos de autoridad que derivaron en la privación de la libertad de al menos 102 personas:

---

<sup>203</sup> PeriodismoDigital1Mx, *Policías vestidos de civil infiltrados en la marcha del 2 de octubre 2013*, [Video], 5 de octubre de 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=IkyspLA4XQI>, [consultado el 20 de marzo de 2018].

<sup>204</sup> Redacción, “CDHDF investiga detenciones realizadas por ‘civiles’”, *El Universal*, 04 de octubre de 2013. [Consultado el 22 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/cdhdf-investiga-detenciones-realizadas-por8220civiles-8221-119143.html>.

<sup>205</sup> González, Iván, “Mancera defiende detenciones del 2 de octubre”, *Noticieros Televisa*, 05 de octubre de 2013. [Consultado el 03 de abril de 2018]. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1310/mancera-defiende-detenciones-2-octubre/>.

<sup>206</sup> La Jornada, *Policía del DF revela cómo se les ordenó hacer detenciones “como fuera” 1/2*, [Video], 10 de diciembre de 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=hPW0tnXfSwc>, [consultado el 05 de abril de 2018].

[...] siempre están mezclados [los agentes policiales] en las manifestaciones para controlar y ubicar a las personas más agresivas [...] todos van de incógnito, no se reconocerían, no es fácil reconocerlos.

[...] varios que llegan, agarras, [...] pues ya se identifican, con las claves que utilizamos, se identifican y los dejamos ir. Bueno, se identifican de palabra, porque obviamente ninguno de ellos trae una credencial [...] algunos de ellos o varios de ellos traen el radio tetra, obviamente no lo traen a la vista, ya cuando los agarramos es lo primero que enseñan, que les vale, porque los tetra solamente los trae la policía.

[...] Dicen X3 y ya sabemos que son ellos, los dejamos, nadie se quiere meter en problemas.

Al respecto, el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ordena:

La Policía de Investigación actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

Conforme al plan de investigación y a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía de Investigación desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, para lo que realizará las investigaciones, citaciones, cateos, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen, las que deberá informar al Ministerio Público. Asimismo, ejecutará las órdenes de aprehensión y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.

En todo caso, la actuación de la Policía de Investigación se desarrollará con respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito. [...]

El Ministerio Público controlará la legalidad en la actuación de la Policía de Investigación.

De la lectura del precepto anterior, se desprende que los elementos de la Policía de Investigación, para su accionar, deben estar subordinados a los mandatos ministeriales y jurisdiccionales, debidamente fundados y motivados, derivados de una carpeta de investigación o proceso penal instaurado en contra del presunto responsable de alguna conducta ilícita.

En ese sentido, las detenciones que fueron realizadas por elementos policiales vestidos de civil, sin identificarse, ni mostrar alguna orden por escrito de autoridad competente, o que tampoco se condujeron bajo la hipótesis de flagrancia, constituyen actos de autoridad violatorios del derecho a la libertad y seguridad personales, en agravio de la seguridad jurídica de los manifestantes, y en general de quienes transitan y habitan en la Ciudad de México, pues también se registraron aprehensiones y agresiones a personas que, sin estar vinculadas con la protesta, fueron víctimas del actuar de la policía capitalina.

#### **4.2.1 Derechos violados.**

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, emitió la Recomendación 10/2015, en la cual documentó violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales, a la integridad personal, al debido proceso o garantías judiciales, y a la manifestación pública, durante la marcha del 2 de octubre de 2013.

En el segundo capítulo de esta obra se expusieron las características de los derechos arriba mencionados. En ese tenor, a continuación, se presentarán datos acerca de las violaciones que tuvieron lugar en la marcha en conmemoración de la masacre de Tlatelolco de 1968, consecuencia de la aplicación del Protocolo de Actuación Policial.

Del análisis de diversas constancias, la Comisión de Derechos Humanos concluyó que se realizaron, por lo menos, 31 detenciones arbitrarias, número de casos que le fue posible documentar exhaustivamente al organismo público autónomo. Sin embargo, de

acuerdo con organizaciones de la sociedad civil y datos de la Secretaría de Seguridad Pública, la cifra alcanzó 102 detenciones, incluyendo a 5 menores de edad.<sup>207</sup>

Del estudio de la Recomendación 10/2015, se desprende que los elementos de la policía capitalina llevaron a cabo, al menos, 5 encapsulamientos durante la manifestación, de los cuales se documentó la privación de la libertad de 20 personas aproximadamente.<sup>208</sup> Esta práctica, contenida en el Protocolo, es violatoria del derecho a la libertad y seguridad personales, lo que, en concordancia con el principio de interdependencia, conllevó a la afectación de otros derechos, tales como el debido proceso.

Uno de los casos que se dio a conocer públicamente es el de José Daniel Palacios Cruz, músico y guitarrista de 31 años, detenido junto a decenas de personas que fueron “encapsuladas” por vallas del cuerpo de granaderos de la policía capitalina, ya que se encontraban cerca de un conato de enfrentamiento entre sujetos encapuchados y elementos la Secretaría de Seguridad Pública. La relatoría de los hechos que hizo llegar desde el interior del Reclusorio Preventivo Varonil Norte —donde se encontraba hasta el 30 de abril de 2014—, es la siguiente:

Soy músico y vocalista perteneciente al grupo Telekrimen y The Cavernarios, me encontraba repartiendo propaganda del próximo evento musical que tendría mi grupo.

Me uní a la marcha a la altura de Bellas Artes, únicamente me encontraba repartiendo volantes del evento musical y tomando fotos para un documental, hecho que provocó mi retraso del contingente. No fue sino hasta la altura del monumento llamado “El caballito”, donde los policías comenzaron a presionar a la gente que veníamos marchando. Un grupo más de granaderos que venía adelante y que dividió el contingente, bloqueó el paso, cerrándolo al peatón en la avenida Reforma junto a “El caballito”. Los granaderos venían en la retaguardia, lo cual nos impidió seguir avanzando y también retroceder, por lo que nos encapsularon a un

---

<sup>207</sup> M. Zepeda, “Van 102 detenidos por manifestación del 2 de Octubre”, *Animal Político*, 3 de octubre de 2013. [Consultado el 10 de abril de 2018]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/10/el-saldo-de-la-marcha-del-2-de-octubre-88-heridos-102-detenidos-y-mas-cifras/>.

<sup>208</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 10...*, *cit.*, pp. 29-30.

grupo de entre 60 y 80 personas en las escaleras de un edificio que se encontraba en dicha avenida. Fuimos cercados por más de 200 granaderos que nos comenzaron a amedrentar, durante el acoso, ellos me quitaron mi cámara y posteriormente quedé a la orilla del grupo que fue encapsulado.

Un par de policías con escudos se abrió para darle paso a un tercero, el cual me golpeó con el puño cerrado en la cara, retrocediendo de inmediato, perdiéndose en la multitud de policías. Posteriormente nos suben a 44 personas, todos hombres, al autobús de la policía. Luego, un grupo de periodistas y medios libres impiden el paso al autobús, en ese hecho suben a otras personas más, nos llevan a la agencia del Ministerio Público de la Gustavo A. Madero, manteniéndonos afuera unos 40 minutos.

En este testimonio destaca la descripción de la operación del Protocolo en una situación concreta, pues la víctima relata que los elementos policiales impidieron el desplazamiento de los contingentes (contención de multitudes), luego de lo cual, los manifestantes fueron rodeados por la fuerza pública y privados de su libertad momentáneamente, lapso durante el cual, además, fueron víctimas del uso excesivo de la fuerza. Así, algunas de las personas que permanecieron encapsuladas fueron obligadas a subir a un autobús de la Secretaría de Seguridad Pública local, para posteriormente ser presentadas ante el Ministerio Público.

En un video publicado en las redes sociales, se registró el testimonio de Andrés Pérez Rosales, al momento de su detención, quien refirió:<sup>209</sup>

Soy vendedor ambulante, soy Andrés Pérez Rosales, aquí en mi mochila traigo dulces, soy vendedor ambulante, aquí traigo mi credencial para que ustedes la vean. Me agarraron injustamente los policías, soy vendedor ambulante de Tizayuca Hidalgo, vengo a comprar mis dulces aquí a la Merced y los polis me detienen injustamente. Vean como me pegaron [...] nada más lo que quiero decir es que soy inocente, no tengo nada que ver [...] me están deteniendo injustamente porque me están diciendo que yo soy agresivo y robé no se qué.

---

<sup>209</sup> Gerardo Espino, *Detenidos frente a Reforma 93*, [Video], 02 de octubre de 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=Jq8MUzW3NqE>, [consultado el 15 de abril de 2018].



Esta declaración confirma, una vez más, la puesta en práctica del ordenamiento materia de esta tesis, mediante el cual es posible la detención de personas luego de calificarlas discrecionalmente como “agresivas” o “violentas”. De esta forma, se puede observar que las detenciones realizadas en el marco del Protocolo no cumplen los aspectos formal ni material, establecidos por los estándares internacionales de derechos humanos. Tampoco se ejecutaron por motivo del cumplimiento de una orden de aprehensión, en flagrancia o debido a un caso urgente, supuestos requeridos en las normas nacionales. Además, sucedieron como consecuencia del ejercicio de un derecho, lo cual es contrario a los principios de racionalidad, proporcionalidad y de estricta necesidad.

Por otro lado, la irrupción policiaca, que narra Daniel Palacios, durante la manifestación, constituye una injerencia arbitraria en el ejercicio del derecho a la manifestación pública. Asimismo, también se violentaron las garantías al debido proceso de las personas detenidas, ya que no se les informó el motivo de su detención, existió dilación en su puesta a disposición ante la autoridad competente, —de acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos, algunos testimonios indican que las personas fueron cambiadas de patrulla o fueron trasladadas a otros lugares—, o fueron presentadas ante el Juez Cívico o Ministerio Público por razones distintas a las esgrimidas cuando los policías realizaron la detención.<sup>210</sup>

En cuanto a los malos tratos que propinaron agentes policiales a manifestantes, periodistas, monitores de derechos humanos, e incluso transeúntes y habitantes que no participaban en los actos de protesta, son públicas múltiples evidencias videográficas en las que se aprecia claramente el uso desproporcionado e irracional de la fuerza.

Por ejemplo, cuando aproximadamente 40 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal irrumpieron con violencia en un estacionamiento ubicado en la calle La Fragua, aledaña a la avenida Paseo de la Reforma, supuestamente tras la persecución de personas que habían cometido algún ilícito en el contexto de la marcha. Daniel Pérez, ciudadano del que se logra grabar su testimonio instantes después

---

<sup>210</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 10...*, *cit.*, pp. 31-34.

de la intervención de la policía capitalina, y que se encontraba con otras personas refugiado en la caseta del estacionamiento, refirió:<sup>211</sup>

Los granaderos vinieron y nos golpearon directamente, se les está avisando que hay niñas, y ve: les valió, vinieron a pegar, el chavo ve (señalando a un joven que tiene una herida en la cara y que muestra una identificación de trabajador). Unos policías con extinguidores y su macana vinieron a romper todo aquí, les dieron a las niñas, les botó el vidrio, tienen heridas, queremos una ambulancia para que chequen a él y chequen a las niñas. Dicen que nos identifiquemos, ¿para qué, si de todas maneras atacaron? [...] mira aquí está la piedra, lo que avientan (los granaderos).

Otra persona adulta del sexo femenino, que se encontraba en el mismo lugar, manifestó:

A los jóvenes fueron los granaderos los que los estuvieron agrediendo, yo lo vi. Le hicieron bola y el señor fue el que les dio la orden (señala a un agente de la SSPDF). A cualquier ciudadano que estaba por aquí los agarraba y les pegaba. Allá hay dos compañeros que viven en un edificio y ahí los sacaron de su propia casa. Si, usted lo ordenó mi jefe.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez elaboró un informe de su misión de observación de la marcha del 2 de octubre de 2013, titulado: “45 años de impunidad conmemorados bajo represión estatal”, en el que una de las principales conclusiones fue que se violaron derechos humanos, como la libre manifestación, asociación, expresión, legalidad, seguridad e integridad personal, debido proceso, a la vida, derecho a defender derechos humanos, igualdad, información y defensa adecuada.<sup>212</sup> En los incidentes de la manifestación resalta la agresión policial en contra de dos observadores del Centro Prodh, quienes, a pesar de identificarse como monitores de derechos humanos, fueron encapsulados y uno de ellos golpeado, precisamente durante el desarrollo de la misión de observación.

---

<sup>211</sup> Los Tejemedios, *Brutalidad policiaca 2 octubre 2013: La policía atenta contra una familia*, [Video], 03 de octubre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=mkR091-G36A>, [consultado el 17 de abril de 2018].

<sup>212</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *45 años de impunidad conmemorados bajo represión estatal. Informe de la Misión de Observación del Centro Prodh*, México, Centro Prodh, 31 de octubre de 2013, 40 pp.

Asimismo, mediante la aplicación del Protocolo de Estambul, se acreditaron casos de tortura, donde los elementos policiales infligieron dolosamente daños que causaron severo sufrimiento, con la finalidad de intimidar, dominar y castigar a las personas agraviadas,<sup>213</sup> lo cual les ocasionó afectaciones físicas y psicológicas.

La débil fundamentación y motivación de las imputaciones, además de estar basadas casi exclusivamente en testimonios de algunos elementos de seguridad pública, evidencia el empleo político de la procuración e impartición de la justicia, para reducir física y moralmente a quien decide disentir e inconformarse públicamente. Dicha instrumentalización, que contraviene el respeto y las garantías del derecho a la manifestación pública, se registra en un contexto de crisis económica y social que padece nuestro país, en especial la Ciudad de México.

#### **4.3 El caso de Jorge Palomec.**

La iniciativa de Ley Secundaria de la Reforma en materia de Telecomunicaciones, ocasionó múltiples reacciones de rechazo por parte de la sociedad civil, debido a que, entre otras cosas, preveía la vigilancia sobre las comunicaciones privadas, sin necesidad de autorización judicial, tales como la geolocalización en tiempo real y el registro de todas las comunicaciones que una persona realizara, lo cual resulta contrario a los derechos humanos.<sup>214</sup>

En el marco de la discusión de dicho proyecto, diversas organizaciones convocaron el 22 de abril de 2014 a una marcha que partiría del Ángel de la Independencia al Senado, con el objetivo de expresar su descontento.

La manifestación fue citada bajo los hashtags #MarchaContraElSilencio y #NomosPoderAlPoder, a ella acudieron cerca de 3 mil personas que, pese a la lluvia, se mantuvieron a las afueras del recinto que se encuentra en Reforma e Insurgentes. Luego de ello, un grupo de manifestantes se dirigió hacia las instalaciones de Televisa en Chapultepec, sin embargo, elementos del cuerpo de granaderos bloquearon el paso del

---

<sup>213</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 10...*, cit., pp. 46-47.

<sup>214</sup> Pérez de Hacha, Gisela, “¿Qué sigue con la Ley Telecom?”, *Derechos Digitales. Derechos Humanos y Tecnología en América Latina*, México, 25 de febrero de 2016, <https://www.derechosdigitales.org/9753/que-sigue-con-la-ley-telecom/>.

contingente en múltiples ocasiones, en evidente aplicación del capítulo V del Protocolo denominado “Contención de Multitudes”.<sup>215</sup> Cabe destacar el que las autoridades capitalinas hayan considerado de prioridad estratégica las instalaciones de una empresa privada, y no así la sede de uno de los poderes de la Unión.

Además, quienes se desplazaban hacia Televisa Chapultepec fueron rodeados por granaderos capitalinos, los cuales les vigilaron durante todo el trayecto. Esto concuerda con las indicaciones establecidas en el capítulo III “Conducción de multitudes”, que tiene como objeto mantener el orden de los contingentes y la identificación de las personas “agresivas”, “conflictivas” o “violentas”.

Una vez cerca de las instalaciones, los elementos de la fuerza pública impidieron que los manifestantes arribaran a la entrada principal de la televisora. Luego de varios minutos, los policías intentaron dispersar la protesta, empujando y golpeando a quienes se expresaban de manera pacífica.<sup>216</sup> Durante estos sucesos, incluso fue encapsulado y agredido personal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.<sup>217</sup>

Estas medidas tuvieron como consecuencia la privación de la libertad de 7 personas, las cuales no fueron puestas a disposición de ninguna autoridad, de acuerdo con los datos proporcionados por la propia Secretaría de Seguridad Pública.<sup>218</sup>

En ese contexto, Jorge Enrique Palomec Reyes, estudiante de la licenciatura en Sociología, en la Universidad Nacional Autónoma de México, acudió a la movilización. Al incorporarse a la marcha en las inmediaciones de las instalaciones de Televisa Chapultepec, Jorge Palomec fue detenido sin justificación por integrantes del cuerpo de granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Su detención fue

---

<sup>215</sup> Animal Político, *Granaderos impiden el paso de forma momentánea a marcha vs #LeyTelecom*, [Video], 22 de abril de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=7G8FU8G-ILI>, [consultado el 01 de mayo de 2018].

<sup>216</sup> Montalvo, Tania, “Así fue la marcha contra Ley Telecom”, *Animal Político*, 23 de abril de 2014. [Consultado el 03 de abril de 2018]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/04/exigimos-libertad-y-encontramos-represion-asi-fue-la-marcha-contra-la-ley-de-telecom/>.

<sup>217</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 11/2015*, Ciudad de México, 2015, p. 2.

<sup>218</sup> Villamil, Jenaro, “Chocan policías y manifestantes en marcha contra Telecom”, *Revista Proceso*, 22 de abril de 2014. [Consultado el 03 de abril de 2018]. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/370346/fuera-pena-y-no-a-la-censura-claman-internautas-frente-al-senado>.

llevada a cabo con uso excesivo de la fuerza, ya que fue golpeado en múltiples ocasiones en diferentes partes del cuerpo y la cabeza por los policías capitalinos.<sup>219</sup>

Luego de privarlo de la libertad, los servidores públicos llevaron a Jorge Palomec a una camioneta *pick up* blanca con rótulos del Gobierno del Distrito Federal, que sin embargo no pertenecía a la Secretaría de Seguridad Pública. Ahí fue colocado boca abajo, lo continúan golpeando y un granadero le corta porciones de cabello con una navaja. Jorge se percató, antes de perder el conocimiento a causa de los golpes propinados por los elementos policiales, que junto a él llevan a dos jóvenes detenidos por los mismos hechos, a uno de ellos los agentes lo bajan del vehículo referido tras 15 minutos de marcha.

Lo ocurrido, constituye un ejemplo del “encauzamiento”, figura violatoria del derecho humano a la libertad y seguridad personales, contenida en el Protocolo de Actuación Policial. Así, nos encontramos frente a una privación de la libertad ilegal y arbitraria, ya que Jorge no cometió falta o delito alguno, sin embargo, por la fuerza fue apartado de la multitud que protestaba. Como se destacó en el capítulo precedente, el Protocolo no establece la duración máxima de esas detenciones *de facto*, ni la obligación de informar a la persona los motivos de su detención, y tampoco la obligatoriedad de presentarla ante alguna autoridad competente.

Lo anterior tuvo como consecuencia que Jorge Enrique Palomec no fuera presentado ante el Ministerio Público, sino que fue abandonado en un parque de la colonia Doctores, aún encontrándose inconsciente. El mismo 22 de abril de 2014 es trasladado al Hospital General Regional No. 2 "Villa Coapa", donde recupera la conciencia al día siguiente. A consecuencia de las lesiones, Jorge fue intervenido quirúrgicamente el 29 de abril de 2014 en el citado Hospital, por hematoma epidural, realizándole craneotomía occipital derecha y drenaje de hematoma. Fue dado de alta el 2 de mayo de 2014.

En el capítulo 2 de esta obra, se refirió que el lapso entre la detención y la puesta a disposición es una situación de especial vulnerabilidad. En ese sentido, las garantías referentes a ese momento procedimental, contenidas en las normas nacionales y los

---

<sup>219</sup> Ari Santilán, *Represión frente a Televisa #EPNvsInternet*, [Video], 23 de abril de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=DIYfRWZUm9U>, [consultado el 04 de mayo de 2018].

tratados internacionales, son una forma de protección del derecho a la integridad personal, que los procedimientos del Protocolo no consideran. En el mismo capítulo, se señaló también que, de acuerdo con el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, precisamente el lapso entre la detención y la presentación ante una autoridad es el momento en que ocurre la mayor cantidad de casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Desde el 23 de abril de 2014, los familiares de Jorge Palomec presentaron una denuncia por abuso de autoridad ante la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contra los policías capitalinos que resultaran responsables. A la fecha, la indagatoria no se ha integrado con la debida diligencia, ni se le han practicado a Jorge los peritajes médicos y psicológicos adecuados por parte de las autoridades ministeriales. Además, las líneas de investigación contenidas en la averiguación previa no contemplan el delito de tortura, a pesar de que el 26 de junio de 2014 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal acreditó que se consumó esa violación contra el derecho a la integridad personal, mediante la aplicación del Protocolo de Estambul.<sup>220</sup>

En el mismo sentido, el agente del Ministerio Público adscrito a la citada Fiscalía, solicitó que Jorge Enrique reconozca a los perpetradores de la tortura, recayendo la carga de la prueba en la víctima, a pesar de que el mecanismo empleado por los elementos de la SSPDF para torturar, fue llevado a cabo para que no quedara constancia del delito cometido y no se reconociera a sus perpetradores. Por lo cual, en virtud de la cadena de mando, es procedente indagar la presunta responsabilidad del entonces Secretario de Seguridad Pública, Jesús Rodríguez Almeida, y del mando policial a cargo de la operación ejecutada para reprimir la manifestación del 22 de abril de 2014.

#### **4.3.1 Derechos violados.**

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los derechos vulnerados en perjuicio de Palomec Reyes, fueron los siguientes:

---

<sup>220</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Anexos, Recomendación 11...*, *cit.*, pp. 20-21.

- A la manifestación pública.
- A defender los derechos humanos.
- A la libertad y seguridad personales.
- A la integridad personal.

En cuanto al derecho a la manifestación, éste presenta dos dimensiones, la individual, en la que cada persona tiene la libertad para expresar su pensamiento, y una colectiva, que se refiere a la posibilidad de conocer las ideas de otros individuos y el intercambio de las mismas. En ese tenor, las marchas son espacios en los que, de manera colectiva, se exponen ideas, descontentos y opiniones.

De acuerdo con el organismo público autónomo, y con las narraciones hechas por Palomec y diversos medios de información, los elementos del cuerpo de granaderos obstaculizaron el camino de las personas que se movilizaban hacia las instalaciones de Televisa, con la intención de impedir que éstas expresaran su descontento en dicho lugar, sin que existiese justificación legal para ello. Esto constituye una injerencia arbitraria en el ejercicio del derecho a la manifestación pública. Cabe resaltar que las personas reunidas protestaban contra la inminente aprobación de una ley restrictiva de la libertad de expresión en los medios digitales, y se encontraron con agentes gubernamentales que los calificaron como un peligro o un riesgo al orden público, por lo que la reacción de la fuerza pública fue la aplicación del Protocolo para reprimirles.

El resultado de los acontecimientos fueron al menos 8 personas lesionadas y 7 detenidas, entre ellas Jorge Palomec.<sup>221</sup> Al tenor de lo desarrollado ampliamente en el capítulo precedente, los criterios del Protocolo de Actuación Policial para realizar las detenciones individuales y encapsulamientos, en el contexto de manifestaciones, son violatorios del derecho a la libertad y seguridad personales, ya que omite diversas garantías judiciales y no obedece a los supuestos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que esas detenciones pueden calificarse de ilegales. Además, debido a que su ejecución se prevé durante protestas sociales, es decir, durante el ejercicio de un derecho, también suelen ser arbitrarias.

---

<sup>221</sup> Redacción, “Al menos 8 heridos y 7 detenidos, tras marcha que llegó a Televisa”, *Aristegui Noticias*, 23 de abril de 2014. [Consultado el 06 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2304/mexico/se-desata-la-violencia-en-marcha-que-llego-a-televisa-chapultepec/>.

El caso de Jorge Palomec es paradigmático, ya que fue apartado del contingente de la movilización, a la fuerza y sin fundamento legal, para luego ser retenido por un tiempo indefinido. Palomec Reyes no fue presentado ante ninguna autoridad, ya que no había cometido conducta delictiva o falta administrativa alguna, por el contrario, fue privado de la libertad como castigo *de facto* por expresar públicamente y de manera colectiva su desacuerdo con la política del Estado mexicano, en materia de medios de comunicación y redes sociales. La Recomendación 11/2015 lo consigna así:<sup>222</sup>

En efecto, de la evidencia recabada se desprende que la restricción al derecho a la libertad se efectuó sin un sustento legal, no fue realizada conforme a los procedimientos que establece la normatividad ni fue reconocida por los elementos de la SSPDF, quienes además incumplieron su obligación de ponerlos a disposición de autoridad competente. Por todo lo anterior, esta Comisión tiene acreditada la violación a la libertad personal en agravio de Jessie Alejandro Montaña Sánchez y Jorge Enrique Palomec Reyes, por parte de policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Lo sucedido con Palomec Reyes, confirma lo dicho por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los casos de tortura en México, puesto que, desde el momento de la privación de la libertad, los agentes policiales hicieron uso excesivo de la fuerza contra una persona que se expresaba de manera pacífica. Jorge fue golpeado en reiteradas ocasiones mientras se encontraba privado de su libertad, hasta que perdió la conciencia. Además, los policías le cortaron porciones de cabello con una navaja, mientras manifestaban que se trataba de una forma de castigo por protestar, Palomec refiere en su testimonio que los policías le insultaban y le decían: “eso te ganas por andar en las marchas”.<sup>223</sup>

Estos sucesos fueron analizados por la Comisión de Derechos Humanos capitalina, concluyendo a través de un peritaje realizado con la metodología del Protocolo de Estambul o *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* de la ONU, que Jorge fue víctima de

---

<sup>222</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 11...*, cit., p. 21.

<sup>223</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Anexos, Recomendación 11...*, cit., p. 34.



tortura durante su privación de la libertad. En los anexos de la Recomendación 11/2015 se señala:<sup>224</sup>

5.1. El examinado presenta un trauma psíquico o huella de horror (la cual da veracidad al testimonio) tres criterios diagnósticos del Trastorno por Estrés Postraumático, a saber: Recuerdos intrusivos e involuntarios, angustia psicológica (miedo intenso, frustración y enojo intenso) y conductas de evitación, todo ello vinculado de manera directa a la experiencia narrada y al maltrato narrado por el agraviado.

Por lo cual, las secuelas psicológicas son consistentes con su narración que implicó al menos uno de los métodos descritos por el Protocolo de Estambul en su numeral 144.

Esta conclusión refiere a que las secuelas psicológicas antes referidas, sí corresponden psicológicamente a lo que se esperaría encontrar en una persona que, como él, haya sido objeto del maltrato narrado.

5.2. Las secuelas psicológicas detectadas son algo característico en el señor Reyes, si tomamos en cuenta las características del trauma, (impacto subjetivo, sobre todo cuando van hacia él con una navaja de forma amenazante (idea de muerte) y cuando le cortan su cabello, esto aunado a las características de su contexto biopsicosocial.

Así, se demuestra científicamente que los elementos policiales infligieron graves sufrimientos y daños a Jorge Palomec mientras lo retuvieron. El caso no fue el único, también se documentó la tortura de Jessie Alejandro Montaña Sánchez, evidenciando que se trata de una práctica recurrente de las instituciones de seguridad pública en México, tal como fue mencionado en el capítulo 2 de esta obra.

De igual manera, se presentaron casos de menores de edad que sufrieron tratos crueles, inhumanos y degradantes durante su detención, los cuales tampoco fueron

---

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 21.

presentados ante alguna autoridad. En ese sentido, el organismo público autónomo señaló:<sup>225</sup>

Dicho uso de la fuerza fue ilegal ya que su acción no se encuentra estrictamente a una norma legal alguna; fue irracional en virtud de que no se agotaron previamente medios no violentos; fue incongruente debido a que no existió relación de equilibrio entre el nivel de uso de la fuerza utilizada y la afectación que se causó a la persona; fue inoportuno ya que en ningún momento del actuar de la persona agraviada se deprendió un peligro inminente o actual que vulnerara o lesionara algún bien jurídico tutelado y que se buscara evitar o neutralizar; y fue desproporcionado en virtud de que la fuerza utilizada ni siquiera estuvo encaminada a la reducción física de movimientos, y arrojarlo del vehículo en movimiento fue excesivo e inadecuado. Ese uso indebido de la fuerza le provocó lesiones a la Víctima 5, lo cual vulneró su derecho a la integridad personal.

En este mismo evento, la Comisión de Derechos Humanos denunció que tres de los Visitadores de la institución, quienes acudieron a la marcha para llevar a cabo el monitoreo, observación y documentación de violaciones a derechos en campo, fueron agredidos por elementos de la policía capitalina.

Los agentes impidieron que los Visitadores realizaran su labor, debido a que los encapsularon, es decir, les fue aplicado el Protocolo de Actuación Policial, siendo privados de su libertad de manera momentánea. Durante el tiempo que permanecieron rodeados por los elementos de la fuerza pública, los Visitadores fueron amenazados, intimidados y agredidos físicamente, con la intención de impedir su labor de documentación por medio de la videograbación de los sucesos descritos.

Lo anterior resulta especialmente preocupante, pues el organismo autónomo tiene como objeto por mandato legal: “la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.”<sup>226</sup> En ese tenor, la Comisión concluye en la citada recomendación que, también se vulneró el derecho a

---

<sup>225</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 11...*, cit., p. 31.

<sup>226</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

defender derechos humanos, en tanto es una facultad incluso institucional de ese organismo.

Finalmente, la Comisión expresa:<sup>227</sup>

[...] [R]esulta preocupante para este Organismo Defensor de Derechos Humanos, que a pesar de los hechos suscitados el 1 de diciembre de 2012, mismos que dieron origen al Instrumento Recomendatorio 7/2013, al día de hoy continúen llevándose a cabo operativos por parte de cuerpos de seguridad del Distrito Federal presuntamente para controlar algún disturbio o tumulto que se presente durante las marchas o manifestaciones en la Ciudad de México; los cuales lejos de acotar sus actuaciones a las normas, lineamientos y principios establecidos para la correcta realización del ejercicio público que tienen encomendado y en consecuencia garantizar los derechos humanos de las personas participantes en dichos eventos, realizan actos tendientes a restringir y menoscabar sus derechos, lo cual en este documento advierte un patrón de conducta reiterado por parte de esos servidores públicos.

---

<sup>227</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 11...*, cit., pp. 40-41.

## Conclusiones.

A lo largo de la presente investigación, se expuso la contradicción existente en el ordenamiento jurídico mexicano, entre una perspectiva de derechos y una basada en el Derecho Penal del Enemigo. Ejemplo de ello es que, en 2011 se publicó en la Gaceta Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos y, dos años después, en la Ciudad de México, se publicó el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, con preceptos que vulneraban los mismos.

En el primer capítulo de esta obra se expuso el incremento de las violaciones de derechos fundamentales desde el año 2006, hecho documentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cometidas, entre otros actores, por miembros de las Fuerzas Armadas,<sup>228</sup> destacando la vulneración de la libertad y seguridad personales, la integridad personal y la vida. Esta situación motivó que organizaciones civiles y víctimas de la violencia de Estado, exigieran la creación de mecanismos efectivos de garantía de los derechos.

De esta manera, la reforma constitucional de 2011 fue una reacción del régimen político a un contexto, también caracterizado por la militarización del país, la generalización de la violencia, la emisión de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano, en las que resultaron responsables integrantes del Ejército Mexicano en la mayoría de los casos. Estos elementos en su conjunto permitieron la creación de un estado de excepción *de facto*, manifestado, por ejemplo, con la incorporación al marco constitucional de figuras como el arraigo y de otros procedimientos jurídicos de emergencia.

Sin embargo, como se apuntó en el capítulo 3, en el mundo se instaló una tendencia teórica que justifica la violencia estatal en contra de los disidentes políticos. Esta teoría plantea la existencia de “enemigos” que representan un peligro para la continuidad del *status quo* y, primordialmente, del Estado. En consecuencia, se deben tomar medidas extraordinarias para prevenir los posibles daños que pueda causar el *hostis*. Es decir, para estos planteamientos, es válido e incluso necesario, despojar a las

---

<sup>228</sup> Román, José Antonio, “Fuerzas Armadas: entre las que más violan derechos humanos: CNDH”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2016. [Consultado el 24 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/11/03/politica/003n1pol>.

personas de sus derechos, pese a que estén constitucional e internacionalmente reconocidos, a fin de salvaguardar la existencia del Estado.

Además, los planteamientos del Derecho Penal del Enemigo implican la punición de conductas previas a la comisión de delitos, es decir, el castigo por hechos que aún no se han llevado a cabo y de los que no existe plena certeza de su ejecución futura. Asimismo, se establecen penas desproporcionadas y la disminución de las garantías judiciales.

Esta doctrina jurídica, creada por Gunter Jakobs en 1980, denominada *Derecho Penal del Enemigo*, construyó un nuevo “enemigo” contra el cual apuntar los aparatos represivos, legales e ilegales, del Estado, ya que, anteriormente durante la guerra fría, el *hostis* se identificaba con el “comunismo”, del cual procedían las amenazas o peligros. Este conflicto se expresó en América Latina a través de la persecución de la *otredad*, identificada con el *subversivo*, categoría bajo la cual se reprimía y eliminaba a los opositores al modelo político y económico hegemónico. Bajo esta justificación, en Latinoamérica se registraron miles de detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales, las cuales constituyen violaciones graves a los derechos humanos.

En la época de la globalización neoliberal, el enemigo fue identificado con el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, los cuales adquirirían la particularidad de operar a través de redes informales internacionales, a diferencia del periodo pasado. Es así que, luego del atentado contra el *World Trade Center* de Nueva York en 2001, el entonces presidente de los Estados Unidos Americanos, George W. Bush, declaró una *guerra contra el terrorismo* que tuvo impactos globales y en regiones específicas.

Al mismo tiempo, a nivel local, el *enemigo* fue representado por las personas en situación de calle, trabajadoras sexuales, limpiaparabrisas, vendedores ambulantes, migrantes, en suma, de los sectores más vulnerables y marginados socialmente. En ese sentido, las personas en esa condición fueron consideradas potenciales delincuentes y, por lo tanto, peligrosas, por lo que era necesario combatirlas, sin considerar los derechos que poseen y les protegen.

Esta política, conocida como “Tolerancia Cero”, fue aplicada en la ciudad de Nueva York, por el alcalde Rudolph Giuliani. Su ejecución acarrió múltiples denuncias sobre abusos policiales, tratos discriminatorios y violaciones a los derechos humanos.

Pese a ello, Giuliani y su empresa de seguridad fueron contratados en el año 2002, por el Gobierno del Distrito Federal y la iniciativa privada, con el propósito de la elaboración de un plan de seguridad para la capital mexicana.

La impronta autoritaria de la “Tolerancia Cero” permeó hasta la actualidad. Por ejemplo, el ex Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, se declaró, por medio de escritos académicos, a favor de un Derecho Penal que en los hechos criminaliza a sectores vulnerables de la población. En la Ciudad de México, el *hostis* fue identificado, a partir de 2012 en adelante, con las personas jóvenes que se manifiestan contra el sistema político y las reformas estructurales.

Precisamente, teniendo como antecedente los hechos ocurridos el 1 de diciembre de 2012, es que surge el Protocolo de Actuación Policial para el Control Multitudes. No obstante, en lugar de representar un mecanismo para la garantía de los derechos humanos, fue un instrumento de criminalización de las personas que se manifestaron públicamente y que las sancionaba, incluso sin haber cometido algún delito o falta administrativa.

La aplicación del Protocolo durante las manifestaciones del 2 de octubre de 2013 y el 22 de abril de 2014, evidencia que los procedimientos contenidos son violatorios de derechos. Para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, las marchas o cualquier otro tipo de protesta social representan una situación de excepción jurídica *de facto*. En ambos sucesos, la policía capitalina interrumpió el desarrollo de las marchas, por considerar que podían afectar puntos estratégicos, pese a que ambas eran de carácter pacífico y una de las instalaciones a las que se dirigían los manifestantes, pertenecen a una empresa privada de televisión. Esta práctica representa una injerencia arbitraria en el derecho a la protesta social y a la manifestación pública, lo cual se reconoce en los instrumentos recomendatorios de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal referidos a los casos en comento.

En tal contexto, durante el desarrollo de las protestas mencionadas, también se llevaron a cabo privaciones de la libertad, que desembocaron en otras violaciones a derechos humanos. En el capítulo 4 de esta obra, se expusieron de manera pormenorizada los sucesos referidos, sin embargo, es preciso comentar la forma en que

las personas fueron detenidas, a fin de dar cuenta del patrón de operación de los elementos policiales.

En la marcha en conmemoración de la masacre de Tlatelolco, de acuerdo con la Recomendación 10/2015, las personas detenidas fueron encapsuladas en grupos de hasta 80 individuos, sin que existiese un lapso máximo determinado, para posteriormente ser trasladadas a diferentes agencias del Ministerio Público. En la marcha contra la Ley Telecom, Jorge Palomec fue privado de su libertad por elementos del cuerpo de granaderos, quienes hicieron uso desproporcionado e indebido de la fuerza. Palomec permaneció retenido a bordo de una camioneta tipo *pick up*, sin que los policías capitalinos le notificaran las razones de su detención.

En ninguno de los episodios referidos las detenciones cumplen con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no existieron órdenes de aprehensión ni flagrancia, y tampoco se trataba de casos urgentes. Aunado a que, según los estándares internacionales desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las detenciones masivas constituyen actos arbitrarios de la autoridad, ya que no cumplen con los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

Asimismo, constituyen una violación a la libertad y seguridad personales, protegidas por los artículos 14, 16, 18 y 19 de la Constitución Federal; 5, 7, 9 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los numerales 9, 11, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos últimos dispositivos internacionales establecen que ninguna persona podrá ser sometida a detención o prisión arbitrarias, salvo por las causas justificadas, establecidas en las leyes nacionales.

De igual forma, como se trató en el capítulo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia deben ser considerados por todas las autoridades en el ámbito de su competencia. En correspondencia con dichos principios, cuando existe una afectación a algún derecho, en la mayoría de los casos suelen verse afectados otros en conexidad.

En los episodios descritos en el capítulo 4, consta que las personas manifestantes sufrieron afectaciones tanto en su derecho a la protesta social, a la libertad y seguridad

personales, y también a la integridad personal. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, advirtió que precisamente es en el lapso entre la detención y la puesta a disposición de autoridad competente, cuando ocurre la mayoría de las violaciones a la integridad de las personas privadas de su libertad, a causa de tratos crueles, inhumanos o degradantes, y tortura.

De acuerdo con la Recomendación 10/2015, durante la marcha del 2 de octubre de 2013 se documentaron al menos 17 casos de malos tratos y uso indebido de la fuerza pública. También se acreditó la comisión de actos de tortura contra de José Alejandro Bautista Peña, quien se encontraba documentando los abusos policiales con una cámara de video. El organismo autónomo determinó que los sufrimientos causados a la víctima fueron intencionales con el objeto de castigar e intimidarla para que desistiera su labor de documentación.

Jorge Palomec Reyes, joven estudiante que acudió a la protesta contra la Ley Telecom, realizada el 22 de abril de 2014, también fue víctima de tortura por parte de elementos del cuerpo de granaderos de la Ciudad de México. Palomec fue privado de su libertad durante la manifestación, para posteriormente ser subido a una camioneta *pick up* blanca, en la que fue golpeado y le fueron cortadas porciones de cabello con una navaja. De igual forma, la intención de los elementos policiales era intimidar, dominar y castigar a Jorge por su participación en la manifestación.

De esta manera, y de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado no respetó y tampoco garantizó el derecho a la manifestación pública, a la libertad y seguridad personales, ni el derecho a la integridad personal. Lo anterior, pese a que los instrumentos internacionales, en materia de derechos humanos, disponen que las autoridades y los procedimientos que apliquen, para las privaciones de la libertad, deben satisfacer el aspecto formal y el material.

El Protocolo, implícitamente establece que las manifestaciones son sucesos que requieren medidas excepcionales, ya que las personas que protestan constituyen un peligro potencial para el orden público. Esto criminaliza el ejercicio de los derechos, y lo sanciona con la privación de la libertad, mediante procedimientos que omiten garantías judiciales, por ejemplo, la notificación de los cargos que se imputan o la inmediata puesta



a disposición ante una autoridad competente. Aunado al uso desproporcionado e indebido de la fuerza, y la tortura, como herramientas para castigar a los presuntos enemigos del Estado.

Tales violaciones a los derechos humanos, en el contexto de las manifestaciones públicas que tuvieron lugar del 1 de diciembre de 2012 al 1 de diciembre de 2013, fueron sistemáticas y generalizadas, ya que, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, documentaron al menos 294 detenciones y 213 civiles lesionados, en seis movilizaciones ocurridas durante el mismo periodo. Siendo acreditada la arbitrariedad de la mayoría de dichas privaciones de la libertad.

Por otro lado, el promedio de edad de las personas detenidas fue de 22.5 años, lo que evidencia un patrón de discriminación y estigmatización de las y los jóvenes, por su aspecto o forma de vestir.

De esta manera, luego de la formulación de numerosas críticas por parte de organizaciones no gubernamentales y especialistas, además de la emisión de siete Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>229</sup>, en las que se concluía la necesidad de modificar el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, se celebraron desde el 2015 múltiples reuniones con representantes de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina con ese propósito, en las que también participó el autor de esta investigación, aportando los elementos principales de la presente tesis.

Producto de las modificaciones acordadas en esas reuniones, el 29 de septiembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Acuerdo 21/2017 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones.

El nuevo acuerdo, abroga los Acuerdos 16/2013 y 69/2013 y el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes. Con lo cual se reconoce que el Protocolo anterior constituía un ordenamiento administrativo que no protegía ni garantizaba los derechos humanos de

---

<sup>229</sup> Tales Recomendaciones fueron las siguientes: 7/2013, 9/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015 y 11/2016.

quienes habitan y transitan en la Ciudad de México. Su abrogación abrió paso a nuevos procedimientos, no obstante, persisten algunas omisiones, por ejemplo, prever la necesaria coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión de Derechos Humanos local, para la elaboración de los planes operativos.

En el nuevo Protocolo fueron eliminadas algunas de las principales características que esta investigación señala como planteamientos propios del Derecho Penal del Enemigo, a saber: la posibilidad de calificar a las personas que protestan de tener una actitud “agresiva” o “violenta”, su posterior privación de la libertad por tiempo indefinido de manera individual o colectiva, y la “conducción” de los contingentes que protestan, que en los hechos se traducían en encapsulamientos. Lo anterior resultaba violatorio de los derechos a la libertad y seguridad personales, a la integridad y a la manifestación pública, confirmando la hipótesis que guía esta investigación.

Sin embargo, el concepto de enemigo permanece latente en el sistema jurídico nacional y de la Ciudad de México, pese a la incorporación de los tratados internacionales como ley suprema, mediante el bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad y el principio *pro persona*. Ejemplo de ello, es la existencia de la figura de arraigo a nivel federal, del tipo penal de ataques a la paz pública en la ciudad, o de los dispositivos que sancionan la comisión de delitos relacionados con la delincuencia organizada, además de la crisis de graves violaciones a los derechos, todavía vigente en el país. Lo anterior, representa un desafío a superar, para la construcción de una sociedad en la que no sea un riesgo el ejercicio de los derechos.

En esa tesitura, esta investigación pretende sentar un precedente que documente la forma en que ha sido empleado el Derecho Penal del Enemigo en México, y los resultados concretos que arroja, con la finalidad de buscar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos.

## **Bibliografía.**

Aller Maisonnave, Germán, *Malleus Maleficarum: "El martillo de las brujas"*, Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales, No. 14, Cuarta época, México, Instituto de Ciencias Penales, 2010.

Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, México, 2017.

Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza, 1998.

Boron, Atilio y González, Sabrina, ¿Al rescate del enemigo? Carl Schmitt y los debates contemporáneos de la teoría del Estado y la democracia, en *Filosofía política contemporánea controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, CLACSO, 2003

Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 15 de diciembre de 2010, anexo IV

-----, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de marzo de 2011, anexo VII.

Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 9 de marzo de 2011.

Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o de la Constitución Mexicana", en Salazar Ugarte, Pedro y Carbonell, Miguel (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., "45 años de impunidad estatal conmemorados bajo represión estatal. Informe de la Misión de Observación del Centro Prodh", 31 de octubre de 2013

-----, *Sociedad amenazada. Violencia e impunidad, rostros del México actual*. México, Centro Prodh, 2010,

Chabat, Jorge, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, Distrito Federal, El Colegio de México, 2010,

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, Programa de capacitación y formación profesional en Derechos Humanos, Fase de actualización permanente, México, CDHDF, 2013

-----, *Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012*, 1DMX, México, 2014

-----, Recomendación 07/2013, México, 10 de abril de 2013.

-----, Federal, Recomendación 10/2015, México, 14 de septiembre de 2015.

-----, Recomendación 11/2015, México, 14 de septiembre de 2015.

-----, Anexos, Recomendación 11/2015, 14 de septiembre de 2015.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención*, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 59º periodo de sesiones, 17 de diciembre de 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bronstein y otros vs. Argentina*, Informe 2/97 Caso 11.205 y otros, 1997

-----, *Caso Giménez vs. Argentina*, Informe No. 12/96 Caso 11.245, 1996

-----, *Caso Manríquez vs. México*, Informe No. 2/99, Caso 11.509, 1999,

-----, *Informe anual 1993*, Capítulo V, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.85, 1993.

-----, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, 27 de febrero de 2006

-----, *Informe: Diez años de actividades*, 1982.

-----, *Situación de Derechos Humanos en México*, 2015,

Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, adoptada por el Comité en su 49º periodo de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012),

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, UN Doc. E/1991/23, Quinto periodo de sesiones, 1990

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Comunicación No. 305/1988 Caso Van Alphen vs Holanda*, UN Doc. CCPR/C/39/D/305/1988, 1990.

-----, *Comunicación No. 43/1979 Caso Drescher Caldas vs. Uruguay*, UN Doc. CCPR/C/19/D/43/1979, 1983,

-----, *Comunicación No. 432/1990 Caso W.B.E. vs. Países Bajos*, UN Doc. CCPR/C/46/D/432, 1993

-----, *Observación General No. 8, Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)*, Décimo sexto periodo de sesiones, 1982.

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Resolución 15/21, 30 de septiembre de 2010.

-----, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68/Add.3*, 28° periodo de sesiones, 29 de diciembre de 2014.

-----, *La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

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

Consejo Nacional de Seguridad Pública, Protocolo nacional de actuación. Primer respondiente, México, 2015.

Córdova Vianello, Lorenzo, “*La reforma constitucional de derechos humanos: una revolución copernicana*”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. 61, núm. 256, 2011

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 220

-----, *Caso Comunidad indígena Xámok-kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, Serie c, núm. 125.

-----, *Caso Gangaram Panday vs Surinam (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 4 de diciembre de 1991, serie C, núm. 16

-----, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Serie C, núm. 213,

-----, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, Serie C, núm. 35,

-----, *Caso Tibi vs. Ecuador (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 7 de noviembre de 2004, Serie c, núm. 114

-----, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158.

-----, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, núm. 4.

-----, *El hábeas corpus bajo suspensión de Garantías Opinión Consultiva OC-8/87*, 30 de enero de 1987, Serie A, No. 8

-----, *Garantías judiciales en estados de emergencia Opinión Consultiva OC-9/87*, 6 de octubre de 1987, Serie A, No. 9

-----, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89*, 14 de julio de 1989, Serie A, núm. 10

-----, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85*, 13 de noviembre de 1985, Serie A, No. 5

-----, *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86*, 9 de mayo de 1986, Serie A, No. 6,

Cortez Morales, Edgar, *Protestar es un derecho, reprimir es un delito*, Análisis Plural, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO, 2014

De Pina Ravest, Volga y Jiménez Padilla, Alejandro, *Defensa pública y derechos humanos en el sistema penal acusatorio*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., México, 2015,

De Wolf, Emilie y Sánchez Maya, Yesica (coord.), *Detenciones arbitraria e ilegal. Criminalización: una política de Estado para inhibir la defensa de los derechos humanos en México*, México, Artículo 19 – Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca – Federación Internacional de los Derechos Humanos – Organización Mundial Contra la Tortura – Front Line Defenders – Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, 2016

Ferrajoli, Luigi, "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Cruz Parceros, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara – Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010

-----, *Garantismo penal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006

Ferrer Mac Gregor, Eduardo, "Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano", en Carbonell, Miguel y

Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María. "La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1o del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano", *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago de Chile, vol. 10, núm. 2, 2012

Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona, 2008.

Frente por la libertad de expresión y la protesta social, *La protesta social en la Ciudad de México*, México, 2017,

García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ª. ed., México, Porrúa - UNAM, 2013

García Ramírez, Sergio, *Voto concurrente razonado en el caso Tibi vs. Ecuador, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)* resuelto el 7 de septiembre de 2004, Serie C, No. 114,

Góngora Mera, Manuel Eduardo, *El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad*, Centro de Derechos Humanos de Núremberg, 2007

Human Rights Watch, *Ni Seguridad Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Estados Unidos de América, 2011.

J.E., Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1987

Jakobs, Günter y Cancio Meliá, Manuel, *Derecho Penal del Enemigo*, España, Thomson, 2003

Mancera Espinosa, Miguel Ángel, "¿Derecho Penal del Enemigo en México?", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, (coord.), *Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Política Criminal, Derecho Penal y Criminología. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Jornadas sobre Justicia Penal, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007

Martínez - Bastida, Eduardo, *Derecho Penal del Enemigo*, México, Raúl Juárez Carro Editorial, 2013

Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile - Centro de Derechos Humanos, 2003,

-----, *Voto concurrente en relación a la sentencia del caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 205

O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004

Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada*, 9 de junio de 1994

Organización de las Naciones Unidas - Comisión de Derechos Humanos, *Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado*, 1964.

-----, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Folleto Informativo No.26*

-----, *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, 1988.

-----, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948.

-----, *Informe Anual del Relator Especial sobre el derecho a la Libertad de Reunión y Asociación Pacífica, Sr. Maina Kiai, A/HCR/20/27*, 20° periodo de sesiones, 21 de mayo de 2012,

-----, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Hina Jilani, 4° periodo de sesiones, A/HCR/4/37*, 13 de agosto de 2007,

-----, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966.

-----, *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Maastricht, 1986.

-----, *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Maastricht, 1997

-----, *Proclamación de Teherán*, Teherán, 13 de mayo de 1968

-----, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*

-----, *Resolución 32/130. Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, 16 de diciembre de 1977.



-----, *Resolución 41/128. Declaración sobre el derecho al desarrollo*, 4 de diciembre de 1986.

Peces-Barba, Gregorio, "La universalidad de los derechos humanos", en Nieto, Rafael (Ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994

Piza Escalante, Rodolfo E., "Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante", en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, Serie A, núm. 7,

Rafecas, Daniel, *La ciencia del Derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt*, Cátedra Hendler, Universidad de Buenos Aires,

Ríos Espinoza, Carlos, *La política pública del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad y protección a los derechos humanos*, Instituto para la Seguridad y la Democracia AC, Serie: Insyde en la Sociedad Civil, 23 de agosto de 2004,

Rivera Beiras, Iñaki, *Política criminal y sistema penal, viejas y nuevas racionalidades punitivas*, España, Editorial Anthropos, 2005

Rockwell, Elsie, *La diversidad en la escuela*, ponencia presentada en el foro: "Las Reformas Educativas en el nivel básico", organizado por el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN, 6 de noviembre de 2008

Rodríguez Manzo, Graciela et al., *El Bloque de constitucionalidad en México. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013

Rosales Aguilar, Rómulo, *El delito de disolución social y su aplicación aberrante*, Editorial Galeza, México, 1959,

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República, 2014,

Sandoval, Mary Luz, *Diacrítica del terror*, Bogotá, Tercer Mundo, 2007

Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, México, Ediciones folios, 1985,

Serrano, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fundación Konrad Adenauer, 2013

Silva-Herzog Márquez, Jesús, *Carl Schmitt. Jurisprudencia para la ilegalidad*, Revista de Derecho, Vol. XIV, julio 2003

Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/R.1, 27 de mayo de 2009.

-----, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010.

Uprimny Yepes, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2ª ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura - Universidad Nacional de Colombia, 2008,

Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2011

Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013

Wacquant, Loïc, *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial, 2004

Zaffaroni, Raúl Eugenio, *El enemigo en el derecho penal*, Ediciones Coyoacán-Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, México, 2007

## **Hemerografía.**

Aranda, Jesús, *Pedirá CIDH información sobre manifestación del 2 de octubre*, 10 de octubre de 2013, La Jornada, disponible en: <https://desinformemonos.org/pedira-cidh-informacion-sobre-manifestacion-del-2-de-octubre-101013-la-jornada/>

Cabrera, Rafael y Martínez, Paris, "El viernes 13 de la CNTE: desalojo del Zócalo y enfrentamientos con la PF", Animal Político, 14 de septiembre de 2013, <http://www.animalpolitico.com/2013/09/el-viernes-13-de-la-cnte-desalojo-del-zocalo-y-enfrentamientos-con-la-pf/#axzz32ymI9LH3>

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C., *Organizaciones civiles se pronuncian en torno a la Recomendación 7 / 2013 de la CDHDF a propósito de los*

hechos del 1 de diciembre de 2012, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C., disponible en: [http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=5&Itemid=105&lang=es&limitstart=66](http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=5&Itemid=105&lang=es&limitstart=66)

Gargarella, Roberto, "*El derecho a protestar*", El País, 21 de mayo de 2014, Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748\\_666298.html](http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748_666298.html).

González Ruiz, Edgar, *Historia criminal de Rudy Giuliani*, 30 de agosto de 2004, disponible en: <http://www.voltairenet.org/article121977.html>

González, Iván, "*Mancera defiende detenciones del 2 de octubre*", Noticieros Televisa, 5 de octubre de 2013, <http://noticieros.televisa.com/mexico/1310/mancera-defiende-detenciones-2-octubre/>.

M. Zepeda, *Van 102 detenidos por manifestación del 2 de Octubre*, Animal Político, 3 de octubre de 2013, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/10/el-saldo-de-la-marcha-del-2-de-octubre-88-heridos-102-detenidos-y-mas-cifras/>

Martínez, Paris, "*Fuimos los agredidos', dice policía-DF; jóvenes denuncian 'detenciones arbitrarias'*", Animal Político, 11 de junio de 2013, <http://www.animalpolitico.com/2013/06/detenidos-del-10-de-junio-acusados-de-lesiones-ultrajes-y-ataques-a-la-paz/#axzz345DpmfOE>.

Michel, Elena, et. al., "*Reportan 32 heridos y 102 detenidos tras marcha por el 68*", El Universal, 2 de octubre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/saldo-final-marcha-policias-heridos-lesionados--955550.html>.

Montalvo, Tania, *Así fue la marcha contra Ley Telecom*, 23 de abril de 2014, Animal Político, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/04/exigimos-libertad-y-encontramos-represion-asi-fue-la-marcha-contra-la-ley-de-telecom/>

Muedano, Marcos, "*Confirman 31 detenidos en el Zócalo; ninguno es maestro*", El Universal, 13 de septiembre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/numero-detenidos-cnte-zocalo-policia-federal-950587.html>

Pérez Stadelmann, Cristina, "*Queremos haya un responsable*", en El Universal, 03 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202324.html>

Redacción, "*CDHDF investiga detenciones realizadas por 'civiles'*", El Universal, 4 de octubre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/cdhdf-investiga-detenciones-realizadas-por8220civiles-8221-119143.html>.

Redacción, "*Las autoridades detienen a 102 personas durante la marcha del 2 de octubre*", CNN México, 2 de octubre de 2013, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/02/el-df-enfrenta-marchas-por-la-cnte-y-el-aniversario-del-2-de-octubre>

Redacción, “*Más de 4500 policías vigilarán marcha del 2 de octubre*”, El Economista, 2 de octubre de 2013, <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/10/02/mas-4500-policias-vigilaran-marcha-2-octubre>

Redacción, “*Minuto a minuto: Desalojo de la CNTE en el Zócalo*”, Excelsior.com, 13 de septiembre de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/09/13/918486>.

Redacción, *Al menos 8 heridos y 7 detenidos, tras marcha que llegó a Televisa*, Aristegui Noticias, 23 de abril de 2014, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2304/mexico/se-desata-la-violencia-en-marcha-que-llego-a-televisa-chapultepec/>

Román, José Antonio, “*Fuerzas Armadas: entre las que más violan derechos humanos: CNDH*”, La Jornada, 3 de noviembre de 2016. [Consultado el 24 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/11/03/politica/003n1pol>

Sin autor, #1SMX – 1 DE SEPTIEMBRE, MINUTO A MINUTO – CML DF, Educación Resistencia. 1 de septiembre de 2013. <http://educacionresistencia.wordpress.com/2013/09/01/1smx-1-de-septiembre-minuto-a-minuto-cml-df/>.

Sistema Integral de Información en Derechos Humanos, *Piden investigación sobre el fallecimiento de Francisco Kuykendall y de los abusos del 1DMx:AI*, 28 de enero de 2014. [http://centroprodh.org.mx/sidih\\_2\\_0\\_alfa/?p=31170](http://centroprodh.org.mx/sidih_2_0_alfa/?p=31170)

Villamil, Jenaro, *Chocan policías y manifestantes en marcha contra Telecom*, 22 de abril de 2014, Revista Proceso, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/370346/fuera-pena-y-no-a-la-censura-claman-internautas-frente-al-senado>.

## **Internet.**

Grimmett, Richard, *Empleo preventivo de la fuerza militar por Estados Unidos: antecedentes históricos*, [Consultado el 3 de febrero de 2017], disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijps/pj7-4grl.htm>.

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, *¿Quiénes somos?* [Consultado el 26 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://mpjd.mx/historia/>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, [Consultado el 15 de marzo de 2017]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

Presidencia de la República, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, [Consultado el 22 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>.

Video: “10 de junio”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LlcUouWYdSc>.

Video: “Detenidos frente a Reforma 93” <http://www.youtube.com/watch?v=Jq8MUzW3NqE>

video: “Heridos y detenidos en el desalojo de los maestros: Zócalo capitalino Distrito Federal”, disponible en : <http://www.youtube.com/watch?v=9CzdjoYbgBI>.

Video: “Policía del DF revela cómo se les ordenó hacer detenciones ‘como fuera’ 1/2” <http://www.youtube.com/watch?v=hPW0tnXfSwc>.

Video: “Policías vestidos de civil infiltrados en la marcha del 2 de octubre 2013”, <http://www.youtube.com/watch?v=lkyspLA4XQI>.

Video: “Brutalidad policiaca 2 octubre 2013: La policía atenta contra una familia” <http://www.youtube.com/watch?v=mkR091-G36A>.

Video: Granaderos impiden el paso de forma momentánea a marcha vs #LeyTelecom, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7G8FU8G-ILI>

Video: Represión frente a Televisa #EPNvsInternet, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DIYfRWZUm9U>

### **Tesis, jurisprudencia y acuerdos.**

Jurisprudencia b1a/J. 107/2012 (10a), Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, tomo 2, octubre 2012, p. 799.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, “Acuerdo 69/2013 por el que se adicionan, modifican y derogan diversos puntos del Acuerdo 16/2013 y el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima séptima época, No. 1719, 24 de octubre de 2013

-----, *Acuerdo 16 / 2013 Por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes*. Gaceta Oficial, 25 de marzo de 2013

Tesis aislada 2a. LXXXII/2012 (10a), Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, Libro XIV, tomo 2, noviembre 2012, p. 1587

Tesis aislada I.4o.A.464 A, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, Novena Época, Libro XXI, febrero 2005, p. 1744

Tesis aislada P. LXVII/2011(9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 535

Tesis aislada P. LXVIII/2011 (9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 551

Tesis aislada P.LXIX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 552.

Tesis aislada XVIII.3o1 K (10a), Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, Décima Época, Libro VI, tomo 2, abril 2012, p. 1838;

Tesis I.4o.A.9K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima época, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

Tesis P.LXV/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 556.

Tesis P.LXVI/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 550.