

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

"EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL:
SU RELEVANCIA Y ELEMENTOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

SOFÍA DE ROBINA CASTRO

ASESOR

DR. PEDRO SALAZAR UGARTE

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2019



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO

OFICIO NO. SFD/6/03/2019

ASUNTO: Aprobación de tesis

**DIRECTOR GENERAL.
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, elaborada en este seminario por la pasante en Derecho, **C. Sofia de Robina Castro**, con número de cuenta 306528736, bajo la dirección del Dr. Pedro Salazar Ugarte, denominada "EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL: SU RELEVANCIA Y ELEMENTOS", satisface de forma sobrada los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 11 de marzo de 2019


DRA. SOCORRO APREZA SALGADO
DIRECTORA

SAS*



México, Distrito Federal, a 22 de enero de 2019

DRA. SOCORRO APREZA SALGADO
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRESENTE

Estimada Doctora,

En esta ocasión, tengo el gusto de dirigirme a Usted para informarle que la alumna **Soffa de Robina Castro**, a quien le dirijo la tesis titulada **“El derecho a la protesta social: su relevancia y elementos”**, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de investigación bajo mi dirección, lo que hago de su conocimiento para efecto de que pueda avanzar en los trámites necesarios para su titulación.

Sin otro particular reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

DR. PEDRO SALAZAR UGARTE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A mi mamá, mi guerrera y luz.
A mi papá, impulso a mi corazón.
A Rodrigo, Diego y Gonzalo, mis mayores sonrisas.
A Magui, mi cómplice.

Al Centro Prodh, semillero de esperanza y defensor de la vida.
A los rebeldes corazones 132, por compartir calles y luchas.

Gracias a la UNAM, por lo aprendido y vivido, generosa *alma mater*.
A compañeras y profesores que animaron el andar.
A Pedro Salazar, por aceptar ser tutor, pero, sobre todo, alentar el camino.
Gracias.

Sursum Corda

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA PROTESTA SOCIAL Y SU RELEVANCIA SOCIAL Y POLÍTICA EN SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS	7
1.1 Hacia una conceptualización de la protesta social	7
1.2 Elementos de la protesta social	10
1.2.1 Elemento material (En qué consiste)	11
1.2.2 Elemento subjetivo (Quién la ejerce)	14
1.2.3 Elemento espacial (Dónde se ejerce)	16
1.2.4 Elemento teleológico (Para qué se ejerce)	18
1.3 Relevancia de la protesta social	20
1.3.1 Relevancia política	22
1.3.2 Relevancia social	26
1.3.3 El contexto regional y la importancia de la protesta social en este escenario	31
CAPÍTULO 2. LA PROTESTA SOCIAL COMO DERECHO HUMANO	36
2.1 Conceptualización de los derechos humanos y sus garantías	36
2.2 Hacia el reconocimiento de la protesta social como derecho humano	44
2.2.1 La protesta social como ejercicio de otros derechos	45
a. Libertad de expresión	46
b. Libertad de reunión	50
c. Derecho de petición	52
2.2.2 La protesta social como garantía frente a otros derechos	55
2.2.3 La protesta social como derecho humano	57
CAPÍTULO 3. OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL	64
3.1 El análisis de los derechos desde las obligaciones estatales frente a los derechos humanos	64
3.2 Las obligaciones específicas que genera la protesta social	70

3.2.1	Obligación de Respeto	71
3.2.2	Obligación de Protección	79
3.2.3	Obligación de Garantía	87
3.2.4	Obligación de Promoción	94
3.3	No discriminación y protección a grupos vulnerables	97
CAPÍTULO 4 –RESTRICCIONES A LA PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO (2012-2014)		102
4.1	Límites legítimos al derecho a la protesta social	103
4.2	Límites ilegítimos y violación al derecho a la protesta en México de restricción y violación al derecho a la protesta en México	109
4.2.1	Restricciones legales	110
4.2.2	Uso de la fuerza pública en manifestaciones	115
4.2.3	Criminalización	123
4.2.4	Impunidad frente a las violaciones	130
CONCLUSIONES		134
BIBLIOGRAFÍA		141

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito respecto a la protesta social, fenómeno presente de manera constante en nuestro país. Sin embargo, su abordaje no siempre ha sido desde el enfoque de los derechos humanos, mucho menos como un derecho humano autónomo. Considero que hacerlo de esta manera permitirá analizar si efectivamente existen razones y justificaciones sociales, políticas y jurídicas que permitan abordarla desde los derechos humanos, lo que además, implicará dotarla de contenido y asignar obligaciones a la autoridad para garantizar su ejercicio.

Por lo que el objetivo de la presente investigación será establecer que la protesta social puede ser estudiada como un derecho humano autónomo, justificando dicho abordaje debido a que ésta goza de una especial relevancia social y política para la democracia; y estableciendo las obligaciones estatales que éste derecho conlleva.

Así, en el primer capítulo de esta tesis, se abordará la protesta social, partiendo en primer momento de su conceptualización para dotarla de contenido y saber a qué nos referimos al hablar de protesta social; esto permitirá establecer cuáles son los elementos que la integran, es decir las características intrínsecas a la protesta social, lo que se hará respondiendo a las preguntas: en qué consiste, quién la ejerce, dónde se ejerce y para qué se ejerce.

Posteriormente una vez conceptualizada, se analizará si la protesta social reviste de relevancia tanto social como política que merezca ser estudiada. Para ello, se desarrollará cuál puede ser su papel e impacto en contextos de democracias deficitarias, particularmente en escenarios de democracia representativa que presentan múltiples retos para incorporar a las personas en la toma de decisiones, para así señalar que, adoptando el concepto de democracia deliberativa, la protesta social juega un rol trascendental al permitir a la sociedad expresarse, disentir, apropiarse del espacio público y exigir derechos, permitiendo así una participación fuera de lo institucional, características que la vuelven relevante e incluso necesaria.

Si bien la forma de entender la protesta así como sus consecuencias, podría ser distinta bajo otros enfoques políticos o conceptos de la democracia, en este

trabajo se decidió utilizar el concepto de democracias deficitarias, así como de democracia deliberativa por considerarlos útiles para entender el aporte social y político de la protesta como ejercicio de derechos, visualización de conflictos y mecanismo de participación en escenarios como el que actualmente vivimos.

Por último, en este primer apartado, se hará una mención a la relevancia que juega la protesta en la región latinoamericana, en la que se considera que es posible observar características comunes propias de las democracias deficitarias, observando realidades “conflictivas” en las que la protesta social se inserta.

Vale la pena mencionar que no se realizará un análisis detallado sobre semejanzas y diferencias de los Estados latinoamericanos o los diferentes regímenes (más democráticos o más autoritarios) y su relación con la protesta, ni tampoco se busca establecer si existe una correlación entre aumento de conflicto y aumento de protestas. El objetivo será enmarcar la protesta, como una realidad presente en la región, en dónde se comparten ciertas características comunes relacionadas con el conflicto, lo que por un lado explica la existencia de espacios disruptivos como la protesta, y además, la dota de relevancia e importancia suficiente para ser estudiada (e incluso protegida, como se verá más adelante).

Es así que en el desarrollo del presente trabajo, se parte de la premisa de que, en términos generales, la protesta social tiene importancia social y política al entenderla como ejercicio de derechos y como mecanismo de participación política, pero que además, en aquellos contextos en los que existe una democracia deficitaria y bajo el enmarque de la democracia deliberativa, se amplían las razones por las que se vuelve relevante prestarle especial atención por jugar un papel potencializador de cause y procesamiento del conflicto e incluso de fortalecimiento democrático.

Por tanto, este primer apartado buscará, por un lado, brindar claridad sobre lo que constituye la protesta social, sus elementos y características, pero además, el establecer la relevancia que encierra y su potencialidad como mecanismo que ensanche la democracia, servirá de justificación para señalar que es posible e importante analizar a la protesta desde el enfoque de los derechos.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se abordará qué son los derechos humanos realizando un breve análisis sobre las diferentes corrientes bajo las que se han desarrollado los derechos humanos: el iusnaturalismo y el iuspositivismo, reconociendo también al derecho internacional como una fuente trascendental en la conceptualización de los derechos humanos hoy en día. También se abordará en qué consisten las garantías de los derechos como formas de materializarlos y hacerlos exigibles, poniendo un especial énfasis en el concepto de garantías sociales o extrainstitucionales, por ser un concepto que coloca la garantía y tutela de los derechos en los titulares de los mismos y, por lo tanto, generando que la protesta pueda también ser entendida como una forma de exigencia de derechos por parte de sus titulares.

Cabe señalar que el desarrollo de este apartado busca ser una introducción a los derechos humanos que nos permita visualizar a la protesta desde el lente y el enfoque de los derechos, ello sin pretender realizar una fundamentación profunda y exhaustiva sobre el desarrollo que ha tenido históricamente la conceptualización de los derechos humanos.

Una vez desarrollado lo anterior, se buscará establecer que a partir de una corriente evolutiva y que entienda a los derechos en constante transformación según las necesidades que surjan y no como algo estático que no admita nuevas apuestas o conceptualizaciones, es posible incorporar nuevos derechos o derechos emergentes. Ello permitirá argumentar que es posible entender y establecer la protesta social como un derecho humano.

Para ello, primero se analizará la relación que guarda con otros derechos, en particular con la libertad de expresión, reunión y petición, para establecer que si bien estos derechos se encuentran inmersos en el ejercicio de la protesta social y que incluso el desarrollo jurídico de la protesta social se ha realizado a partir de dichos derechos, ésta no se agota en ellos toda vez que, como se desarrollará, tiene características propias que la hacen perceptible de ser considerada como un derecho humano autónomo, al mismo tiempo que funciona como mecanismo de exigencia de otros derechos, es decir como garantía no institucional.

Entender la protesta social como un derecho humano autónomo, con contenido y características propias, no excluye que efectivamente su ejercicio se encuentre relacionado con otros derechos tales como la libertad de expresión y el derecho de reunión, derechos que, bajo el principio de interdependencia se encuentran en conexión y son ejercidos en contextos de protesta social. Sin embargo, como se analizará en el capítulo respectivo, existen dimensiones de la protesta social, tales como su naturaleza confrontativa y la finalidad adyacente a su ejercicio, que serán entendidas de mejor manera al analizarla como un derecho autónomo.

Concebir la protesta social como un derecho humano, no solamente implica reconocer su relevancia y trascendencia, sino que, una de las principales consecuencias de este abordaje, es que permitirá desglosar las obligaciones que conlleva para las autoridades. Así, los derechos humanos leídos desde las obligaciones estatales establecen una ruta para su materialización efectiva, lo que se analizará en el tercer capítulo.

De esta manera, utilizando primordialmente las fuentes internacionales de derechos humanos, en el tercer capítulo, se dotará de contenido a cada una de las obligaciones generales que adquieren las obligaciones frente a la protesta social, estableciendo así lo que implica respetar, proteger, garantizar y promover la protesta social. Además, se hará una especial mención a cómo estas obligaciones implican medidas reforzadas frente a ciertos grupos históricamente excluidos o vulnerables para garantizarles el ejercicio de la protesta social.

El objetivo de este apartado será establecer cuáles son las conductas exigidas a las distintas autoridades para que su actuar no vulnere ni restrinja de manera arbitraria la protesta social, sino que permita y facilite su ejercicio, reconociendo también la existencia de ciertas limitaciones para su ejercicio. El desarrollo de las obligaciones que se realizará en este capítulo, provenientes principalmente de estándares internacionales y agrupadas bajo las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción, no puede entenderse como limitativo, ya que, los estándares y la interpretación de las diferentes normas de derechos humanos se encuentra siempre en constante evolución y transformación, lo que implica que

cada una de estas categorías podrían siempre ampliarse o profundizarse. Sin embargo, resulta útil establecer criterios orientadores relacionados con legislaciones, actuar policial y uso de la fuerza, armonización de otros derechos, entre otros, que permitan determinar cuál debe ser la conducta exigida a las autoridades para que su actuar esté orientado a garantizar y asegurar el adecuado ejercicio de la protesta social en tanto derecho humano.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se realizará un análisis sobre el cumplimiento que las autoridades mexicanas han dado a las obligaciones antes desarrolladas respecto al derecho a la protesta social en un periodo de tiempo determinado (2012 a 2014). Para ello, en un primer momento se señalarán cuáles son los límites legítimos que pueden establecerse respecto a la protesta social, es decir, en qué supuestos es legítimo establecer limitaciones a la protesta social. Posteriormente se analizarán algunas de las modalidades que rebasan dichos límites legítimos para configurarse como limitaciones ilegítimas o violaciones de la protesta social. Se agruparán dichas conductas o violaciones en restricciones legales, abuso de la fuerza y criminalización de la protesta.

Cabe señalar que en este apartado no se busca realizar un análisis exhaustivo sobre todos los casos ocurridos en este período en relación con la protesta social en México, lo que se pretende es establecer que en un período de tiempo determinado, en el que existieron diversas protestas, la respuesta estatal no fue siempre la adecuada. Por el contrario, existen casos (e incluso patrones) de violaciones al derecho a la protesta social, en los que existió incumplimiento a las obligaciones antes desarrolladas y que generaron distintas violaciones a derechos humanos, que en conjunto permiten sostener la existencia (al menos en dicho período de tiempo), de un escenario adverso para la protesta social y que por lo tanto, puede ser útil para ubicar los retos para el adecuado ejercicio de la protesta social en México.

Así, en el desarrollo de este trabajo se pretende encuadrar la protesta social desde el lente de los derechos humanos, para lo que primero se definirá y se analizará si existen razones suficientes para considerarla como un fenómeno relevante social y políticamente. Hacerlo así, permitirá posteriormente encontrar las

obligaciones estatales respecto a la protesta, lo que servirá para poder encontrar qué conductas se espera para que la protesta pueda ser ejercida de manera efectiva y saber si en el caso particular mexicano se ha dado cumplimiento a dichas conductas.

CAPÍTULO 1: LA PROTESTA SOCIAL Y SU RELEVANCIA EN SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

En este Capítulo se realizará un primer abordaje de la protesta social, buscando establecer algunas de sus notas características, para después señalar por qué se trata de un fenómeno relevante en las sociedades contemporáneas.

Para la realización de este trabajo, se asume como punto de partida, que antes de analizar la posibilidad de ver la protesta a través del lente jurídico y en particular desde los derechos humanos, es importante saber a qué hecho o hechos se hace referencia al hablar de ésta. Para ello, primero se definirá el fenómeno de la protesta social, para poder precisar qué se entiende cuando hablamos de protesta y acercarnos así a su conceptualización. A partir de este abordaje, se desarrollarán los elementos que configuran la protesta social y que, por lo tanto, sirven para delinear las características que la integran.

Finalmente, una vez conceptualizada y precisados los elementos que la integran, se establecerán algunas de las razones por las cuáles se puede considerar a la protesta social como un acontecimiento de relevancia política y social para la democracia, en particular como una forma de fortalecerlas, con especial énfasis en el contexto regional de América Latina.

1.1 Hacia una conceptualización de la protesta social

La organización entre personas, ligada con la demanda o la exigencia, la aparición o visualización de lo social en el espacio público, la expresión e irrupción en la vida política, son elementos constantes en la historia de la humanidad y que constituyen demostraciones que es posible englobar de manera generalizada bajo el concepto de “protesta social”. Ésta, lejos de ser un fenómeno reciente, ha existido a lo largo de la historia y en las diferentes regiones del mundo de diversas maneras, ahí donde existen instituciones establecidas de poder político, generando condiciones para diversas transformaciones y logros sociales.¹

¹ ONU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/62/225, 13 de agosto de 2007, Párr. 4.

La existencia de la protesta puede rastrearse en diferentes sociedades y momentos históricos aún siendo muy distintos entre sí. Pero sin duda, adquiere los contornos que hoy asociamos a ella a partir del surgimiento del Estado contemporáneo. Esto, como se argumentará más adelante, puede deberse a que los sistemas políticos no agotan en su representación todos los intereses sociales, más aún cuando se parte de sociedades plurales en las que los intereses y relaciones se construyen, amplían y modifican constantemente.²

La aparición de la protesta en diferentes momentos y sociedades no implica que siempre responda al mismo contexto, ya que los intereses, demandas o exigencias que son expuestos mediante la protesta, así como los actores y la manera en la que se desenvuelven, no son estáticos ni han sido siempre los mismos. Por el contrario, se encuentran en constante construcción y cambio, impactando tanto en la manera en la que se desenvuelve la protesta como el acercamiento o estudio de ésta.³

Por lo tanto, puede afirmarse que la protesta social lejos de ser un hecho novedoso, es un fenómeno social que, si bien materializado de maneras diversas, ha ocurrido a lo largo de la historia, como una manera de exteriorizar el rechazo o la disidencia.

En las sociedades contemporáneas, dentro del marco del Estado democrático y constitucional de derecho, como se desarrollará más adelante, la protesta adquiere importancia no solamente por su existencia histórica, sino por su relevancia para la construcción de una sociedad activa, empoderada y participativa.

Ahora bien, ¿cómo definir a la protesta social? La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) señala que esta se trata de “una oposición colectiva a una política gubernamental, o un rechazo categórico de una estructura sea social, política o económica.”⁴

² Scribano, Adrian y Schuster, Federico, “Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura”, *Protesta social en Argentina* (CLACSO), Argentina, 2001, p. 21.

³ Ídem.

⁴ Federación Internacional de los Derechos Humanos, La protesta social pacífica: ¿Un derecho en las Américas?, Informe N° 460/3, octubre de 2006, p. 5. Disponible en: http://www.servindi.org/pdf/FIDH_ProtestaSocial.pdf [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

De acuerdo con esta definición, la protesta social se entiende a partir de configurarse como una posición contraria a una política o estructura, es decir como una muestra de desacuerdo ante un contexto o circunstancia de índole social, político o económico.

Sin embargo, una definición que brinda mayores elementos conceptuales, es la planteada por Federico Schuster, al caracterizar a la protesta social como un acontecimiento de la acción pública contenciosa colectiva, e intencional que adquiere visibilidad pública y está orientada al sostenimiento de una demanda, que en general tiene referencia directa o indirecta al Estado.⁵

Frente a la anterior definición, vale la pena precisar que, en este contexto, al hablar de protesta social y hacer referencia a una demanda, resulta trascendental entender este concepto en sentido amplio y no restrictivo, toda vez que no siempre existe una exigencia específica, ya que la protesta puede únicamente mostrar rechazo o cierta postura ante algo o alguien, sin que ello se materialice en una demanda con características determinadas.

De la misma manera, al señalar que *en general* la protesta interpela al Estado, ello no debería entenderse de manera limitativa o exclusiva, ya que el ejercicio de la protesta social encierra la posibilidad de reconocer otros actores distintos al Estado, o relacionados en mayor o menor medida con éste y frente a quienes se sostiene la demanda, como se desarrollará más adelante.

En sentido similar, con la anterior definición, Margarita Favela define la protesta como: “cualquier clase de acción colectiva disruptiva orientada a detener, reformar, modificar o simplemente, protestar contra alguna acción o decisión de alguna autoridad política, en defensa de metas colectivas de actores o de los intereses y personas que dicen representar, sin considerar la efectividad de la acción colectiva en la realización de los objetivos.”⁶

⁵ Schuster, Federico, “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, *Tomar la Palabra. Estudios sobre la protesta social y a acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, p. 36.

⁶ Favela Gavia, Diana Margarita, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946 – 1997*, UNAM – CEIICH – Plaza y Valdés, México, 2006, p. 81.

De dicha conceptualización, resulta interesante, además del reconocimiento de la acción colectiva de naturaleza disruptiva, establecer que la presencia de este tipo de acción, no está condicionada a que se obtengan determinados resultados o a la efectividad de la medida, su sola presencia en el escenario político basta para considerar la existencia de una protesta.

Finalmente, Navarro y Herrera han definido a la protesta social como una “acción colectiva de carácter disruptivo mediante la que se presentan, de forma contenciosa, reclamos a las autoridades públicas u otros agentes que intervienen sobre los procesos de decisiones colectivas o de índole socioeconómica.”⁷

Las anteriores definiciones presentan elementos en común, como el que refiere a la dimensión colectiva, ligada al ejercicio de sostenimiento de la acción o la presentación de una demanda o un rechazo, lo que implica reconocer que la protesta es una acción con ciertas características, comúnmente sostenida por un actor plural. El término *contencioso* permite entender la protesta de manera más amplia, al sostener que ésta puede comprender elementos o contenidos en posible disputa, apareciendo de manera *disruptiva*, de forma que su surgimiento podría generar cierta ruptura o variación del orden social frente a un contexto o situación determinada.

Para tener mayor claridad de lo que se entiende por protesta social, vale la pena desagregar analíticamente los elementos constitutivos de ésta. Para acercarnos a su caracterización desde el derecho, como posteriormente se intentará, es necesario plantear qué elementos o dimensiones encierra la protesta social, lo que se hará a continuación.

1.2 Elementos de la protesta social

En las definiciones referidas encontramos los siguientes elementos comunes asociados con la protesta: i) una acción de carácter contenciosa; ii) realizada por un actor social colectivo; iii) que adquiere visibilidad pública; y que iv) generalmente sostiene una demanda o una oposición a partir de dicha visibilidad.

⁷ Navarro Yáñez, Clemente J y Herrera Gutiérrez María Rosa, “Contexto micro y macro de la protesta colectiva: América latina en la década de los noventa”, *Revista mexicana de sociología*, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, México, 71, núm. 1 (enero marzo), 2009, p. 87.

Cabe reconocer que algunos de estos elementos pueden variar en otras definiciones; es decir, no existe necesariamente un consenso en cuanto a sus alcances, ni tampoco sobre si estos elementos resultan esenciales frente a la protesta (entendiendo que sin dicho elemento no podríamos hablar de protesta social), o si por el contrario se trata de elementos accesorios que pueden o no estar presentes en una protesta social. Sin embargo, resultan un punto de partida relevante para poder delimitar la protesta social a partir de los elementos que la integran.

Por ejemplo, al referirse a la protesta social el Tribunal Constitucional español hizo mención a algunos de los elementos mencionados, de la siguiente manera:

“una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante: el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal-su duración transitoria-, el finalístico -licitud de la finalidad y el real o (sic) objetivo -lugar de celebración-.”⁸

En este sentido, dada la diversidad de definiciones, para mayor claridad en la conceptualización de la protesta puede ser útil seguir el modelo del Tribunal Constitucional español y desagregar los elementos de la protesta, formulando las siguientes preguntas: en qué consiste; quién la ejerce; dónde se ejerce; y, para qué se ejerce. Al responder a tales interrogantes, surgen los siguientes elementos de la protesta social:

1.2.1 Elemento material

Responde a la pregunta de en qué consiste la protesta social. Para responderla, encontramos que la protesta nace de una acción o conducta,

⁸ Tribunal Constitucional Español, Sala Primera, Recurso número 942/1987, Sentencia número 85/1988 de 28 de abril de 1988, sp. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1988/05/28/pdfs/T00002-00004.pdf> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

contenciosa, ello en tanto expresa o manifiesta una queja, rechazo, reclamo o disidencia.

Se puede definir la acción como “aquella que se deriva de un esfuerzo único de organización y movilización de recursos, cuyo sentido es dado por un determinado proyecto.”⁹ Dicha acción será contenciosa en tanto presenta una disputa, un conflicto, crítica o postura a discutir; entendiendo al conflicto como “toda acción que altera el orden social, quebrando o interrumpiendo temporalmente la reproducción de las relaciones sociales dominantes.”¹⁰

Así, se entiende que la política adquiere el atributo de contenciosa cuando la acción colectiva que implica es desarrollada “por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros.”¹¹

En sentido similar, al hablar de movimientos sociales en los que suele ejercerse la protesta social, Tilly utiliza el elemento de confrontación al definirlos como “un reto público ininterrumpido, librado contra los que detentan el poder a nombre de una población desfavorecida que vive bajo la jurisdicción de aquellas personas que detentan el poder.”¹² Evidenciando así que la protesta implica una interacción entre quienes la ejercen y contra quien se ejerce caracterizada por lo contencioso.

En este sentido, la protesta genera e introduce momentos de disrupción de la vida cotidiana; ello en dos sentidos: (i) por un lado, ya que supone el planteamiento de reclamos sobre conflictos sociales, económicos y/o culturales a

⁹ Pereyra, Sebastián, “Protesta social y espacio público: un balance crítico”, *Lo Qué Vendrá*, Publicación periódica de la carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Año 7, No. 5. Diciembre 2010, p. 122.

¹⁰ Schuster, Federico, *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003*, Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. N° 48, Argentina, 2006, p. 14.

¹¹ Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 19

¹² Tilly, Charles, “Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas” en *Sociológica*, año 10, núm. 28, UAM-A, 1995, p. 18.

las autoridades públicas u otros actores con capacidad de influir en ellos; (ii) por otro, porque su desarrollo implica quebrar el desarrollo normal de la vida cotidiana.¹³

La protesta parece irrumpir el orden regular de la cotidianidad de una sociedad para colocar demandas o posiciones que pueden resultar conflictivas o, al menos, distintas a las que inicialmente se encontraban en el escenario público. Por lo que podría hablarse de la protesta disruptiva tanto por la forma en la que se presenta, como por el contenido que plantea. Aún cuando una protesta pueda ser más o menos aceptada socialmente, o incluso cuando responde a una “costumbre”, su contenido suele tener cierto grado de disrupción.

Más adelante se profundizará al respecto, sin embargo, es importante precisar desde ahora que el elemento contencioso, de disrupción o conflictividad que define la naturaleza de la protesta, no debe ser entendido desde un punto de vista negativo, ya que éste resulta esencial para el fortalecimiento o ensanchamiento de la democracia. Por ello, “en lugar de tenerles miedo a los movimientos sociales ruidosos y considerarlos una amenaza a la gobernabilidad, las autoridades nacionales e internacionales tienen que valorar lo vital que es esta ‘política contenciosa’ para el proceso de democratización.”¹⁴

Finalmente, se puede afirmar que la acción contenciosa tiene en su naturaleza el generar una ruptura con el orden social pre-establecido, en la que los actores sociales generan nuevos procesos de discusión, interacción y aparición social. Al respecto, Schuster afirma que la protesta “no es solamente una manera de hacer visible un movimiento, sino también la creación de una novedad, un quiebre, y una ruptura con la serie de interacciones sociales que teníamos antes de ella.”¹⁵

¹³ Navarro Yáñez, Clemente J y Herrera Gutiérrez María Rosa, Op cit. 7, p. 87.

¹⁴ Catherine Conaghan, “Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo”, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD – Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 118.

¹⁵ Naishtat, Francisco, Schuster, Federico, et al., (comp.), *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005, p. 51.

1.2.2 Elemento subjetivo

Al responder a la pregunta de quién ejerce la protesta, se observa que en las definiciones arriba señaladas se ubica a una colectividad como el actor que lleva a cabo la acción contenciosa. Y en general al Estado como el actor ante quien se realizan los reclamos, exigencias, demandas o rechazos.

Respecto al actor que ejerce la protesta, podrá entenderse la colectividad como un conjunto de individualidades relacionadas o no con anterioridad, es decir, tanto como un grupo social determinado y previamente establecido, o como un grupo sin ningún lazo previo que aún así aparece de manera conjunta transitoriamente. La colectividad como sujeto que ejerce la protesta social, no implica necesariamente un actor predeterminado que deba cumplir ciertas características. Por el contrario, es un actor que puede surgir (y generalmente lo hace) de manera espontánea, sin que antes o después de la protesta requiera mantener lazos de identidad.

Si bien la protesta social es llevada a cabo por individuos, presenta una dimensión social en la que la colectividad tiene un especial rol en la búsqueda de ciertos fines que se vuelven comunes,¹⁶ de manera que la dimensión colectiva de la protesta define al actor que la ejerce y representa la posibilidad de generar solidaridades en torno de ciertos problemas, causas u objetivos comunes.¹⁷

Es importante señalar que el elemento colectivo trasciende las individualidades incluso de quienes juegan un papel de organizadores. Pues de acuerdo con Sidney Tarrow, “[L]a acción política colectiva no se origina en las cabezas de los organizadores, sino que se inscribe culturalmente y se comunica socialmente.”¹⁸

En las ocasiones en que el lazo colectivo deja de ser transitorio para mantenerse a través del tiempo, cabe decir, estaríamos más cerca del concepto de

¹⁶ Esta dimensión social ha sido más ampliamente desarrollada al hablar del derecho a la libertad de reunión, al establecer que este derecho constituye un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos. Lo anterior ha sido ampliamente señalado por la CIDH, por ejemplo en su Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2012, párr. 159.

¹⁷ Pereyra, Sebastián, Op cit. 9, pp. 118 y 119.

¹⁸ Tarrow, Sydney, Op cit. 11, p. 46.

movimiento social, en dónde la acción colectiva está basada en redes sociales compactas y en estructuras de conexión, utilizando marcos culturales consensuados, lo que permite mantener la oposición con más fuerza.¹⁹ Es decir, a diferencia de la protesta, el movimiento social implica continuidad en el tiempo y extensión en el espacio.²⁰

Por otro lado, respecto del actor ante quien se ejerce la protesta, a partir de las anteriores definiciones, se ubica de manera preponderante, en amplios términos al Estado (ubicando su acepción en sentido estricto, asociada a gobierno). Sin entrar en desacuerdo con ello, es importante señalar que aún cuando el Estado y las instituciones de gobierno sigan siendo un centralizador del malestar colectivo, las protestas, en múltiples ocasiones (y cada vez en mayor medida) se encuentran dirigidas a actores no estatales, por ejemplo actores económicos como empresas, medios de comunicación, etc.²¹

Considerar lo anterior toma relevancia frente a Estados que en muchas ocasiones ceden su poder de actuación ante otros actores que adquieren cada vez mayor fuerza frente a las actividades sociales, así como a la privatizaciones de actividades o espacios que antes eran públicos o estatales, pasando cada vez más a encontrarse en manos de actores privados.²²

De manera similar, dicha situación es relevante a ser considerada respecto del acceso al espacio público (que, como se señalará más adelante, es esencial en el ejercicio de la protesta), debido al aumento de la privatización del espacio público en muchos Estados.²³

Ahora bien, vale la pena señalar que, partiendo de que la sociedad vive constantemente procesos de transformación colectiva, así como de sus

¹⁹ *Ibíd.*, p. 33.

²⁰ Naishtat F., Schuster, F., Nardacchione, G., Pereyra, S, Op cit. 15, p. 48.

²¹ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), "La protesta social en América Latina", *Cuaderno de Perspectiva Política I*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012, p. 16 y 132.

²² ONU, Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 29.

²³ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/ HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 65.

identidades, los elementos de la protesta social, en particular el relacionado con quién la ejerce, no es estático sino que sus transformaciones se reflejarán o evidenciarán a través de la protesta.²⁴

1.2.3 Elemento espacial

A través de la protesta social se busca visibilizar demandas o posturas que puedan ser escuchadas y compartidas tanto entre el actor colectivo que la ejerce, como aquel al que se dirige. Para ello, la aparición de la acción colectiva contenciosa requiere de un espacio en el que pueda desarrollarse. El lugar en el que aparece la protesta puede identificarse como elemento espacial.

La acción contenciosa a la que denominamos protesta, se lleva a cabo desde una dimensión “pública”, la cual se ve reflejada tanto en el contenido de la protesta, como en el espacio donde se realiza.

En este sentido, lo *público* puede entenderse como aquello que es o pertenece al pueblo, a la comunidad o las personas en general y que no es de titularidad individual,²⁵ aún cuando las afectaciones pueden verse reflejadas en dimensiones individuales, no se agotan en dicha individualidad sino que adquieren una relevancia común, compartida tanto en interés o importancia, como en dimensión y necesidad de respuesta común.

Al hacer referencia al uso del espacio público para la protesta social, Gargarella retoma lo establecido por la Corte Suprema de Estados Unidos de América en los casos *Hague v. C.I.O* (1939) y *Schneider v. New Jersey* (1939) en dónde se abordó la doctrina del foro público, señalando que desde tiempos inmemoriales, tanto las calles como los parques han tenido un uso público en el que las y los ciudadanos se reúnen en asambleas, se comunican y discuten sobre

²⁴ Calderón Gutiérrez, Fernando, Op cit. 21, p. 16.

²⁵ Huerta, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Fernández Ruiz et al. (coord.), Seguridad pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, México, UNAM, 2007, p. 134, Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2375/8.pdf> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

cuestiones políticas, enfatizando que es en la vía pública dónde se debe pretender tenga lugar la expresión de la ciudadanía.²⁶

En ese sentido, el espacio público permite una interacción social mucho más plural. Su accesibilidad permite que, idealmente, cualquier persona pueda utilizarlo. Lo que le da un potencial democratizador, permitiéndole a las personas acceder a espacios que no están monopolizados por el poder o que no corresponden a un actor económico determinado.

Es en este espacio público en el que puede existir identificación de actores de manera colectiva, así como distintas manifestaciones y diálogos que convierten este espacio en un escenario en el que la protesta social permite visibilizar conceptos e ideas en disputa y en el que es posible trascender los intereses individuales y configurar nuevas dimensión culturales y políticas de acción social.

Por ello, más allá de configurarse como el espacio geográfico en el que se desenvuelve la protesta social, el espacio público es trascendental y parte integral del entendimiento de la protesta, en la medida en que posibilita la aparición de actores y demandas en el escenario común. El espacio público se convierte así en el lugar idóneo para materializar y contener a la acción colectiva contenciosa.

Así lo establece Pereyra al señalar que la inscripción de la protesta en el espacio público permite entenderla más allá de la mera existencia de un antagonismo y una demanda, pues hay una dimensión de la legitimidad de las protestas que es solidaria de su inscripción en el espacio público. Esta relación surge de la performatividad política de la acción, entendida como un modo de presentación de nuevos nombres y nuevos temas o problemas en el espacio público.²⁷

Ahora bien, no deja de señalarse que el espacio público puede encontrarse en sí mismo en disputa, lo que pudiera llevar a establecer la existencia de espacios poco tradicionales en los que es posible que se desenvuelva la protesta. Por ejemplo, espacios privados en los que se busca reconfigurar las interacciones

²⁶ Gargarella, Roberto, "Expresión Cívica y "Cortes de Ruta", en Felipe González y Felipe Viveros, (eds.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2000, p. 288 y 289.

²⁷ Pereyra, Sebastián, Op cit. 9, pp. 118 y 119.

sociales, lo que adquiere especial relevancia cuando existe una tendencia en la que cada vez se privatizan más lugares públicos.²⁸ Sin embargo, aún en esos supuestos, se estaría ante una apropiación del espacio, para cargarlo de contenido como escenario que recibirá o contendrá las manifestaciones en él desahogadas.

Así, el uso del espacio público se convierte en un escenario ideal para debatir, confrontar ideas y realizar exigencias o posicionar mensajes, lo que lo vuelve un elemento de especial relevancia. Como señala García Jaramillo “el hecho de que las protestas se lleven a cabo en espacios públicos es una razón adicional para valorar los componentes expresivos de estos actos y protegerlos.”²⁹

1.2.4 Elemento teleológico

La finalidad de la protesta social puede ser muy diversa, incluso vale la pena señalar que su existencia no requiere de que se pretenda y consiga determinado fin (como refiere Margarita Favela en la definición antes citada). Sin embargo, su ejercicio está generalmente asociado con una intencionalidad: la presentación del descontento, del rechazo o el reclamo particular.

La protesta busca disputar un tema, exigir soluciones frente a determinada problemática, interpelar a otros actores, o incluso darle contenido a un momento, o fecha simbólica. En general, busca algún tipo de respuesta, cambio o reacción social; aunque también puede significar la externalización de una postura, muestra de apoyo o manifestación en sentido amplio.

Así, la protesta social irrumpe la cotidianeidad pues en virtud de ella un ente colectivo aparece en el espacio público realizando una acción contenciosa, para evidenciar la conflictividad social o para interpelar a otros actores sobre una posición que se plantea necesaria a ser escuchada o atendida.

²⁸ ONU, Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 29.

²⁹ García Jaramillo, Leonardo, *La relación entre el derecho a la protesta y las teorías deliberativas de la democracia en la obra de Roberto Gargarella*, Co-herencia [en línea], 5 (Enero-Junio), 2005, p. 21. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77411616009>> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

Por ello, la protesta social no implica únicamente una acción de determinadas personas en un espacio delimitado. El conjunto de elementos señalados, se relacionan entre sí al existir la finalidad común de actuación contenciosa denominada protesta social.

Este elemento finalístico guarda estrecha relación con el primer elemento desarrollado: el material, en tanto que la naturaleza contenciosa de la protesta, permite entenderla como un ejercicio que busca irrumpir para colocar un mensaje, que suele ser confrontativo, y con el que una colectividad busca emerger como actor político, participar en el escenario público, realizar una exigencia o mostrar un descontento. Todos estos elementos forman los motivos que subyacen en la protesta y que se señalaron respecto al elemento material.

En palabras de Sydney Tarrow, la gente participa en acciones colectivas como respuesta a un cambio en la pauta o relación entre las oportunidades que se presentan en el entorno político que fomentan y propician la acción colectiva entre las personas, frente a las restricciones políticas (factores que desincentivan la acción como la represión), generando así un movimiento que desata interacción con el poder y oportunidades para nuevas acciones.³⁰

En tanto que la finalidad común en la protesta está asociada con la participación, la exigencia y los reclamos, podemos encontrar diferentes tipos de protestas, así como contenidos o demandas que éstas encierran.

Así, por ejemplo, están las que suelen vincularse con una exigencia o demanda en particular, generalmente en relación con un derecho incumplido por la autoridad (protestas por la falta de algún servicio público o derecho como el agua por ejemplo). Encontramos también aquellas que se desarrollan como una conmemoración que implican un ejercicio de memoria frente a un hecho en una fecha determinada, generalmente de violación de derechos que se busca recordar (por ejemplo, las protestas conmemorativas de Tlatelolco). También podemos observar protestas relacionadas con la aparición de actores que generalmente son excluidos y que buscan ser considerados en el escenario social y político (por ejemplo, las marchas llevadas a cabo por la comunidad LGBTTTI o por grupos de

³⁰ Tarrow, Sydney, Op cit. 11, p. 45.

mujeres). Están también aquellas que muestran inconformidad y rechazo a las decisiones gubernamentales y que buscan confrontar, mostrar oposición y exigir cambios (por ejemplo las protestas en contra de propuestas legislativas o aquellas que exigen justicia).

Como se observa, aún reconociendo la multiplicidad de protestas que existen, así como la diversidad de actores que las ejercen, es posible decir que tienen en común una finalidad de visibilización y un elemento contencioso (a partir de la exigencia, reclamo o reivindicación política) que es común en todas y que conforma el elemento teleológico.

Como se observó en este apartado, a partir del desarrollo de cada uno de los elementos que integran la protesta social ha quedado establecido en qué consiste, para qué se ejerce, por parte de quién y en qué espacio. Así, una vez definida y conceptualizada, se pasará a analizar su relevancia.

1.3 Relevancia social y política de la protesta social

Entendiendo en qué consiste la protesta y cuáles son sus elementos, vale la pena preguntarse: ¿es importante la protesta social? ¿Se debe poner especial atención en este fenómeno y en la preservación de las condiciones para que pueda ocurrir? De dicha respuesta podría derivarse la relevancia de su estudio desde el derecho, en particular desde la óptica de los derechos humanos; por ello a continuación se desarrollan algunas ideas sobre la importancia que puede tener la protesta social en contextos de regímenes democráticos.

Como se señaló, la protesta social ha sido un fenómeno presente en diversos momentos y circunstancias históricas, sin estar ligada únicamente a cierta época, proceso o sociedad. En este sentido, más allá de afirmar que la protesta social es exclusiva o predominante en sociedades con mayor contenido democrático en las que se permite en mayor medida su ejercicio, frente a sociedades o gobiernos menos democráticos que pudieran significar una limitación que elimine su existencia, lo que se busca afirmar aquí es que la protesta social fortalece a la democracia y la profundiza.

Dicho lo anterior, en este apartado se establecerá que el ejercicio de la protesta social robustece las características de un régimen democrático en sentido amplio. En dónde más allá de lo electoral, e incluso del conjunto de derechos, se den espacios de deliberación y mayores niveles de participación y actuación.

Dicho concepto de democracia ha sido denominada por diversos autores y autoras como democracia deliberativa, entendida como un proceso de toma de decisiones colectiva en el que participen todas y todos aquellos que se verán afectados o tienen especial interés respecto a la decisión, sumado a que dicha decisión debe tomarse mediante argumentos de las personas participantes, bajo valores de racionalidad e imparcialidad.³¹ Más allá de una perspectiva procedimental, requiere que todas las personas tengan igual capacidad de decidir y discutir sobre asuntos políticos y sociales, bajo un piso de igualdad en la participación.³²

Este concepto de democracia es el que se adopta en esta tesis, pues, coincidiendo con Gargarella, para entender la relevancia de la protesta como factor que fortalece la democracia, es más sencillo si se adopta la perspectiva de la democracia deliberativa que implique una constante participación social, mediante una amplia discusión colectiva para la deliberación y toma de decisiones en condiciones de igualdad.³³

Bajo dicha concepción de democracia, la protesta puede configurarse como una posibilidad de lograr una expresión y visibilización de temas relevantes, una posibilidad para que los gobiernos atiendan problemáticas existentes en una sociedad, una vía para representar la pluralidad y la diversidad de los países que muchas veces experimentan desacuerdos, de hacer exigibles y acceder a otros derechos que se encuentran anulados o no garantizados. En suma, se trata de una apuesta por fortalecer la democracia.

³¹ Elster, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998, pp. 8 y 9.

³² Waldron, Jeremy, *A Right-Based Critique of Constitutional Rights*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 13, No. 1 (Spring, 1993), pp. 27-28.

³³ Gargarella, Roberto, *De la injusticia penal a la justicia social*, Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes, Bogotá, 2008, p. 55.

Una vez aclarada la noción de democracia considerada como la más adecuada para resaltar la relevancia de la protesta social, a continuación esbozaré la importancia que adquiere la protesta social en dos dimensiones específicas: i) la política, centrada en abordar la relevancia de la protesta en contextos de crisis de representación política inherente a las democracias representativas desde una perspectiva más estructural, y ii) la social, en la que se abordará la trascendencia de la protesta para las sociedades, poniendo el énfasis en quiénes la ejercen como actores centrales en la democracia.

1.3.1 Importancia política de la protesta social

La protesta social juega un papel indispensable respecto al entorno político, su aparición en el espacio público y su expresión de contenidos considerados relevantes, le asignan una importante dimensión en la arena política.

Si se parte de que la protesta social tiene, desde su dimensión política, potencial para fortalecer la democracia, podemos suponer que en casos donde el sistema político-democrático presenta condiciones adversas, en las que se reduzca las posibilidades de participación y existan deficiencias relevantes en el actuar político, entonces se generan espacios en los que la protesta social puede encontrar especial relevancia. Por ello, se establecerán algunas características o elementos de conflictividad y deficiencia para entender el posible papel y relevancia política de la protesta como un recurso no sólo compatible con la democracia, sino incluso necesario para su fortalecimiento ahí donde es deficitaria.

Es importante señalar que si bien la protesta puede enriquecer cualquier democracia, se vuelve aún más relevante en contextos de crisis o conflictividad ya que en estos casos, puede incluso tener un elemento transformador mucho más estructural. No únicamente al permitir expresiones de disenso o descontento o dándole cauce a problemáticas específicas que buscan resolución, sino que, permite establecer nuevos modelos de relaciones y de participación en la arena política.

Esto es especialmente importante en contextos donde la democracia no se ha consolidado plenamente o es deficitaria. Por ello, enseguida se señalan algunas

características de estos contextos de democracia deficitaria lo que permitirá argumentar con más contundencia que, en tales entornos, la protesta puede adquirir una dimensión distinta como componente transformador capaz de generar procesos de fortalecimiento democrático.

Vale la pena aclarar que no se pretende realizar un análisis extenso sobre el concepto de democracia y su desarrollo histórico, sino describir algunas características de los entornos en donde, por no existir una democracia plena, la protesta deviene especialmente relevante.

Una vez aclarado lo anterior, para desarrollar algunos puntos que pudieran resultar problemáticos del modelo representativo, es importante señalar que la idea de representación tiene importantes bases en Estados Unidos aunque varía en la adaptación que ha hecho cada país. Bajo dicho modelo, se comenzó a ver a las mayorías como algo perjudicial, por lo que parecía necesario “*moderar la furia*” de las mayorías,³⁴ se consideraba que éstas no están capacitadas para tomar decisiones en materias de interés público. Además incentivó la protección de cierto grupo particular minoritario: el grupo de los más aventajados.³⁵

Así, en la región, el enfoque formalista o procedimentalista contó con amplia divulgación en el contexto de las llamadas transiciones a la democracia, en donde se adoptó la idea de que el proceso electoral funciona como el eje del sistema, considerando así que lo relevante es que a través del voto, el pueblo autorice cada tantos años a quienes tomarán las demás decisiones.³⁶

El diseño del modelo representativo adoptó, en diversos países, transformaciones democráticas importantes, ampliando por ejemplo la posibilidad de voto a otros sectores no considerados inicialmente (como las mujeres). Sin embargo, el procedimiento electoral, no siempre garantizó que la toma de decisiones se realizara bajo esquemas que ampliaran la participación y la vigencia de los derechos.

³⁴ Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 2002, p. 30.

³⁵ *Ibíd.*, p. 32.

³⁶ Nun, José, *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 39.

Al respecto, resulta útil resaltar el concepto de democracia constitucional, definida por Pedro Salazar, como un modelo de organización político jurídico que persigue principalmente dos objetivos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos, y detrás de estos objetivos se encuentran los derechos fundamentales (o derechos humanos) de las personas que integran la colectividad política.³⁷

Ello podría llevarnos a establecer que, efectivamente, la democracia constitucional no se preocupa únicamente por las reglas procesales (que son esenciales como contenido mínimo de democracia), sino que también busca como una de sus finalidades, la vigencia de los derechos humanos. Bajo ese enfoque se busca resaltar la importancia que pueden tener los modelos más participativos para fortalecer modelos democráticos y de vigencia de derechos.

Un modelo que limita la participación únicamente a cierto momento electoral, puede percibirse como reduccionista,³⁸ sin embargo, más allá de lo básico que pueda resultar en su conceptualización, vale la pena mencionar algunos elementos que en la práctica se pueden asociar a la deficiencia de las democracias:

- Los órganos legislativos se han configurado como un cuerpo enormemente influido por la presión de grupos de interés, sin que el ciudadano pudiera ejercer mayor control, separándolo de sus representantes, por lo que existe una brecha entre quienes elaboran las legislaciones y los destinatarios de las mismas.³⁹
- Se privilegia la negación, entendida como la decisión tomada por las distintas partes en conflicto y que está determinada por la capacidad o el poder negociador de las partes; por lo que el que tenga mas “fuerza” o poder (incluyendo otros grupos de poder como el mediático y el económico) tendrá ventaja sin que los argumentos o razones tengan peso relevante.⁴⁰

³⁷ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Fondo de cultura económica, México, 2006, p. 45.

³⁸ Gargarella, Roberto, *El derecho a la protesta social*, en *Derecho y Humanidades* No. 12, 2006, pp. 142 y 143.

³⁹ Gargarella, Roberto (2002), *Op cit.* 35, pp. 78 y 79.

⁴⁰ Martí Marmol, José Luis, *Democracia y deliberación, una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 113 Julio-Septiembre, 2001, p. 166.

- La negociación se da con intereses propios de los agentes, dentro de los que se encuentran los partidos políticos (Gargarella le llama “solidaridad interna”), sin que haya transparencia, generalmente en espacios cerrados solo se conoce la decisión final representada con voto y sin deliberación.⁴¹
- Los partidos políticos funcionan como “máquinas electorales”, ya que no necesitan a los representados (más que para obtener su voto) pero no hay rendición de cuentas ni proceso deliberativo. Además, las elecciones como única protección de la ciudadanía frente al gobierno se acaba también por diluir en periodos prolongados,⁴² más aún cuando no hay claros mecanismos de rendición de cuentas que liguen al representante con sus representados.
- Debido a lo anterior, hay pocos incentivos institucionales para promover la participación social, reduciendo los espacios de deliberación, rendición de cuentas y participación en general.

Este sistema legal truncado genera lo que he llamado una “ciudadanía de baja intensidad”, que no ve garantizados sus derechos, a veces, a pesar de estar reconocidos, lo que generalmente afecta en particular a cierto sector social marginalizado.⁴³

Precisamente, es en este escenario de democracias deficitarias, en donde la protesta social puede ser entendida como un recurso no sólo compatible con la democracia, sino incluso necesario para su fortalecimiento. Considerando la falta de garantía y vigencia de los derechos, la brecha en la representación en la toma de decisiones, así como la exclusión en particular de ciertos grupos marginalizados de la vida pública, se vuelve más probable e incluso necesario la irrupción de expresiones de protesta en la vida pública.

Es ahí dónde la protesta adquiere especial relevancia, pues su ejercicio permite visibilizar voces en desacuerdo jugando “un papel decisivo en el surgimiento y la existencia de sistemas democráticos eficaces, pues constituyen un

⁴¹ Gargarella, Roberto (2002), Op cit. 35, pp. 82.

⁴² *Ibidem*, pp. 83 y 84.

⁴³ O'Donnell, Guillermo, “Notas sobre la democracia en América Latina.” En Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 49.

cauce para el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, en el que se respetan las convicciones o creencias minoritarias o disidentes.”⁴⁴

Sirve también para poner a debate y discusión temas y problemáticas que permanecían olvidados o invisibilizados, constituyendo “formas democráticas de expresión social para advertir sobre los asuntos públicos que requieren atención.”⁴⁵

Lo que adquiere mayor relevancia cuando se trata de grupos desventajados o excluidos, ya que en estos casos la protesta puede funcionar, de acuerdo con Gargarella, como caja de resonancia para quienes no tienen cabida en los medios institucionales y que por lo tanto acceden a la protesta para hacerse oír y participar.⁴⁶

1.3.2 Relevancia social de la protesta

Ahora bien, la apuesta por transformar un sistema democrático deficitario como el referido para fortalecerlo y ensancharlo, implica un compromiso con un sistema de toma de decisiones en sentido amplio, lo que requiere no sólo que el Estado no censure ciertas posiciones o manifestaciones, si no que escuche demandas y quejas y que pueda existir deliberación y argumentación sobre ellas, justificando razones por las que se llega o no a atender determinadas demandas.⁴⁷ Implica también buscar procesos que fortalezcan la pluralidad y amplíen los procesos de toma de decisiones más allá de los procesos electorales, fortaleciendo los mecanismos de participación social.

Lo anterior, conlleva una apuesta por la deliberación en escenarios que amplíen la participación respecto a la toma de decisiones, lo que debe reflejarse en todo el modelo, tanto institucional como no institucional (social y colectivo) de la democracia, asegurando que la toma de decisiones procure la participación y la

⁴⁴ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 84.

⁴⁵ ONU, Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 18.

⁴⁶ García Jaramillo, Leonardo, Op cit. 29, p. 11.

⁴⁷ Gargarella, Roberto, *El derecho a la protesta social, el primer derecho*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2005, pp. 40 y 44.

deliberación de asuntos públicos, generando modelos dónde la pluralidad y el conflicto no sea anulado. En este sentido:

“Quizás sea posible la democracia como un orden conflictivo, como el resultado de una construcción colectiva deliberativa en la misma comunidad política. Esta idea no pretende desconocer la importancia de los mecanismos institucionales de representación o de una imprescindible cultura de procedimientos, o las nuevas relaciones de poder en la comunicación, sino tan sólo sugerir que son insuficientes para superar la crisis de los sistemas de representación partidarios en la mayoría de los países latinoamericanos.”⁴⁸

Por lo tanto, el concepto antes referido de democracia deliberativa, en la que se busca una mayor apertura para generar mecanismos que garanticen la participación, la discusión y deliberación y la posibilidad de estar en desacuerdo, requiere no solo de cambios desde las instituciones o los gobiernos, si no quizá con mayor importancia, también de parte de la sociedad en la adopción de un papel mucho más activo y crítico.

Además, los procesos de participación y las relaciones entre gobierno y sociedad no son estáticos, sino que se transforma a través de cambios y procesos generalmente asociados con conflictos en los que existe una interacción y relación entre gobernantes y personas gobernadas. Podemos entender que la actuación de quienes forman parte de la sociedad en el los asuntos políticos, puede ampliarse según sus exigencias, necesidades y contextos.⁴⁹

Por ello, una idea amplia y robusta de la democracia, requiere de una sociedad activa, que se considere como agente político que participa y actúa como parte de lo político, y no como un sujeto pasivo que únicamente recibe derechos otorgados de manera vertical.⁵⁰ Requiere también concebir a la sociedad como una expresión de pluralidad, no homogénea, por lo que las instituciones deben procesar el desacuerdo sin anular las diferencias.⁵¹

⁴⁸ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), Op cit. 21, p. 33.

⁴⁹ Cruz, Rafael, “El derecho a reclamar derechos: acción colectiva y ciudadanía democrática”, en Manuel Pérez Ledesma (comp.) *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000, p. 264.

⁵⁰ Turner, Bryan, “Esbozo de una teoría de la ciudadanía”, *Dimensiones de democracia radical, pluralismo, ciudadanía, comunidad*, Prometeo libros, Argentina, 2012, p. 76.

⁵¹ Mouffe, Chantal, “Ciudadanía radical y comunidad política”, *Dimensiones de democracia radical, pluralismo, ciudadanía, comunidad*, Prometeo libros, Argentina, 2012, p. 21.

En ese sentido, la protesta social como un pilar esencial para la democracia, permite que las personas puedan participar en los asuntos públicos de su país. A través de su ejercicio, además de propiciar la libertad de expresiones y visiones sociales, es posible generar un mayor involucramiento de las personas en asuntos públicos que consideran relevantes, e incluso sirve de crítica hacia los gobiernos, constituyéndose en un “barómetro” que le permite a las autoridades hacer una lectura sobre su comportamiento y poner atención en asuntos o problemáticas sociales; dichas características la configuran como una posibilidad para ejercer una democracia más directa.⁵²

Lo anterior supone que se requiere un ensanchamiento de las capacidades políticas, así como una ampliación de los canales de participación política para lograr un procesamiento y una gestión progresiva del conflicto.⁵³ Por ello, la protesta social “puede ser tomada como una contribución deliberativa de la fortaleza de la democracia, desde la mirada del ejercicio de los derechos políticos o de ciudadanía.”⁵⁴

Bajo esta idea, la protesta, además de funcionar como forma de expresión y muestra de disenso, juega un papel relevante de exigencia frente a las autoridades, constituyéndose así, como un mecanismo no institucional de rendición de cuentas.

Esta idea, encuentra sustento en el concepto de accountability social de O’Donnell, quién distingue tres tipos de accountability: i) la vertical electoral, que proviene de las elecciones limpias e institucionalizadas, ii) la horizontal que se da entre las propias instituciones del estado para prevenir, compensar o condenar acciones o inacciones de otras instituciones, y iii) accountability vertical, de tipo societal, que es ejercida por grupos o incluso individuos con la finalidad de movilizar el sistema legal para plantear demandas al gobierno con el fin de prevenir y/o

⁵² ONU, Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 18 y 20.

⁵³ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), Op cit. 21, p. 38.

⁵⁴ Cuervo, Hernández, Ugarriza, (editores), *El giro deliberativo de la democracia, teoría y evidencia empírica*, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 341.

condenar tanto acciones como inacciones, posiblemente ilegales y que fueron cometidas por funcionarios públicos.⁵⁵

Siguiendo con O'Donnell, la protesta, además de un mecanismo que facilita la rendición de cuentas estatal, favorece un contexto social diverso relevante para ejercer los derechos políticos, pero también como el espacio donde los integrantes de la sociedad pueden ejercer los derechos y facultades que no han transferido a los gobernantes, lo que implica dirigirse a otros y otras sobre cuestiones que se consideran tienen interés público.”⁵⁶

Por ello, resulta relevante analizar la protesta social como una posibilidad de aparición de nuevas prácticas y acciones colectivas que permiten abrir el camino para pensar en otras formas de definir la sociedad y la democracia, de visualizar lo político más allá de lo instituido, y de concebir la participación pública colectiva como un ejercicio que trascienda los márgenes de las elecciones a intervalos regulares, propia de los gobiernos representativos.

Finalmente, otro elemento a considerar en una democracia deliberativa, es la concepción del espacio público, entendiéndolo como un espacio transcendental para el desarrollo democrático donde se realiza gran parte de la vida social y política. Al respecto, es necesario replantearnos nuevas y diferentes maneras de entender lo público y lo privado, lo que podría llevarnos a concebir la práctica de una sociedad (mas como sujeto político que como portador de derechos) que se encuentre íntimamente vinculada con la existencia de una esfera pública, en la que los miembros de la sociedad puedan actuar en conjunto para resolver de manera democrática los problemas relacionados con la comunidad política.⁵⁷

La importancia del espacio público para fortalecer la democracia, radica en que éste:

tiene la ventaja de ser un medio de comunicación no restringido, en el que los nuevos problemas pueden percibirse de forma más sensible, los discursos de auto entendimiento pueden efectuarse de forma más extensa y expresiva, y las

⁵⁵ O'Donnell, Guillermo, Op cit. 43, p. 38.

⁵⁶ O'Donnell, Guillermo, Op cit. 43, p. 47.

⁵⁷ Mouffe, Chantal, Op cit. 51, p. 21.

identidades colectivas e interpretaciones de las necesidades pueden articularse de forma mas espontánea en los espacios públicos.⁵⁸

Es en esta dimensión de la democracia y la participación, que el espacio público adquiere gran relevancia, por ser el espacio en el que los conflictos se desahogan y pueden convertirse en controversia pública, por ejemplo, a través de la protesta social, ya que cuando la sociedad accede al espacio público se le permite manifestarse y participar en la solución de conflictos sociales.⁵⁹

Por lo tanto, la protesta social puede generar una transformación para entender la política como un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos, en el que los procesamientos de conflictos aparecen no como meramente formales o únicamente problemáticos, sino como posibilidades de comunicación que establecen normas de reciprocidad y que busca favorecer la deliberación, construyendo así una democracia a partir de las diferencias y con puertas a la participación de la sociedad en los procesos de cambio tanto institucionales como culturales. Ello, a través del poder constructivo de la política y de un sistema consciente de la pluriculturalidad y respetuoso de las identidades, pero también generadora de nuevas identidades sociales.⁶⁰ Bajo esta perspectiva, “el problema central no radica en la presencia de conflictos en una sociedad, sino en la ausencia de capacidades para gestionarlos progresivamente desde el Estado.”⁶¹

La protesta social se configura así como una apuesta de transformación y fortalecimiento democrático, en dónde es la propia sociedad la que adquiere especial relevancia como actor central en la vida pública, de manera que la pluralidad tenga cabida y la exigencia de derechos, así como los mecanismos de participación, que no se agotan exclusivamente en modelos institucionales. Como se verá a continuación, el contexto regional en América Latina, muestra un escenario en el que resulta relevante adoptar éste enfoque frente a la protesta.

⁵⁸ Habermas, Jurgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2000, p. 385.

⁵⁹ Cuervo, Hernández, Ugarriza, (ed.), Op cit. 54, p. 95.

⁶⁰ Calderón Gutiérrez, Fernando Coord., Op cit. 21, pp. 38 y 129.

⁶¹ *Ibíd*em, p. 16.

1.3.3 El contexto regional y la importancia de la protesta social en este escenario

América Latina es la región socialmente más desigual del mundo, existe en la zona una estructura social desigual y jerárquica, con niveles de poder e ingresos concentrados en los estratos más altos. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe afirma que:

una de las características distintivas de América Latina ha sido la desigualdad en la distribución tanto de los recursos como de los derechos. Si bien no se trata de la región más pobre del mundo, sí se destaca por ser la más inequitativa, lo que representa un obstáculo para el bienestar actual y el desarrollo futuro de sus sociedades y economías.⁶²

Además, muchos conflictos se han generado como respuestas ante un proyecto económico que ha implicado la privatización de las decisiones y proyectos que impactan en la vida social, haciendo uso de cálculos racionales de ventajas económicas para ciertos actores o grupos sociales determinados (generalmente minoritarios), y que promete ventajas que pocas veces son visibles para comunidades y pueblos. De manera que se genera incertidumbre y desconfianza, al mismo tiempo que avanza la desigualdad y se condiciona la violencia.⁶³

Aunado a lo anterior, en la región, existen sociedades con una enorme pluralidad de concepciones, pensamientos y formas de vida que evidencian una gran diversidad cultural. Lo cual, también genera intensos procesos de diferenciación social, es decir, los países de la región encuentran como característica común la diversidad.⁶⁴

Considerando lo señalado, se puede decir que “el conflicto social es un dato de la realidad social latinoamericana y es parte de la ecuación política de los procesos de cambio en democracia que hoy viven varios países de la región.”⁶⁵

La conflictividad presente en la región comparte algunas características comunes, entre ellas que: “se desarrolla en un contexto caracterizado por la existencia de estructuras de poder muy concentradas y de una desigualdad crónica,

⁶² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2014, Santiago de Chile, 2014, p. 99.

⁶³ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), Op cit. 21, pp. 38 y 151.

⁶⁴ *Ibíd*em, p. 36.

⁶⁵ *Ibíd*em, p. 15.

fuertemente cuestionadas por la ciudadanía; es compleja y se presenta cada vez más fragmentada, en algunos casos es muy numerosa y alcanza gran intensidad.”⁶⁶

Del estudio realizado por el PNUD en 2010,⁶⁷ en la conflictividad latinoamericana, sobresalen los conflictos relacionados con derechos económicos, laborales y prestación de servicios; pero comenzaban a registrarse conflictos que reconocían la situación política y estructural como causantes (aunque eran en menor grado). Sin embargo, en años subsecuentes, tanto en la región como en otras zonas globales,⁶⁸ se incrementaron los conflictos relacionados con tensiones democráticas relacionadas con la exigencia de una democracia más ciudadana. Demostrando además, que las demandas por una política más horizontal, plural, transparente y participativa se desenvuelve tanto en un contexto de malestar local, así como una lógica de transformación global.⁶⁹

México no escapa de dicho escenario regional, aún con sus variables, es evidente la existencia de un escenario con diversas problemáticas, solo por mencionar algunos elementos: además de las problemáticas que pudieran resultar de diseño institucional, vivimos una crisis de desconfianza institucional y de consolidación del estado de derecho que da como resultado una reducción de las condiciones democráticas observable, por ejemplo, en la desconfianza creciente en las autoridades (electorales, administrativas, de seguridad, justicia etc.).⁷⁰ La existencia de escenarios de desigualdad social, falta de crecimiento económico y pobreza,⁷¹ la poca rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. La crisis

⁶⁶ Ibídem, p. 16.

⁶⁷ Ibídem, p. 128.

⁶⁸ Como las protestas de la llamada Primavera Árabe, el movimiento 15M en España, las manifestaciones en Grecia, las protestas iniciadas por el Parque Gezi en Turquía, o el movimiento Occupy Wall Street en EUA.

⁶⁹ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), Op cit. 21, p. 129.

⁷⁰ Algunas notas e informes al respecto: Aristegui noticias, *59% de mexicanos está descontento con su sistema político*: Pew Center, 27 de agosto de 2016, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1402/mexico/59-de-mexicanos-esta-descontento-con-su-sistema-politico-pew-center/>; Forbes México, *Violencia y descontento social golpean la marca México*, 28 de agosto de 2016, Disponible en: http://scl.io/3KfC6e62#gs.q_yFusk. INE, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, México 2014, disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_cidadania_IFE_FINAL.pdf [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

⁷¹ Esquivel, Gerardo, “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político”, Oxfam, México, 2015.

por graves violaciones a derechos humanos que se dan en un contexto de impunidad,⁷² problemáticas derivadas del sistema de justicia, en el que predomina el uso de la tortura de manera generalizada,⁷³ condiciones adversas para la libertad de expresión,⁷⁴ enorme brecha de desigualdad,⁷⁵ entre otros.

Es así que las características conflictivas de América Latina, incluyendo México, ligadas a la exclusión social en la toma de decisiones, ha impulsado a la protesta social como un mecanismo muy presente en la región y como muestra y evidencia de una realidad social conflictiva. Así,

“[l]os procesos de debilitamiento de los partidos políticos y el Estado se han desarrollado paralelamente al surgimiento de una dinámica de la sociedad civil y la renovación organizativa de movimientos sociales; ahora se exigen vía directa a los gobernantes la resolución de sus peticiones. Y como el modelo muestra su incapacidad para resolver la pobreza o la inequidad de manera estructural pero ha desarrollado una interlocución “directa con el pueblo” se acrecienta el descontento social y el malestar social pero también la exigencia de acción gubernamental a través de movilizaciones sociales.”⁷⁶

Es a partir de estas consideraciones que O'Donnell sostiene que las democracias latinoamericanas son deficitarias, toda vez que “en América Latina tenemos hoy el inmenso logro y promesa de un régimen democrático, pero carecemos del Estado necesario para sostener y expandir ese fragmento de democracia que hemos logrado.”⁷⁷ Por ello, y como se mencionó antes, la protesta social adquiere especial relevancia en estos contextos, en donde la región se ha caracterizado por la conflictividad por un lado, y la deficiencia democrática y de derechos por el otro.

⁷² CIDH, Informe Situación de derechos humanos en México, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015 y OACNUDH, Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015.

⁷³ ONU, 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, 2014.

⁷⁴ Considerado incluso como país no libre por Freedom House, de acuerdo a su Informe sobre la libertad de prensa 2014: Capítulo México, disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Mexico%20LibertadPrensa2014.pdf> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

Así como el Informe de la organización internacional Artículo 19 “Estado de censura” de 2014, disponible en: <http://articulo19.org/estado-de-censura-informe-anual-de-violencia-contra-la-prensa/> Consultadas el 11 de abril de 2015 [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

⁷⁵ CEPAL, Op cit. 62.

⁷⁶ Magrini, Rabinovich, Rincón, (eds.), *Vamos a Portarnos Mal, Protesta Social y Libertad de Expresión en América Latina*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Bogotá, 2011, p. 7.

⁷⁷ O'Donnell, Guillermo, Op cit., p. 54.

Además, las protestas sociales en América Latina han generado cambios en el transcurso político y social de los países de la región, aportando a la construcción de sociedades y gobiernos más democráticos.⁷⁸ Diversos movimientos y protestas sociales han marcado importantes procesos a través de diferentes actores y demandas: campesinos y obreros buscando condiciones de respeto a sus derechos laborales; los movimientos estudiantiles buscando mejor calidad de educación; las manifestaciones que exigen seguridad frente a grupos de delincuencia o crimen organizado; las demandas y luchas de los pueblos indígenas en constante defensa de su territorio y sus sistemas normativos internos; conflictos urbanos en los que se exige mejor calidad de vida y prestaciones de servicios; movilizaciones que exigen mejoras económicas y denuncian los resultados de una crisis económica global; las manifestaciones conmemorativas de fechas y procesos históricos en el paso de gobiernos dictatoriales que transitan a la democracia, por mencionar algunos.

En este sentido, la protesta social no sólo es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia con ciertas similitudes en la región, es también una acción social que refleja el alto grado de conflictividad de la región y que evidencia y exige que dicha conflictividad sea resuelta y procesada bajo una lógica que busque integrar la pluralidad y no anularla, que abra espacios de participación para la solución de demandas y conflictos, que fortalezca las instituciones al mismo tiempo que permita los cambios y procesos necesarios ante una sociedad que busca cada vez más ser protagonista de su historia, en donde la dignidad humana se encuentre presente en los diferentes procesos, fortaleciendo la democracia (en todos los ámbitos: político, económico, cultural) de la región.

Así, a lo largo de este capítulo, se caracterizó a la protesta social y analizó su importancia tanto desde la perspectiva política como social, así como la particular importancia que ha tenido en el contexto Latinoamericano por las características de conflictividad mencionadas, configurándose como una forma de participación y de reivindicación de derechos. Todo ello, son justificaciones por las que considero, que tiene relevancia proteger a la protesta a través del derecho. Este abordaje permitirá,

⁷⁸ Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.), Op cit. 21, p 15.

en el siguiente capítulo, acometer de una forma más contextualizada el análisis de las implicaciones jurídicas de la protesta en el campo de los derechos humanos.

CAPÍTULO 2. LA PROTESTA SOCIAL COMO DERECHO HUMANO

Una vez conceptualizada la protesta social, sus elementos y relevancia, en el presente capítulo se analizará la protesta social desde una perspectiva jurídica, específicamente con las herramientas conceptuales de los derechos humanos.

Con este fin, se abordará de manera general el concepto de derechos humanos, desde una visión que permita posteriormente desarrollar a la protesta social como un derecho humano, diferenciándola de otros derechos y, al mismo tiempo, como posible garantía frente a otros derechos.

Para ello se desarrollará lo que implica su reconocimiento y su importancia en el mundo jurídico, el papel de las garantías que aseguran la “materialización” de los derechos, así como la posibilidad que tienen los propios derechos de permitir cubrir, exigir o materializar nuevos derechos o necesidades sociales.

2.1 Conceptualización de los derechos humanos y sus garantías

Comúnmente suele concebirse a los derechos humanos desde dos perspectivas de acuerdo a su fundamento: iusnaturalistas, o iuspositivistas. Para efectos de la presente tesis, se caracterizará muy brevemente estas corrientes de pensamiento para entender cuáles han sido tradicionalmente las maneras de abordar los derechos humanos y las consecuencias que ello tiene frente a su ejercicio.

El iuspositivismo fundamenta los derechos humanos en la positivización de los mismos, es decir, en el acto normativo que genera que se vuelvan parte del cuerpo jurídico. Por el contrario, el iusnaturalismo fundamenta a los derechos humanos incluso antes de su positivización; desde esta perspectiva, los derechos encuentran fundamento en algo previo a la entrada al ordenamiento jurídico, incluso se señala que provienen de la naturaleza humana.⁷⁹

Los derechos humanos desde una perspectiva iusnaturalista, son considerados “justos”, expresan así un “deber ser” moral o político. En cambio, el positivismo está

⁷⁹ Serrano Saldaña, Javier y Beuchot, Mauricio (eds.), *Derechos Humanos y naturaleza humana*, 2ª edición, IJ UNAM, México 2017, p. 6. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4441-derechos-humanos-y-naturaleza-humana> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

más unido a una percepción estrictamente jurídica, y se suelen reservar a una serie de pretensiones que un ordenamiento jurídico considera “relevantes” o “vitales” en un momento determinado, de manera que hace visibles pretensiones o expectativas que considera relevantes.⁸⁰

Uno de los peligros que enfrenta el iuspositivismo es que su reconocimiento está en manos del positivador, y puede estar al servicio de un individuo o grupo.⁸¹ También se ha señalado que requiere necesariamente de mecanismos de creación de normas para que se reconozca su existencia, aun cuando es posible que el derecho se ejerza desde tiempo atrás o se reconozca socialmente su validez. Mientras que el iusnaturalismo enfrenta la problemática de considerar únicamente la fundamentación de los derechos en valores como la dignidad, pudiendo convertirse en meras aspiraciones ajenas al marco normativo que los materialice frente a amenazas concretas.⁸²

Para el iusnaturalismo, los derechos humanos, o al menos los valores que los inspiran y que buscan proteger, son previos a que intervenga una legislación humana que los conciba, por lo que las leyes únicamente pueden tener la posibilidad de reconocerlos, no de crearlos.⁸³ Así, la positivización de los derechos, puede ayudar a crear mecanismos de exigibilidad o garantías frente a los derechos que reconoce, asignándole al Estado un papel como principal obligado para que estos derechos sean efectivamente ejercidos.⁸⁴

No obstante, se ha hecho referencia a que ambas corrientes -aunadas al desarrollo del derecho internacional, al que se aludirá más abajo- han tenido aportes importantes frente a los derechos humanos y su conceptualización y protección. Desde esta visión, Pinto sostiene que:

⁸⁰ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en Bonet Pèrez et al. (dir.) *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, editorial Huygens, 2008, p. 147.

⁸¹ Serrano Saldaña, Javier y Beuchot, Mauricio (eds.), Op cit., p. 8.

⁸² Yturbe, Corina, *Sobre El lenguaje de los derechos: Ensayo para una teoría estructural de los derechos de Juan Antonio Cruz Parceró*, Isonomía, México, n. 29, pp. 205-210, 2008, pp. 207 a 209.

⁸³ Megías Quirós, José Justo (coord.), “Algunas precisiones sobre los derechos humanos”, *Manual de Derechos Humanos*, Ed. Thomson, Madrid, 2006, p. 13.

⁸⁴ Moreno Luce, Marta Silvia, *El fundamento de los derechos humanos*, Revista Letras Jurídicas, Núm. 15, Enero 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, p 7. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5189687> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

“la noción actual de derechos humanos es la sumatoria de los aportes del iusnaturalismo, del constitucionalismo liberal y del derecho internacional, lo que implica no solamente la consagración legal de los derechos subjetivos necesarios para el normal desarrollo de la vida del ser humano en sociedad, que el Estado debe respetar y garantizar, sino el reconocimiento de que la responsabilidad internacional del Estado queda comprometida en casos de violación.”⁸⁵

De lo escrito por la autora, destaca no sólo su consideración sobre los aportes de iusnaturalismo y el iuspositivismo, en su vertiente del constitucionalismo liberal, sino también su recuperación de aporte del derecho internacional. Resulta importante destacar que en la historia de los derechos humanos, el ámbito internacional desempeñó un papel relevante en cuanto a su “positivación” (que actualmente mantiene).

En el ámbito internacional, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del mismo año, constituyen una incorporación de expectativas morales y políticas al derecho positivo.⁸⁶ Como es sabido, Bobbio llegó a estimar que, desde su positivación en la Declaración de la ONU de 1948, la fundamentación filosófica de los derechos humanos había dejado de ser un problema.⁸⁷

Ahora bien, a partir de lo desarrollado, no queda del todo resuelto la incorporación de nuevos derechos. Si los derechos humanos se agotan en lo que una ley natural prevé o bien en lo que las normas ya disponen, es difícil explicar cómo es que nuevas exigencias sociales logran consolidarse como nuevos derechos en las sociedades contemporáneas.

Para resolver esta cuestión, es necesario analizar su fundamentación a partir de la perspectiva evolutiva, a la que también se le suele identificar como historicista. Conforme a esta manera de analizar los derechos, se debe considerar que su reconocimiento y vigencia no ha sido estático a lo largo del tiempo, de manera que

⁸⁵ Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos, capítulo I: Noción de los derechos humanos*, Editores del Puerto, Argentina, 1997. p 10

⁸⁶ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 80, p. 148.

⁸⁷ Bobbio, Norberto, “Presente y futuro de los derechos del hombre”, en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Gedisa, 1992 (2a. ed.), p. 130.

los procesos históricos y sociales han tenido gran importancia en su paulatino reconocimiento e incluso en su ejercicio.⁸⁸

Así, existen corrientes que centran la importancia de los derechos humanos en los procesos históricos o evolutivos de su apropiación y exigencia social. En este sentido, los derechos humanos pueden entenderse como construcciones históricas, procesales, que experimentan adelantos y retrocesos, y que pueden coincidir o divergir entre ellas.⁸⁹ Por ello, “la conclusión, en cualquier caso, es que el concepto de derechos humanos se encuentra estrechamente ligado a la noción de conflicto (...) son el resultado de conquistas históricas, de luchas...”⁹⁰

Considerando lo anterior, una posible definición de los derechos humanos que fuera consciente de los diferentes contextos y abierta a transformaciones sería la siguiente: “el conjunto de procesos sociales, económicos, normativos, políticos y culturales que abren y consolidan –desde el “reconocimiento”, la “transferencia de poder” y la “mediación jurídica”- espacios de lucha por la particular concepción de la dignidad humana.⁹¹ Esta perspectiva implica entender a los derechos humanos desde su integralidad, para reconocer más allá de las normas y garantías que los reconocen, las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que permiten a los seres humanos luchar por la dignidad.⁹²

Entender así a los derechos humanos permite verlos como algo en constante evolución, pues “los derechos humanos en tanto proceso histórico se encuentran en permanente construcción, lo que los convierte en un proyecto interminable que se va conformando a través de las luchas, que muestran la interpretación de lo que las personas consideran que con justicia se merecen.”⁹³

⁸⁸ Beuchot, Mauricio, *Derechos humanos, historia y filosofía*, Editorial Fontamara, 5ª ed., México, 2011, pp. 120 y 121.

⁸⁹ Cruz Parceró, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos, ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Editorial Trotta, España, 2007, p. 148.

⁹⁰ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 80, p. 159.

⁹¹ Herrera Flores, Joaquín “Hacia una visión compleja de los derechos humanos” en Joaquín Herrera Flores (ed.), *El Vuelo de Anteo. Derechos Humanos y Crítica de la Razón Liberal*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001.

⁹² Herrera Flores, Joaquín. “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales”, *La globalización y los derechos humanos. IV Jornadas Internacionales de Derechos Humanos* (Sevilla, 2003) Talasa Ediciones, s. l., 2004, pp. 278-313.

⁹³ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2014, p. 95.

Desde esta óptica, es posible adoptar un abordaje que lejos de aislar teóricamente a los derechos humanos como algo ajeno o incluso *incuestionable*, se centre en el reconocimiento de su valor social, jurídico e incluso político, y que parta de poner en el centro a las personas y su construcción de dignidad, aún cuando dicho concepto se encuentre problematizado y en constante construcción en razón de contextos, historias, situaciones particulares, cosmovisiones, etc. Este abordaje, como se verá más abajo, es fundamental para analizar la protesta como derecho humano.

Para retomar otros aportes de la teoría jurídica contemporánea, esta visión evolutiva o historicista de los derechos, debe complementarse, además, con un abordaje que asigne un lugar relevante al análisis sobre la efectividad de los derechos en la realidad; ello supone, entre otras cosas, conceptualizar a las garantías de los derechos.

En las garantías de los derechos se juega, en buena medida, la posibilidad de que los derechos pueden pasar de aspiraciones a verdaderas realidades en la vida de las personas. Además, el énfasis en las garantías permite identificar qué acciones específicas se requieren para materializar los derechos, incluso (y con particular relevancia), en los casos en los que se limitan o vulneran estos derechos.⁹⁴

Como ha señalado Cruz Parceró, cuando el derecho como pretensión entra y se reconoce en el marco normativo, se entiende que adquiere una validez e importancia moral, lo que implica que no debe argumentarse en cada ocasión la existencia o importancia de dicho derecho, en todo caso se debe argumentar porqué se considera violado y qué es lo que se exige. Sin embargo, ello no garantiza *per se* que se cumpla o se asegure su materialización, para ello se requieren herramientas que impliquen su exigencia. Así, de acuerdo con Parceró, los derechos necesitan ser respaldados a través de sistemas jurídicos y asegurados mediante garantías.⁹⁵

⁹⁴ Moreno Luce, Marta Silvia, Op cit., p. 7.

⁹⁵ Cruz Parceró, Juan Antonio, Op cit. 89, pp. 66 y 67.

Entender los derechos humanos como exigencias éticas justificadas y particularmente importantes, implica que deban ser protegidas con eficacia, en particular a través del aparato jurídico y las instituciones.⁹⁶

La percepción de una necesidad o de un interés insatisfecho o amenazado puede conducir a la formulación de un derecho. Y aunque “positivizar” y “hacer visible” esta necesidad en términos de derecho es un primer indicio del valor que el mismo ordenamiento le otorga, esto no equivale a asegurar su satisfacción. Sin embargo, en ocasiones, aún el reconocimiento formal o positivo de un derecho no garantiza su ejercicio, de ahí que las garantías sean fundamentales.⁹⁷

Ferrajoli, quien desarrolló y estudió ampliamente las garantías en lo que se ha identificado como el paradigma garantista, llamó falacia a la posición según la cual basta con que un derecho sea reconocido en la ley para que sólo con eso sea garantizado.⁹⁸ Es decir, un derecho al estar positivizado y reconocido en el ordenamiento jurídico, no garantiza *per se* su vigencia, se requieren de otros mecanismos para que realmente su ejercicio se encuentre protegido, lo que configura las garantías.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo, resulta quizá más útil la definición de garantías que realizan Pisarello y Aparicio, entendiéndolas como mecanismos de protección de los intereses o de las necesidades que constituyen el objeto de un derecho.

De acuerdo con Pisarello y Aparicio,⁹⁹ existen diferentes tipos de garantías de acuerdo con el ente de quién dependa su materialización, a saber: (a) las garantías institucionales nacionales, (b) las garantías institucionales internacionales, y (c) las garantías extrainstitucionales.

Las garantías institucionales nacionales son, en este esquema, todos aquellos mecanismos de protección y defensa de los derechos que se encuentran en manos de los órganos institucionales como el gobierno, la legislación, o el poder judicial. A su vez, Aparicio y Pisarello dividen estas garantías en las siguientes:

⁹⁶ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), 2014, Op cit. 93, p. 92.

⁹⁷ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 80, p.150.

⁹⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón, teoría del gratisimo penal*, Trotta, Madrid, 1995, capítulo 13.

⁹⁹ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 80, pp. 150 a 159.

- a) Las políticas o primarias, dentro de las que están los mecanismos de cumplimiento encomendados a las autoridades legislativas y las administrativas (es decir las que dependen de la creación de leyes, así como del poder ejecutivo). Bajo esta categoría, las políticas públicas suelen ser las primeras garantías de algunos derechos.
- b) Las jurisdiccionales o secundarias, que se activan ante la vulneración de las garantías primarias, cuando dicho incumplimiento se puede impugnar ante un órgano jurisdiccional, que velará por su cumplimiento en caso de acreditar efectivamente la existencia del derecho y el incumplimiento frente a éste.
- c) Las delegadas en los órganos constitucionales autónomos, que ante la violación de un derecho pueden activarse en instancias como por ejemplo, el sistema ombudsman o los órganos de tutela del derecho a la información y protección de datos personales.

Por su parte, las garantías institucionales supraestatales se activan cuando se acude a algún mecanismo creado por virtud de un tratado internacional. Al ratificar dichos instrumentos de carácter internacional, los Estados se obligan a sí mismos frente a otros Estados, es decir, se “auto – generan” obligaciones y responsabilidades frente a la comunidad internacional. Ahora bien, dentro de las garantías supraestatales encontramos las políticas, que son los convenios, informes, etc. Por otro lado, están también las garantías jurisdiccionales o semi jurisdiccionales, regionales e internacionales.¹⁰⁰ Respecto de estas últimas, pensando en América, es posible ejemplificar con instituciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ambos órganos supraestatales que garantizan derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Finalmente, las garantías sociales o extrainstitucionales, de acuerdo con el enfoque de Pisarello y Aparicio, se distinguen de las otras en cuanto a que quedan en manos de las propias personas afectadas, cuando éstas buscan que sea respetado o satisfecho un derecho que les ha sido reconocido y que se encuentra

¹⁰⁰ Ídem.

vulnerado, e incluso, al exigir el reconocimiento de nuevas aspiraciones. Los mecanismos de autotutela de los derechos se suelen activar cuando se percibe que las garantías institucionales se encuentran bloqueadas o resultan insuficientes. Por ejemplo, desde el ejercicio del derecho a la huelga en el ámbito laboral, hasta la desobediencia civil o la resistencia, pasando por varias formas de protesta (manifestaciones, acciones reivindicativas).¹⁰¹

Para Pisarello y Aparicio, las garantías sociales e institucionales constantemente se mezclan y complementan; incluso, en ocasiones los propios mecanismos de garantía con los que contamos hoy en día, se crearon o se ampliaron como resultado de presiones sociales y participación activa de la sociedad, incluso en ocasiones, bajo condiciones de ilegalidad.¹⁰²

Bajo este esquema, la protección de un derecho, es decir su garantía, es una cuestión gradual, no está siempre por completo garantizado, así como tampoco existen garantías perfectas, pues éstas dependerán de factores sociales, culturales e incluso políticos. En cuanto a lo jurídico, la plena garantía de los derechos estará sujeta al sistema constitucional, al funcionamiento adecuado del sistema judicial y otros factores institucionales.¹⁰³

Por eso, “una garantía sólida de los derechos humanos, más allá de las imprescindibles mediaciones del Estado, sólo puede residir en la capacidad de sus destinatarios y destinatarias de apropiarse de su contenido y de hacerlo valer en las instituciones, fuera de ellas y, llegado el caso, incluso en su contra”.¹⁰⁴

Como puede verse, la conceptualización de los derechos y sus garantías tiene profundas implicaciones. De acuerdo con Martínez Rosillo, “la fundamentación de los derechos humanos resulta significativa desde diversas perspectivas, pueden ser útil para dar una justificación teórica de los derechos humanos y su contenido, incluso para que no sean absorbidos por el relativismo, y principalmente para fortalecer su eficacia jurídico-política.”¹⁰⁵

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Cruz Parcero, Juan Antonio, Op cit. 89, p. 47.

¹⁰⁴ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 90, p. 160.

¹⁰⁵ Martínez Rosillo, Alejandro, *Fundamentación de los derechos humanos desde América Latina*, ITACA, México, 2013, pp. 17-18.

Una vez que hemos conceptualizado a los derechos y sus garantías, caracterizando la concepción evolutiva de aquellos y la concepción integral de éstas, análisis que resultan sustantivos para el desarrollo que sigue a continuación, en dónde se pasará a analizar la protesta como derecho humano.

2.2 Hacia el reconocimiento de la protesta social como derecho humano autónomo

Enseguida se realizará un abordaje jurídico de la protesta social con las herramientas que nos proporciona el derecho de los derechos humanos. Con esta finalidad, analizaremos si la protesta constituye el ejercicio calificado de otros derechos, si la protesta es una garantía extra institucional de otros derechos o si, mas bien, la protesta es en sí misma un derecho, como aquí se sostiene. Esta última argumentación, además, nos llevará a hacer una breve nota sobre los derechos emergentes.

Como ya se mencionó, la protesta social lejos de ser un fenómeno novedoso, ha estado inserto en diferentes procesos y momentos a lo largo de la historia. Su existencia e importancia ha quedado clara en anteriores apartados. Sin embargo, lo que no siempre ha ocurrido, es su conceptualización desde la perspectiva jurídica y política de los derechos humanos. Vale señalar que la importancia de leer a la protesta social desde la perspectiva de los derechos humanos permite, no solamente su mejor conceptualización y ubicar sus elementos principales, sino que también conlleva la necesidad de plantear las consecuencias que se desenvuelven del mismo, en particular las obligaciones que genera su reconocimiento.

Ahora bien, no existe consenso respecto a si, bajo la perspectiva de los derechos humanos, la protesta social se materializa a partir del ejercicio e interacción de otros derechos, si es una garantía de los derechos o bien si se configura como un derecho humano autónomo. Desarrollaremos a continuación las principales ideas de cada una de estas concepciones.

2.2.1 La protesta como ejercicio de otros derechos

Es común que se conciba la protesta social no como un derecho humano autónomo, sino como el ejercicio de distintos derechos que en conjunto configuran la protesta. Bajo esta percepción, la protesta social se entiende como la suma o intersección que se da mediante el ejercicio de manera conjunta de otros derechos, generalmente incluyéndose el derecho a la libertad de expresión, reunión y, en algunas ocasiones, se incluye también el derecho de petición.¹⁰⁶

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que “las manifestaciones pacíficas supon[...].en el goce y el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, entre otros. Estos derechos est[án] garantizados por las normas internacionales y regionales de derechos humanos y facilita[an] el goce de los derechos [...]”¹⁰⁷

Considerar a la protesta social como el ejercicio de otros derechos implica su entendimiento a partir de la suma de los derechos señalados, de manera que las características de aquellos, deben verse reflejadas en ésta, sin que existan elementos que difieran de la conceptualización y caracterización de cada uno de los derechos que se consideren inmersos en el ejercicio de la protesta social, se entiende así a la protesta como “una zona de intersección entre la libertad de expresión, la gobernabilidad democrática y lo mediático político.”¹⁰⁸

A continuación, se desarrollarán los principales derechos a los que se suele asociar la protesta social, o bajo los cuales se busca definir. Se señalará también porqué se considera que entender la protesta social bajo dichos derechos resulta insuficiente.

¹⁰⁶ ONU, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/62/225, 13 de agosto de 2007, párr. 96.

¹⁰⁷ ONU, 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, párr. 14.

¹⁰⁸ Magrini, Rabinovich, Rincón, (editores), Op cit. 76, p. 7.

a) Derecho a la libre expresión.¹⁰⁹

El derecho a la libertad de expresión se puede definir como la libertad de toda persona a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa, o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.¹¹⁰

Es importante señalar que el derecho a la libertad de expresión cuenta con dos dimensiones, una individual y otra colectiva. Lo anterior responde a que “ésta [la libre expresión] requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo. Pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento

¹⁰⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...) **Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 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. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

¹¹⁰ Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 196. Artículo 13.

ajeno.”¹¹¹

La protección al derecho de libertad de expresión debe asegurarse independientemente del contenido de lo expresado, un Estado no puede favorecer la manifestación de determinados puntos de vista y obstaculizar otros, sino que debe garantizar que todas las visiones puedan circular en condiciones de equidad y no discriminación, en particular las vinculadas con los asuntos públicos.¹¹²

Ahora, si bien en principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten, también es cierto que existen ciertos discursos que merecen una especial protección por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia. Dentro de dichos contenidos especiales, podemos encontrar los referentes al discurso político y sobre asuntos de interés público, el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos; y el discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa.¹¹³

Es así que las expresiones referidas a asuntos de interés público, incluyendo la crítica política –en donde generalmente se enmarca la protesta social-, se consideran como discurso especialmente protegido y deben contar con una mayor protección, lo que implica a su vez que el margen para restringirlas sea muy reducido.¹¹⁴ En particular, y como forma de asegurar un debate verdaderamente

¹¹¹ Corte IDH, *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. 30

¹¹² Magrini, Rabinovich, Rincón, (eds.), Op cit. 76, p. 24.

¹¹³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, 30 diciembre 2009, pp 10 y 11.

¹¹⁴ Al respecto, la Corte IDH (a través del artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos) ha analizado la legitimidad de las limitaciones y restricciones, desde la perspectiva del bien común y el orden público –que no pueden desembocar en la supresión de un derecho–; la necesidad de adoptarlas para alcanzar un fin consecuente con la Convención; la congruencia y proporcionalidad entre el objetivo justo perseguido por la restricción, en su caso, y las características mismas de ésta, que puede ser inadecuada, impertinente o desbordante, y que puede provenir de cualquier órgano del Estado. A fin de cuentas, es preciso establecer la naturaleza y el alcance de la restricción o limitación requeridas, por una parte, y las condiciones inherentes a una sociedad democrática, por la otra. En Gonza, Alejandra y García Ramírez, Sergio, *La libertad*

plural y abierto sobre todas las cuestiones de interés general, la Corte Interamericana ha sostenido que los Estados deben establecer garantías reforzadas para la protección de los discursos críticos o disidentes y prestar especial atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.¹¹⁵

Como se observa, en el ejercicio del derecho a la protesta, suele convivir e interrelacionarse el derecho a la libertad de expresión, que al materializarse permite vislumbrar tanto la dimensión individual del derecho, al poder expresar sin injerencias la opinión de cada persona y, al mismo tiempo, tomando especial relevancia se observa el elemento colectivo: aquél que permite hacer común la manifestación, creando la posibilidad de conocer lo que otros en la sociedad piensan.

Sin embargo, aun cuando el ejercicio de la protesta social se encuentra fuertemente vinculado con la libertad de expresión, sobre todo si se observa desde su doble dimensión (individual y colectiva), y reconociendo el papel diferenciado de los discursos especialmente protegidos, considero que existen elementos para entender que la protesta social no se agota en este derecho.

Uno de ellos tiene que ver con la pretensión de neutralidad generalmente asociada a la libertad de expresión, que busca que cualquier contenido pueda ser expresado (salvo las excepciones reconocidas en los estándares internacionales, como la propaganda de la guerra o la apología del odio que constituya incitación a la violencia).¹¹⁶ Bajo este enfoque, la libertad de expresión se materializa cuando existen condiciones suficientes para que cualquiera se exprese, sin restricciones arbitrarias ni censura previa. Por el contrario, frente a la protesta social, sostengo que entenderla como derecho supone no sólo reivindicar neutralmente la posibilidad de que cualquier mensaje se exprese, sino ir más allá y entender su relevancia específica de modo tal que se reivindique el elemento conflictivo o

de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CDHDF y Corte IDH, México, 2007, p. 30.

¹¹⁵ Corte IDH, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

¹¹⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, 30 diciembre 2009, pp. 20-22.

disruptor que forma parte de su naturaleza.

Al respecto, Marcelo Alegre señala que “una práctica merece la protección constitucional de la libertad de expresión con la prescindencia de su contenido (...) los cortes de ruta [como forma de protesta] buscan algo más que transmitir un mensaje.”¹¹⁷ De esta manera, más que la discusión sobre qué contenidos merecen mayor o menor protección, lo que se busca destacar es que en la protesta social, contrario a la neutralidad que existe en la libertad de expresión, existe una expectativa y diferenciación en el contenido, finalidad y vehículo para expresarse que encierra la protesta.

Como se desarrolló en el capítulo anterior al enumerar los elementos que configuran la protesta, el elemento teleológico muestra que en su ejercicio existe una finalidad generalmente asociada con la participación, la exigencia o visualización de inconformidad. Ello podría implicar que las obligaciones que cada derecho (libertad de expresión y protesta) genera frente a las autoridades serán distintas: mientras que en la libertad de expresión el énfasis está puesto en la posibilidad de comunicar, en la protesta social, adquiere especial relevancia la manera en la que se ejerce (considerando su naturaleza disruptiva y conflictiva) así como la expectativa de procesamiento político o social frente al contenido.

Al respecto, Gargarella considera que la protesta no puede medirse únicamente mediante la posibilidad de expresarse que tengan las personas, pues en muchas ocasiones, la finalidad es que sus voces se tornen audibles y llamar la atención del poder político, por lo que más que una simple expresión, la protesta busca adquirir visibilidad pública, lo que se puede volver más relevante cuando quiénes la ejercen, son grupos desventajados, lo que podría implica un trato diferenciado.¹¹⁸

En este sentido, quienes participan en la protesta social (pudiendo ser grupos desventajados) más allá de únicamente realizar una expresión, buscan ser

¹¹⁷ Alegre, Marcelo, “Protestas sociales ¿violación o reivindicación del derecho”, en Gargarella, Roberto, *El derecho a resistir el derecho*, Colección Nuevo Foro Democrático, Editorial Miño y Dávila, Argentina, 2005, p. 71.

¹¹⁸ Gargarella, Roberto (2005), Op cit. 47, p 30.

considerados actores políticos relevantes para influir en decisiones estatal.¹¹⁹ Es decir, no se agota solo con expresarlo, la protesta social encierra una finalidad que le es inherente: participar, o reivindicar una causa, implica ser actor político en el espacio público.

b) Derecho a la libre reunión.¹²⁰

El derecho a la libertad de reunión se entiende como el derecho que tiene toda persona para congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.¹²¹

En sentido similar el relator especial de Naciones Unidas sobre la libertad de reunión y asociación entiende este derecho como “la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto.”¹²²

Es importante señalar que a diferencia del derecho a la libre asociación, el derecho a la libre reunión no requiere la existencia de lazos previamente establecidos o demostrados que vinculen de alguna manera a quienes ejercen su derecho a protestar, no tiene que probarse ningún tipo de lazo entre las personas que se encuentran en una manifestación o protesta, ni es necesario demostrar previamente cierto grado de organización entre ellos.

¹¹⁹ García Jaramillo, Leonardo, Op cit. 29, p 11.

¹²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 20: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

¹²¹ SCJN, Tesis: 1a. LIV/2010, Registro No. 164 995, Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Marzo de 2010, p. 927.

¹²² ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24.

Cabe anotar que tanto la Constitución, como los tratados internacionales, reconocen dentro del ejercicio del derecho de reunión diversas maneras de llevarse a cabo, entre las que se encuentran “manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones y [todo tipo de] concentraciones.”¹²³

Reconociendo las múltiples formas que puede adquirir el derecho de reunión, la Relatoría Especial sobre los derechos de reunión pacífica y asociación de las Naciones Unidas, refiere que “la posibilidad de reunirse y actuar de forma colectiva es fundamental para el desarrollo democrático, económico, social y personal, la expresión de las ideas y la promoción de una ciudadanía comprometida.”¹²⁴

Tal importancia radica en que “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.”¹²⁵ Reconociendo las reuniones como un medio de comunicación de un mensaje colectivo, se señala también que “otros interlocutores que ejercen poder en la sociedad, como las empresas, las instituciones religiosas, educativas y culturales, y la opinión pública en general.”¹²⁶

Como se puede observar, la protesta social se relaciona o hace uso de la libertad de reunión, pues generalmente implica la concentración o congregación, aunque sea transitoria de personas en un espacio determinado por una finalidad o mensaje compartido. Es decir, ambas comparten el elemento colectivo que caracteriza su ejercicio.

Por lo tanto, destaca tanto en la protesta social como en el derecho a la libertad de reunión, el uso del espacio público. Ambos ejercicios entienden este

¹²³ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24.

¹²⁴ ONU, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 5 y 6.

¹²⁵ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24.

¹²⁶ ONU, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 5 y 6.

espacio como un escenario indispensable para la congregación de personas y como un foro que permita la participación. El uso del espacio público, permite en ambos casos, desarrollarse libremente en tanto espacio en el que pueden convivir diferentes personas.

Sin embargo, en ocasiones la protesta social rompe con los esquemas clásicos de libertad de reunión, pues si bien predominantemente se ejerce en espacios públicos y de manera colectiva, también es posible encontrar otros ejercicios de la protesta social *sui generis* en donde no se requiere la reunión presencial de las personas (por ejemplo en muestras de disenso y protesta en internet).

Además la protesta social, si bien utiliza y se relaciona con la libertad de reunión, no se limita a ésta, ya que elementos esenciales de la protesta social como su naturaleza o finalidad de carácter predominantemente disruptor o confrontativo, no se entienden únicamente bajo el derecho de libertad de reunión. Esto incluso podría generar una tolerancia o ponderación distinta entre cada uno de estos derechos y la posible afectación que su ejercicio conlleve.

Por ello, el derecho de reunión es parte indispensable de la protesta social, en tanto que permite que uno de los elementos de la protesta pueda desarrollarse: la congregación de personas para una finalidad. Sin embargo, la particularidad de la protesta en cuanto a su contenido y su naturaleza, la hacen un derecho distinto.

c) El derecho de petición

Por último, haremos referencia al derecho de petición, entendido como el derecho de las y los gobernados de realizar una petición a las autoridades las cuáles deberán dar respuesta a dichas solicitudes siempre y cuando se realicen por escrito y de manera pacífica y respetuosa.¹²⁷

Aún cuando la protesta social pueda implicar la exigencia de derechos o un reclamo en particular a la autoridad, ambos derechos se diferencian en las vías que

¹²⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 8.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionero.

utilizan, en la manera en la que se ejerce y en su naturaleza. Mientras que la protesta social utiliza la congregación de personas en un espacio determinado para hacer público un mensaje generalmente disruptor o de naturaleza conflictiva, el derecho de petición busca una respuesta a una petición particular realizada por escrito y generalmente ejercida de manera individual.

El derecho de petición implica cierto formalismo, de acuerdo con la Constitución, es necesario que se realice por escrito y por lo tanto requiere de canales institucionales para accionar a la autoridad a responder. De manera contraria, la protesta social busca irrumpir para posicionar un mensaje o en ocasiones exigir respuestas estatales o cumplimiento de derechos, pero no a través de canales institucionales y mucho menos por escrito.

Esto implica que incluso la respuesta estatal o la obligación que se genera frente a cada uno de estos derechos sea distinta. En el derecho de petición la autoridad está obligada a responder en un plazo razonable, considerado breve. Mientras que en la protesta social, si bien existe una expectativa de procesamiento de la demanda o mensaje planteado, ésta suele ser política y, no necesariamente, es sucedida por una obligación de la autoridad, jurídicamente exigible, de responder.

En este sentido, podría considerarse más democrático y abierto a la participación un Estado que permitiera el disenso expresado por las protestas y que frente a éstas buscara generar causas de procesamiento y solución del conflicto, incluso a pesar de que dicha respuesta no entrara dentro de un plazo determinado, o bajo un esquema establecido de manera formal.

Por otro lado, no deja de señalarse que partiendo del principio de interdependencia los derechos humanos no deben observarse como elementos aislados, separados o desvinculados del resto sino como un conjunto cuyos elementos se encuentran en una constante situación de interrelación e interdependencia.¹²⁸ Así, además de los derechos señalados, existen otros derechos que podrían estar vinculados a la protesta social, pues las personas que

¹²⁸ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, *El enfoque de derechos humanos*, Flacso-México (colección Guías de estudio de la maestría en Derechos Humanos y Democracia), Mimeo, México, 2012, p. 38.

participan en manifestaciones o protestas gozan de una serie de derechos que deben ser protegidos y que pueden estar vinculados con la manifestación. Entre ellos, podemos mencionar la libertad de creencias, la integridad física, la intimidad y el acceso a la justicia en caso de que ocurran violaciones a los derechos humanos.¹²⁹

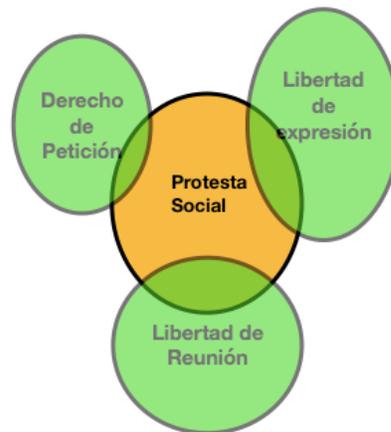
El siguiente cuadro busca sintetizar lo desarrollado en relación con la protesta y otros derechos.

Derecho	Semejanza con el Derecho a la Protesta	Diferencia frente Al Derecho a la protesta
Libertad de expresión	La protesta puede verse como una forma de expresión y manifestación, generalmente colectiva y sobre asuntos de interés público, relacionándose de manera particular con los discursos especialmente protegidos.	Aún cuando la protesta social guarda relación con la libertad de expresión, su conceptualización y ejercicio rebasan este derecho. La protesta generalmente tiene una naturaleza conflictiva o disruptiva y en ocasiones una finalidad frente a la que existe cierta expectativa de procesamiento respecto a su contenido, la cual no necesariamente se observa en la libertad de expresión que suele ser neutral respecto de su contenido.
Libertad de reunión	En los actos protesta se ejerce el derecho de reunión, pues existe una interrelación de personas en un espacio y momento determinado.	La reunión es solamente una herramienta para ejercer la protesta, pero no la agota. El encuentro colectivo entre personas en un lugar determinado es uno de los elementos de la protesta, sin embargo no explica la forma en la que se da la protesta, su elemento conflictivo o la exigencia que puede encerrar.
Derecho de petición	A través de la protesta es posible ejercer el derecho de petición de una demanda o exigencia a la autoridad.	La petición puede ser una de las finalidades de la protesta, sin embargo, ambos derechos se diferencian en su naturaleza y en la manera o vehículos que utilizan, así como de la expectativa de respuesta por parte de la autoridad. Mientras que la protesta, generalmente implica un elemento y ejercicio disruptivo y de apropiación

¹²⁹ ONU, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 8.

		del espacio público, la petición implica una exigencia particular realizada por escrito.
--	--	--

En conclusión, la protesta social efectivamente encuentra relación con otros derechos, en particular los ya mencionados, cuyo ejercicio se encuentra vinculado y en razón de la interdependencia pueden verse constantemente en colisión. Sin embargo, dichos derechos no agotan el contenido, naturaleza y elementos de la protesta social, lo que abona a concluir, como se desarrollará más abajo, que efectivamente la protesta social se configura como un derecho independiente, con las características que ya fueron referidas. La siguiente figura lo representa visualmente:



2.2.2 La protesta como garantía de otros derechos

Otra manera de entender la protesta es considerar que ésta, más que un derecho, es la garantía de otros derechos; es decir, que su ejercicio ayuda a garantizar o exigir otros derechos.

Así, podría entenderse la protesta social como una de las ya mencionadas garantías sociales o extrainstitucionales a las que se refiere Pisarello, al constituirse como un instrumento de defensa o tutela de los derechos que depende directamente de sus titulares.¹³⁰

¹³⁰ Pisarello, Gerardo, "Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel", *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, p. 123.

Conforme a este entendimiento, estaríamos ante formas de acción en las que los propios titulares emplean vías directas para reclamar o defender un derecho, en particular frente a Estados que incumplen con garantizarlos. Dichas formas de acción colectiva han sido fundamentales para el avance de los derechos humanos.¹³¹

Entender la protesta social bajo esta perspectiva, podría implicar también asociarla al derecho de petición, que se desarrolló más arriba. Sin embargo más que una petición como tal, que implicaría simplemente la solicitud a la autoridad de accionar las garantías institucionales, la protesta como garantía, se entiende como un mecanismo en sí mismo para hacer realidad los derechos que se consideran vulnerados.

De forma similar, Gargarella reconoce en la protesta una “forma semi directa” de participación, estableciendo que las formas o mecanismos institucionales no agotan todas las formas de actuación ni resuelven todas la problemáticas, por lo que es necesario que se utilicen medios externos a los institucionales.¹³²

Vale la pena hacer la precisión de que lo anterior, es decir, la relevancia que tiene la protesta como mecanismo de exigencia de otros derechos, acentuada cuando los mecanismos institucionales no funcionan, no implica que la protesta únicamente sea válida o considerada como tal, cuando se realiza para acceder o exigir derechos en contextos en dónde no existen otros mecanismos o no son adecuados, por lo que aún en los supuestos en los que se prevean procedimientos institucionales, la protesta puede tener lugar, sin requerir una especie de agotamiento de recursos ni nada similar.

Incluso, vale la pena reconocer que existen protestas que no necesariamente conllevan una exigencia concreta, por ejemplo, aquellas que apelan a ser actos conmemorativos, de memoria y reivindicación de posturas o eventos históricos en el espacio público. De tal manera que en casos en que no exista una exigencia de

¹³¹ Cortez Morales, Edgar, *Criminalización de la protesta social en México* El Cotidiano, vol. 23, núm. 150, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2008, pp. 73 a 76.

¹³² García Jaramillo, Leonardo, *Op cit.* 29, p. 11.

respuesta, o con mayor razón, aun cuando no exista “éxito” frente a la exigencia que pueda contener la protesta, ello no le resta importancia a su ejercicio.

Ahora, sostener lo anterior no limita que efectivamente la protesta pueda funcionar como una forma de interpelar a las autoridades, mostrar problemáticas y exigir soluciones, incluyendo el acceso a otros derechos con la expectativa de una respuesta, lo que se afirma es que no es únicamente un mecanismo de garantía. Como ya se ha señalado y se profundizará más adelante, partimos de entender la protesta como un derecho. En todo caso, vale la pena considerarla como un “derecho llave”, pues partiendo que es un derecho, podemos afirmar que en muchas ocasiones da entrada o posibilita el acceso a otros derechos, es decir “un derecho que [además] abre otros derechos.”¹³³

Así, la protesta debe protegerse con independencia de que alcance su objetivo o de los resultados que genere, su solo ejercicio debería implicar la protección legal y trascendencia política, independientemente del éxito o respuesta que genere frente a la exigencia de otros derechos. Sin embargo, no debe tampoco olvidarse que efectivamente su ejercicio ayuda a generar cauces adecuados de exigencia de derechos, de visibilización de demandas y de participación, sobre todo, cuando como ya se señaló en el primer capítulo, existen razones o motivos que hagan insuficientes los mecanismos existentes de participación y de acceso a los derechos. Es decir, como se desarrollará enseguida, sostenemos que la protesta social efectivamente tiene una dimensión de exigencia y es un canal que posibilita la exigencia de otros derechos, sin agotarse en ser este canal o herramienta, toda vez que debe ser reconocida como un derecho humano.

2.2.3 La protesta como derecho humano

Desde la descrita perspectiva evolutiva, los derechos humanos no solo pueden concebirse como herramienta social, sino que pueden ayudar a configurar nuevas relaciones que pongan en el centro a las personas y su construcción y actuación en los procesos de los que son parte.

¹³³ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, *Los derechos humanos en acción, obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013, p. 30.

Concebir de esta manera los derechos humanos, genera la posibilidad de abrir nuevos debates sobre la importancia de atender las necesidades actuales, donde las personas sean las que exijan, creen y participen en construcciones distintas de vida.

Existe también una relevancia política al nombrar o exigir derechos, toda vez que “los derechos humanos como derechos subjetivos y como exigencias éticas justificadas, junto con su promesa subyacente de futuro, permiten entender la fuerza emancipadora de esta articulación: cuando una persona expresa un discurso en términos de derechos, lo que está exponiendo es una demanda –no en términos jurídicos, sino sociopolíticos– que considera legítima.”¹³⁴

Bajo este esquema, es posible preguntar si la protesta social puede concebirse como un derecho humano. Si bien el ejercicio de la protesta no es novedoso en su práctica y ejercicio, quizá si lo es desde la lectura de derecho humano autónomo; como un derecho que además, abre la posibilidad de entender maneras de participación colectiva y de apropiación del espacio público.

Ahora bien, considerar la protesta como un derecho humano, implica reconocer los derechos humanos desde una perspectiva histórica y evolutiva, tal como se hizo referencia antes. Así, al considerar a los derechos humanos como procesos que lejos de ser estáticos, generan constantes transformaciones en su conceptualización y alcances, abre la posibilidad de reconocer nuevos derechos que respondan a los diferentes contextos en los que se enmarcan. En este sentido la Asamblea General de Naciones Unidas, incluso ha establecido que “todo el mundo tiene derecho, individualmente y en asociación con otros, a desarrollar y discutir nuevas ideas y principios sobre los derechos humanos, y a abogar por su aceptación.”¹³⁵

Es en este marco que surge el concepto de “derechos emergentes”, al que aludiremos brevemente enseguida por su relevancia.

Los derechos humanos emergentes, según los entendió el Comité Científico

¹³⁴ Salazar Ugarte, Pedro (coord.) 2014, Op cit. 93, p. 92.

¹³⁵ ONU, Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, Artículo 7.

del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña al que en 2003 se le encomendó elaborar el anteproyecto de una Carta de Derechos Humanos Emergentes, son aquellos que hasta el momento no han sido contemplados por el ordenamiento jurídico internacional, y que complementan a aquellos derechos que ya han sido reconocidos en la Declaración así como en los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, además de los Derechos Humanos que progresivamente se han ido reconociendo y protegiendo en los diversos Instrumentos Internacionales de protección y defensa, actualizándolos a las nuevas necesidades.¹³⁶

El concepto de Derechos Humanos Emergentes constituye una apuesta por nombrar, en un momento determinado, las necesidades de una sociedad para convertir en exigencias las aspiraciones que derivan del entendimiento de la dignidad humana. De manera que buscan “diseñar un nuevo horizonte de derechos que sirve de orientación a los movimientos sociales y culturales de las colectividades y de los pueblos y, al mismo tiempo, se inscriba en las sociedades contemporáneas, en las instituciones, en las políticas públicas y en las agendas de los gobernantes desde una nueva relación entre sociedad civil global y el poder.”¹³⁷

Así, los derechos emergentes pueden entenderse como reivindicaciones legítimas, que sin encontrarse codificadas como tal, están basadas en el dinamismo de la sociedad y en la movilidad del derecho internacional, vinculados a la adaptabilidad de los principios de dignidad, autonomía e igualdad.¹³⁸

Como puede verse, los derechos humanos son resultado de un proceso inacabado y en permanente transformación. Emergen nuevos compromisos, necesidades y nuevos derechos, pero sobre todo, aparece una toma de conciencia

¹³⁶ Pareja, Estela y Guillén, Aida, “La Carta de Derechos Humanos: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI”, en *Naturaleza y alcance de los Derechos Humanos Emergentes: la Carta de los Derechos Humanos emergentes y el derecho a la renta básica de ciudadanía*, Institut de Drets Humans de Catalunya, p. 34.

¹³⁷ Declaración Universal de los derechos humanos emergentes, Instituto de derechos humanos de Catalunya, 2009, en: <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/derechos-humanos-emergentes/declaracion-universal-de-derechos-humanos-emergentes.php>, última consulta: diciembre 2018.

¹³⁸ Alvarado-Alegría, Norberto, *El derecho a la ciudad como derecho humano emergente*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2014, p. 10.

de las sociedades actuales que hacen visibles a pueblos y grupos sociales que buscan tener cada vez mayor participación.¹³⁹

Además, los derechos emergentes ponen un especial énfasis en las propias personas no solamente como titulares de derechos, sino como actores indispensables en la vida pública, dejando un papel meramente pasivo para tomar uno mucho más activo y dinámico.

La categoría de Derechos Humanos Emergentes sirve para afirmar la existencia de un derecho humano a la protesta. La protesta social, en tanto irrupción en el espacio público, como una forma de participación política y social, es claramente un ejemplo de esta dimensión y entendimiento de los derechos. En palabras de Jaramillo, haciendo referencia a Gargarella “protestar es exigir en espacios públicos el derecho a tener derechos.”¹⁴⁰

Es bajo dicha perspectiva que es posible entender la protesta social como un derecho autónomo, con características propias que lo hacen diferente a la posible suma o ejercicios de otros derechos. Lo anterior, no significa que, como se refirió antes, se interrelaciona en su ejercicio con otros derechos.

En cuanto al reconocimiento de la protesta como derecho, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Informe sobre Defensores de Derechos Humanos, dio un paso fundamental al señalar que “la protesta social constituye un *derecho fundamental* en el que confluyen como presupuestos necesarios, la libertad de expresión y la libertad de manifestación pacífica, así como el derecho a la libre asociación.”¹⁴¹ Como lo evidencia esta formulación, comienza a existir un consenso internacional sobre el carácter autónomo de este derecho.

Lo anterior permite establecer que la protesta social es un derecho fundamental, autónomo y relevante en sí mismo. En primer lugar y como quedó expuesto en el capítulo anterior, la protesta social contiene elementos propios que le dan contenido de acuerdo a sus características particulares. Es decir, al describir y nombrar cada uno de los elementos que compone a la protesta social, se crea

¹³⁹ Declaración Universal de los derechos humanos emergentes, Op cit., p. 137.

¹⁴⁰ García Jaramillo, Leonardo, Op cit. 29, p. 12.

¹⁴¹ ONU, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/62/225, 13 de agosto de 2007, párr. 96.

una nueva categoría, distinta de otras, que puede enmarcarse como un derecho humano.

Reconocer la protesta como un derecho autónomo, implica también dotar a estas expresiones del manto de legitimidad inherente a una argumentación jurídica que impulsa su pleno reconocimiento social. Esto es de primera importancia, pues como ha dicho Cruz Parceró: “Bajo el entendido de la importancia de los derechos respecto al contexto en el que se insertan y su potencial transformador, es que destaca que éstos requieren también de argumentación y validez social. Reconocer un derecho, al que se le adjudica una carga social relevante, puede ayudar así, en primer momento a trazar su contenido, a plantear su importancia y buscar vías de reconocimiento y exigencia para las obligaciones que se desenvuelvan de éste.”¹⁴²

En este mismo orden de ideas, Aparicio y Gargarella han dicho que: “[...]los derechos humanos, están fundamentados en razones morales (que buscan contar con justificaciones y argumentos, esencialmente sociales, es decir implican posiciones frente a otras personas) y que debieran tener aceptación social.”¹⁴³ Por ello es que se consideró necesario desarrollar la importancia política y social de la protesta en el capítulo anterior.

Reivindicar que la protesta es un derecho supone asumir a cabalidad la concepción de los derechos humanos en qué estos pueden jugar un papel emancipador¹⁴⁴, de transformación y que ello implica también alternativas en su entendimiento y ejercicio, las personas pueden tener nuevas exigencias, pero también puede modificar el esquema dentro del cual las plantean y la búsqueda por maximizar mejores condiciones de vida.

Coincidiendo con la conceptualización de la protesta como un derecho humano autónomo, Gargarella incluso la nombra como “el primero de los derechos,”¹⁴⁵ por su importancia y trascendencia para exigir otros derechos,

¹⁴² Cruz Parceró, Juan Antonio, Op cit. 89, p. 148.

¹⁴³ Aparicio Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo, Op cit. 90, p. 50.

¹⁴⁴ En el sentido en el que es utilizado este término por Boaventura de Sousa Santos, por ejemplo en: Sousa Santos de, Boaventura, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, vol. 1, Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática, España, Palimpsesto, 2000.

¹⁴⁵ Gargarella, Roberto (2005), Op cit. 47, pp. 19 y 20.

asociándola a una concepción como la señalada arriba de garantía social o derecho llave.

Resulta relevante el planteamiento de Gargarella que permite dimensionar de manera autónoma la protesta social y reconocer que su ejercicio está ligado con una concepción amplia y robusta de la democracia, en dónde a través de la protesta se puede abrir la puerta para exigir otros derechos, permitir la participación social, dar cauce a las exigencias y reclamos sociales, y para mostrar diversidad de mensajes correspondientes a una sociedad plural.

Así, la protesta social se relaciona con otros derechos que incluso están inmersos en su ejercicio, sin embargo, como se señaló, tiene dimensiones y características propias que la distinguen de ser la suma de otros derechos para más bien perfilarla como un derecho con una naturaleza propia. Además, puede generar la apertura frente a la exigencia de derechos y demandas incumplidas, implicando con su ejercicio una mayor participación social en los asuntos relevantes pero además configurándose como un derecho llave aún cuando su ejercicio no requiera agotar previamente canales institucionales.

La conceptualización de la protesta social como derecho humano autónomo, implica no solamente la importancia de nombrarla y reconocerla, sino que conlleva también ubicar que su relevancia se transforma en la necesidad de que sea respetada, protegida, garantizada y promovida, es decir su ejercicio implicará, desde la perspectiva de los derechos humanos, el establecimiento de obligaciones para las autoridades, quienes no solamente deberán entender en qué consiste la protesta social, sino llevar a cabo medidas determinadas a raíz de las obligaciones que se desprenden de este derecho. En el siguiente capítulo se desarrollarán las obligaciones que se desprenden del derecho a la protesta social.

Si en el Capítulo 1 se caracterizó la protesta social y se hizo referencia a su importancia política y social, en este Capítulo 2 se realizó un abordaje jurídico de la protesta, empleando los conceptos de la teoría y la práctica de los derechos humanos.

En un primer momento, se conceptualizó a los derechos humanos y a sus garantías; en un segundo, se analizó si la protesta puede concebirse como el

ejercicio calificado de varios derechos, como la garantía de diversos derechos, o bien como un derecho autónomo. A partir de esta revisión, se concluyó que la protesta puede considerarse como un derecho, remitiendo a las resoluciones de la Asamblea General y al concepto de “derecho emergente”.

Una de las motivaciones para entender la protesta como un derecho humano autónomo, es que hacerlo así permite reconocer la trascendencia social y política que conlleva su ejercicio. Además su reconocimiento jurídico implica que ésta adquiere mayor protección y valoración cuando se enfrente a una ponderación frente a otros derechos. Finalmente, al entenderla como un derecho se debe reconocer que para su protección efectiva, se requiere que las autoridades realicen una serie de conductas, tanto de hacer como de no hacer, de manera que entender la protesta como un derecho implica reconocer las obligaciones que éste genera para la autoridad.

Por ello, enseguida, para proseguir el análisis jurídico de la protesta, se hará referencia a las obligaciones que ésta le genera al Estado, desde un encuadre de derechos. De esa manera se sentarán las bases para que, en el último capítulo, someter a revisión las recientes restricciones a la protesta que se han vivido en México.

CAPÍTULO 3. OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

En el primer capítulo de la presente tesis, se conceptualizó la protesta social, destacando cuales son los elementos que la conforman para después desarrollar la importancia social y política que implica su ejercicio en particular para el fortalecimiento de las democracias. Posteriormente, se realizó el análisis de la protesta desde el enfoque de los derechos humanos para concluir, que aún teniendo relación con el ejercicio de diversos derechos y funcionando incluso como garantía frente a otros derechos, se puede entender la protesta social como un derecho humano autónomo.

Dicho abordaje jurídico desde los derechos humanos abre la puerta para que a continuación se desarrolle una de las principales consecuencias que implica el reconocimiento de los derechos humanos: la identificación precisa de las obligaciones que generan frente a las autoridades. Para ello, en el presente capítulo se establecerán cuáles son dichas obligaciones generales, para después darles contenido, utilizando tanto fuentes de origen nacional como internacional. Esto nos permitirá desarrollar de manera puntual cuál es la conducta estatal exigida (tanto de actuar como de no actuar) frente a la protesta social.

3.1 El análisis de los derechos desde las obligaciones estatales frente a los derechos humanos

Como se desarrolló en el apartado anterior, los derechos humanos, al entrar al marco normativo, son formalmente reconocidos y se vuelven exigibles. Sin embargo su mera incorporación o enunciación, no siempre basta para materializar el derecho y asegurar su ejercicio bajo las condiciones adecuadas. Para lograr esto, se requiere que las autoridades omitan realizar conductas que lesionen a los derechos, así como realicen acciones que permita su ejercicio; es decir, frente a los derechos humanos, surgen las obligaciones estatales.

Aunque el reconocimiento de derechos es relevante, es la identificación de las obligaciones lo que permite evaluar contextos, casos particulares, políticas públicas, leyes y, en general, toda conducta estatal requerida para lograr asegurar

el ejercicio de cada derecho y evitar su violación.¹⁴⁶ A mayor precisión en la identificación de las obligaciones estatales que surgen del reconocimiento de un derecho, mayor claridad sobre las acciones u omisiones exigibles de las autoridades.

Por ello, identificar las obligaciones en materia de derechos humanos facilita la exigibilidad de estos, en tanto se entienden como el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles a las distintas autoridades tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación para asegurar los derechos en general.¹⁴⁷

De acuerdo con Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez, cuya conceptualización y clasificación de las obligaciones generales se retomará en este apartado, la importancia práctica de ubicar las obligaciones de las autoridades frente a los derechos humanos, radica en poder ubicar qué se requiere frente a cada derecho para hacerlo realidad. Como señalan la y el autor, se trata de poner los derechos a operar, precisando que “[e]sta operacionalización de las normas de los derechos humanos parte de la identificación de las obligaciones que se encuentran integradas en cada derecho, así como del uso práctico de los principios en la identificación y formulación de las obligaciones para aplicarlas a objetivos concretos.”¹⁴⁸

Por lo tanto, las obligaciones generales pueden entenderse como categorías analíticas en el campo de los derechos humanos, que funcionan como herramienta para lograr el “desempaquetado”¹⁴⁹ de los derechos, de tal manera que al desarrollar su contenido y al ubicar la actuación requerida a la autoridad, se ponga a los derechos en acción.¹⁵⁰ Ello implica convertir a las obligaciones en herramientas para la

¹⁴⁶ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 5 y ss.

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ ONU, Consejo Económico y social, Comisión de Derechos Humanos, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Informe presentado por Relator Especial, Sr. Paul Hunt, E/CN.4/2005/51, 14 de febrero de 2005.*

¹⁵⁰ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 6.

implementación y exigencia de los derechos, con la finalidad de que alcancen su objetivo de asegurar la dignidad de las personas.¹⁵¹

Desarrollar los derechos humanos a partir de sus obligaciones ha sido una de las maneras utilizadas por los organismos internacionales para medir el cumplimiento de los Estados respecto a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. En particular, el análisis de los derechos a partir de sus componentes de acuerdo a las conductas exigibles a la autoridad, comenzó a ser utilizado por el entonces Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt, que en uno de sus informes señaló:

“Los derechos humanos otorgan derechos a unos -las personas y las comunidades, e imponen obligaciones jurídicas a otros [primordialmente autoridades] [...]. En consecuencia, el enfoque del derecho a la salud basado en los derechos humanos pone de relieve las obligaciones y exige que todos los que tienen obligaciones rindan cuenta de su conducta.”¹⁵²

Por su parte, en el ámbito interamericano, se reconocen como obligaciones estatales frente a los derechos humanos la de respetar y garantizar, las cuales están contempladas en la propia CADH.¹⁵³ Así, la Corte Interamericana ha señalado que:

“La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “**respetar** los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. (...) La segunda obligación de los Estados Partes es la de “**garantizar**” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el

¹⁵¹ Ibídem p 53.

¹⁵² ONU, Consejo Económico y social, Comisión de Derechos Humanos, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Informe presentado por Relator Especial, Sr. Paul Hunt, E/CN.4/2005/51, 14 de febrero de 2005, párr. 67.

¹⁵³ Dichas obligaciones se encuentran establecidas en la CADH, al establecer:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

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. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”¹⁵⁴

La sistematización que desde la teoría jurídica proponen Serrano y Vázquez, divide las obligaciones en cuatro categorías:¹⁵⁵

- Obligaciones generales: respetar, proteger, garantizar y promover.
- Elementos institucionales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.
- Principios de aplicación: contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión, y máximo uso de recursos disponibles.
- Deberes: verdad-investigación, justicia y reparación.

Esta clasificación coincide con lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a partir de la reforma en materia de derechos humanos,¹⁵⁶ dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹⁵⁷

Para el desarrollo de esta tesis, el centro estará en las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover), ya que además de corresponder al texto

¹⁵⁴ Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 174 y 175; Corte IDH, Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr. 62; Corte IDH; Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 236, y Corte IDH Caso Radilla Pacheco Vs. México, supra nota 8, párr. 142.

¹⁵⁵ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 52.

¹⁵⁶ Reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>

¹⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo tercero, esta redacción forma parte de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de junio de 2011.

constitucional vigente, abarca de manera general las diferentes tipologías y son aplicables a los distintos derechos (tanto políticos, como sociales).¹⁵⁸

Ahora bien, entendiendo que las obligaciones marcaran la ruta de exigibilidad para ubicar las conductas estatales necesarias para asegurar que los derechos humanos y todos sus componentes sean ejercidos, se vuelve necesario dotar de contenido a dichas obligaciones a partir de los instrumentos que contengan las expectativas frente a los derechos, así como los acuerdos, normas y otros instrumentos que (con mayor o menor vinculatoriedad dependiendo su naturaleza) sirvan para completar esta “ruta” o “mapa” de las obligaciones estatales frente a los derechos humanos.

Así, el contenido y el estándar esperado o exigido frente a los derechos humanos, puede provenir tanto de normas internas de los países, siendo generalmente las Constituciones las que contienen los valores fundamentales y derechos humanos, y en cuyo texto se recogen y reconocen expectativas o pretensiones,¹⁵⁹ o bien de diversos instrumentos internacionales cuando el ordenamiento nacional se ha abierto a estas fuente de obligaciones.

Así, al conjunto de instrumentos internacionales provenientes de diferentes fuentes, se le conoce como *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos y configura una amplia red donde los derechos interactúan entre ellos y con sus obligaciones.¹⁶⁰

Sin embargo, aún cuando en el ámbito de las relaciones internacionales, los Estados se encuentran jurídicamente obligados a cumplir con los tratados ratificados, ello no ha implicado siempre que de manera automática se adecuara la conducta estatal a dicho contenido, por el contrario, en muchas ocasiones, su exigibilidad requirió de la incorporación de dichos estándares en instrumentos nacionales. En el caso mexicano, no basta incluso con que la legislación mexicana

¹⁵⁸ Salazar Ugarte, Pedro (coord.) 2014, Op cit. 93, p. 112.

¹⁵⁹ Ibídem p. 37.

¹⁶⁰ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 33.

se armonice con los instrumentos internacionales; se requiere también que la praxis institucional funcione armónicamente con tales disposiciones.¹⁶¹

Por lo tanto, las obligaciones en materia de derechos humanos, crean una relación dialéctica entre el derecho internacional y el derecho interno, dónde:

“este último debe aplicar los compromisos internacionales adquiridos por los Estados a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole que sean necesarias para garantizar su cumplimiento. Por su parte el derecho internacional, a través distintas técnicas fiscaliza el accionar estatal con relación a las obligaciones internacionales (...) en materia de protección de los derechos humanos (...) los tratados no sólo incluyen un catálogo de derechos y garantías, sino que implican para el Estado obligaciones concretas acerca del modo e que se ejercen todas las atribuciones del poder.”¹⁶²

En el caso mexicano en los últimos años se ha dado un cambio de paradigma respecto a la centralidad de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico y en el modelo democrático, que se materializó en la mencionada Reforma Constitucional en materia de derechos humanos,¹⁶³ de la que se pueden destacar los siguientes ejes: “a) la ampliación del conjunto de derechos humanos; b) el ensanchamiento de la titularidad de los derechos, c) la especificación de las obligaciones de las autoridades; d) el fortalecimiento de las instituciones de protección (jurisdiccionales y no jurisdiccionales); e) el énfasis en la protección de los derechos desde las políticas públicas.”¹⁶⁴

¹⁶¹ Santos, Miguel Ángel de los, *Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales*, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, UNAM, México, 2018.

¹⁶² Dullitzky, Ariel “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos” en Martín, Claudia Martín, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington Collage of Law, American University / Fontamara / Universidad Iberoamericana, México, 2004, p. 80.

¹⁶³ Sobre el contenido y relevancia de dicha reforma véase:

Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme: el modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013; Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México: UNAM, 2012; García Ramírez, Sergio, *La reforma constitucional sobre derechos humanos 2009-2011*, México: UNAM, 2011; Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, Senado de la República, México, 2014; Salazar, Pedro, “Camino a la democracia constitucional en México” en Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 36, abril de 2012, México, ITAM; Silva Meza, Juan, El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año xviii, 2012, pp. 151-172.

¹⁶⁴ Salazar Ugarte, Pedro, *Camino a la democracia constitucional en México*, Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 36, abril de 2012, México, ITAM, p. 191.

Posteriormente, a la Reforma Constitucional, se le sumó jurisprudencia por medio de la cual, la SCJN ha desarrollado las implicaciones y alcances de dicha reforma, para establecer principalmente que:

- Existe un parámetro de regularidad constitucional, formado por los derechos humanos de fuente nacional e internacional.¹⁶⁵
- Todas las autoridades están sujetas al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.¹⁶⁶
- La jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para las autoridades mexicanas.¹⁶⁷

Aclarado lo anterior, enseguida se analizarán las obligaciones que surgen cuando se reconoce la protesta como derecho humano, a partir de fuentes internacionales que ayudarán a dar contenido a los derechos humanos, en particular a la protesta y, por lo tanto, definir las obligaciones que implican para las autoridades.¹⁶⁸

3.2 Las obligaciones específicas que genera la protesta social

A continuación, se abordará cada una de las obligaciones generales, definiendo en primer momento en qué consiste dicha obligación para, posteriormente, desarrollar cada una (respeto, protección, garantía y promoción), respecto a la protesta social. Lo que se hará a partir de los estándares internacionales en la materia, considerando el *corpus iuris* internacional contenido en diversos instrumentos, principalmente asociados a los derechos de libertad de expresión y reunión. Esto permitirá conocer cuáles son las conductas exigibles a las autoridades para garantizar y hacer efectivo el derecho a la protesta social.

¹⁶⁵ SCJN, P./J. 20/2014 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Registro No. 2 006 224, p 202; SCJN, 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Registro No. 2 010 426, p. 986.

¹⁶⁶ SCJN, 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 986. Registro No. 2 010 426.

¹⁶⁷ SCJN, Contradicción de tesis 293/2011, Localización P./J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Registro 2006225, Pág. 204.

¹⁶⁸ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 50.

Al finalizar el desarrollo de cada obligación, se incluirá un breve apartado respecto al principio de igualdad y no discriminación, para hacer referencia a que de acuerdo con éste, en ocasiones, el cumplimiento de las obligaciones implicará un trato diferenciado respecto a ciertos grupos o poblaciones para garantizar que, las condiciones de vulnerabilidad o exclusión histórica en la que se encuentran, no limiten el ejercicio al derecho a la protesta social.

3.2.1 Obligación de respeto

La obligación de respetar “constituye la obligación más inmediata y básica de los derechos humanos, en tanto implica no interferir con o poner en peligro los derechos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, y su cumplimiento es inmediatamente exigible, cualquiera que sea la naturaleza del derecho.”¹⁶⁹ Por lo tanto “[E]sta obligación se cumple por parte del Estado por medio de abstenciones y se violenta a través de acciones.”¹⁷⁰

Aún cuando su principal característica radica en la omisión estatal para que su actuar no implique vulneración de los derechos y se respete la esfera de derechos de cada persona “la obligación de respetar los derechos va más allá de la simple abstención de lesionarlos en un acto, sino que alcanza la forma en que las normas restringen los derechos, las autoridades las aplican y los jueces deciden sobre esas limitaciones.”¹⁷¹

De acuerdo con la Corte IDH, la primera obligación que asumen Estados, es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, pues “el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.”¹⁷²

Por su parte, la jurisprudencia mexicana, define la obligación de respeto,

“como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva,

¹⁶⁹ Ibídem, p. 61.

¹⁷⁰ Ibídem, p. 63.

¹⁷¹ Ibídem, p. 64.

¹⁷² Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 165.

legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).¹⁷³

Respetar la protesta social por tanto, significará que la autoridad se abstenga de realizar toda conducta que pudiera vulnerarla o ponerla en riesgo de manera injustificada. Implicará entonces limitar el poder estatal para que su actuación no se traduzca en un menoscabo de la protesta o de alguno de los elementos que la conforman.

El Comité de Derechos Humanos observó que, en general, los países mostraban ciertas conductas que podrían poner en riesgo las manifestaciones. Por lo tanto, los Estados deberían abstenerse de realizarlas para respetar el derecho a la protesta social, entre ellas:

“a) la prohibición de manifestaciones; b) la imposición de restricciones injustificadas a la celebración de manifestaciones; c) la exigencia de requisitos innecesarios para la obtención de autorizaciones, lo que afecta al disfrute de la libertad de reunión; d) la falta de recursos para poder apelar contra las decisiones por las que se niega el permiso para celebrar manifestaciones; e) el arresto de manifestantes en condiciones que equivalen a detención arbitraria; f) la existencia de leyes que no se ajustan a los principios del derecho internacional relativo a los derechos humanos, ya sea porque dificultan o penalizan el disfrute de la libertad de reunión y del derecho a la protesta o porque establecen procedimientos que atentan contra la posibilidad de disfrutar del derecho de reunión pacífica; g) la existencia de leyes contra el terrorismo en las que la definición de “terrorismo” es tan amplia que pone en peligro la participación en actividades legítimas en una sociedad democrática, como las manifestaciones públicas.”¹⁷⁴

Así, para poder ejercer el derecho a la protesta social, el primer presupuesto es que su ejercicio no se prohíba. Pero además, que el actuar de la autoridad no signifique limitarla o entorpecerla. Ello implica principalmente que: (i) las y los legisladores eviten regular las manifestaciones de manera que se desnaturalice su ejercicio o que se impongan procesos que inhiban su ejercicio o la criminalicen; (ii)

¹⁷³ SCJN, XXVII.3o. J/23 (10a.); Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2257. XXVII.3o. J/23 (10a.), Registro No. 2008517.

¹⁷⁴ ONU, *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, 2011, A/HRC/19/40, párr. 20.

las autoridades encargadas de la seguridad se abstengan del uso arbitrario de la fuerza.

Respecto a lo primero, resulta primordial señalar que cualquier norma vinculada con la protesta, debe partir de la presunción en favor de la celebración de reuniones en las que el derecho debería, en la medida de lo posible, ejercerse sin reglamentación que la entorpezca, impida o inhiba su ejercicio.¹⁷⁵

La presunción de legitimidad de las protestas, implica que la autoridad deberá suponer, en principio, que una reunión es lícita y que no constituye una amenaza para el orden público. Esa presunción debe aplicarse a favor de todas las personas, sin discriminación alguna.¹⁷⁶ También implica que se debe presumir el carácter pacífico de las reuniones y manifestaciones.¹⁷⁷

Para ejercer el derecho a la protesta social, los Estados no deben imponer requisitos de autorización,¹⁷⁸ de lo contrario, sería factible que las autoridades censuraran de manera previa las protestas, lo que resulta incompatible con el artículo 13 de la CADH. Al respecto, la CIDH establece que “[e]l ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización.”¹⁷⁹

Por ello, el ejercicio de la protesta social no debe supeditarse a la obtención de una autorización o permiso previo de las autoridades que resulte excesivamente burocrático.¹⁸⁰ En caso de establecer alguna disposición al respecto, deberá

¹⁷⁵ OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, Varsovia, 2010.

¹⁷⁶ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50.

¹⁷⁷ ONU, *Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 10.

¹⁷⁸ ONU, *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 52.

¹⁷⁹ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, 31, diciembre de 2011, párrafo 139; CIDH, *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión 2005*, OEA/SER.L/V/II.124, 27 de febrero de 2006. Capítulo V; párrafo 95; y CIDH, *Informe anual 2015*, 17 de marzo de 2016, Capítulo IV-A; párrafo 65.

¹⁸⁰ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 28.

constituir un procedimiento de notificación previa que tenga la finalidad de que las autoridades faciliten el ejercicio del derecho y tomen medidas para proteger y equilibrar derechos.¹⁸¹ Además, en todos supuestos, se deben reconocer las manifestaciones espontáneas,¹⁸² las cuales no pueden dar aviso y no tienen organización predeterminada.

Además, no se deben establecer procedimientos excesivos o que busquen limitar la protesta a través de restringir el tiempo, modo o lugar en que se ejerce. Por lo tanto, las "leyes sobre la libertad de reunión [deben] evit[ar] prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones y contemplen la posibilidad de imponer otras restricciones que impliquen una menor injerencia."¹⁸³

Por otro lado, las legislaciones aplicables no deben ser vagas, ambiguas, amplias o abiertas,¹⁸⁴ en particular cuando se refieran a la posibilidad del uso de la fuerza o detención, ya que esto podría implicar incertidumbre para el ejercicio de la protesta y además podría generar un efecto inhibitorio¹⁸⁵ lo que a su vez genera que no se ejerza el derecho.

Una de las violaciones a la obligación de respetar que más afecta el derecho humano a la protesta social es la criminalización de quienes protestan. Ésta

¹⁸¹ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai. Distr. General, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr.28; ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/68/299, 7 de agosto de 2013, párr. 24.

¹⁸² ONU, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 26.

¹⁸³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 39.

¹⁸⁴ CIDH, *Relatoría para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II. 2009, párr. 70.

¹⁸⁵ Es decir que limite el ejercicio de manera que las personas decidan no protestar, por temor a las consecuencias que pueda ocasionar en la respuesta estatal, lo que también puede entenderse como una "autocensura". La CIDH también le ha llamada "chilling effect" o efecto amedrentador, véase CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, 2002, Cap. IV, párr. 35; CIDH, *Asunto Fernando Alciblades Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador*, Medida Cautelar No. 30-14. 24 de marzo de 2014, párr. 34.

consiste en el uso indebido del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta.¹⁸⁶

La criminalización de la protesta implica por lo tanto, el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal en contra de manifestantes, activistas o referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o a cualquier persona que participe en una movilización.

De acuerdo con la CIDH, “[l]a criminalización de la legítima movilización y protesta social (...) a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión.”¹⁸⁷ Razón por la cual, señaló “su preocupación sobre la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.”¹⁸⁸

De acuerdo con la Relatoría para la Libertad de expresión, “resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión.”¹⁸⁹

Para ello, se requiere que los Estados no adopten tipos penales que asocien conductas propias de la protesta como conductas criminales o que la restrinjan.¹⁹⁰ Pero además, se debe evitar la formulación de tipos penales contrarios al principio de legalidad, como aquellos que son vagos o ambiguos, pues también pueden

¹⁸⁶ CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 12.

¹⁸⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párr. 217.

¹⁸⁸ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2015, párr. 127.

¹⁸⁹ CIDH, *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2005*. Capítulo V, “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”, párr. 96. En el mismo sentido, ver CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, 2002, Cap. IV, párr. 35.

¹⁹⁰ CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 239.

generar procesos de criminalización,¹⁹¹ toda vez que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales abre el campo al arbitrio de la autoridad.¹⁹²

Además, frente a dicha práctica de uso desviado del derecho penal, “[e]l poder judicial debe desempeñar un papel especial en la protección del derecho a la protesta, (...) garantizando que los defensores de los derechos humanos no sean penalizados por hacer uso de ese derecho para promover y proteger los derechos humanos.”¹⁹³

No debe pasar desapercibido que el derecho penal tiene un efecto amedrentador y disuasivo sobre las conductas, por lo que su uso podría tener impactos más amplios en la sociedad al inhibir el ejercicio del derecho a la protesta, como una forma de participación, en particular para quienes no pueden acceder a otros canales y que expresan sus críticas sobre temas que les afectan.¹⁹⁴

La obligación de respeto implica por lo tanto evitar hacer uso arbitrario, excesivo o político del derecho penal para penalizar el ejercicio de la protesta o controlar a quienes se manifiestan. Para ello, en primer lugar y de acuerdo a lo señalado, se requiere no tipificar conductas estrictamente relacionadas con la protesta, así como tampoco establecer tipos penales abiertos que permitan su uso de manera arbitraria. Finalmente, también requiere evitar detenciones arbitrarias seguidas de procesos injustos o arbitrarios (lo que se desarrollará más adelante).

Ahora bien, respecto al segundo elemento de abstención, relacionado con que las autoridades no deben hacer un uso indebido de la fuerza, ésta debe estar sujeta siempre los principios de (i) legalidad, (ii) absoluta necesidad y (iii) proporcionalidad. Los cuáles han sido definidos por la Corte IDH, de la siguiente manera:

“Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación. Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona

¹⁹¹ CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2015, párr. 57.

¹⁹² Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párr. 121; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 174.

¹⁹³ ONU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/62/225, párr. 98, 13 de agosto de 2007.

¹⁹⁴ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr 35.

o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso. Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente.”¹⁹⁵

Una de las principales obligaciones de respeto que tiene el Estado frente a la protesta social, tiene que ver con el uso de la fuerza,¹⁹⁶ pues considerando su potencial efecto disuasivo y teniendo en cuenta que puede lesionar otros derechos como la vida e integridad, es indispensable que el uso arbitrario, desproporcional o ilegal, no constituya la manera de responder por parte de las autoridades frente a la protesta social.

En primer lugar, los Estados deben “asegurar que el uso de la fuerza en las manifestaciones públicas [sea] excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias, fijando medidas de planificación, prevención e investigación.”¹⁹⁷

El uso de la fuerza, si bien siempre está sujeto a restricciones que limiten su uso arbitrario, en casos de protesta social, la autoridad deberá ser aún más cuidadosa y limitar su actuación de manera que los actos que puedan ser percibidos como molestos o confrontativos (características propias de la protesta), al realizarse en el marco del ejercicio de la protesta social, deben implicar mayor tolerancia, o al menos un mayor esfuerzo por preservar el contenido expresivo que enmarcan las protestas,¹⁹⁸ entendiendo que éstas contienen “núcleos de crítica política que deben tratar de ser socialmente desentrañados, políticamente interpretados, y jurídicamente protegidos.”¹⁹⁹

Además, no debe pasar desapercibido que el incumplimiento de las obligaciones frente a la protesta, puede generar violación a otros derechos, por lo que el derecho a la vida y el derecho de toda persona a no ser sometida a torturas, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes pueden ponerse en

¹⁹⁵ Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.

¹⁹⁶ ONU, *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, 2011, párr. 14.

¹⁹⁷ *Ibidem.* párr. 22

¹⁹⁸ Gargarella, Roberto (2008), *Op cit* 33, p. 81.

¹⁹⁹ Gargarella, Roberto, “Expresiones de violencia en un contexto de fragmentación social”, CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2017*, Editorial Siglo XXI, Argentina, 2017.

riesgo cuando se incumple la obligación de respetar la protesta; por tanto, la garantía de estos derechos también debe regir la actuación policial frente a las reuniones públicas.²⁰⁰ En general, se debe evitar todo tipo de intimidación, amenaza o agresión, así como cualquier acto que busque inhibir o restringir la participación en protestas.

Además, se debe limitar el uso de armas, en particular de armas de fuego cuyo uso, por regla general debe estar prohibido para dispersar o controlar protestas, así como limitar el uso de cualquier arma generalizada.²⁰¹ Otra práctica policial que debe evitarse es la de confinar o contener a los manifestantes en un área pequeña de la que se les impide salir, rodeados por las fuerzas del orden.²⁰²

Se debe evitar a toda costa que se realicen detenciones arbitrarias, así como detenciones masivas generalizadas. Además, las fuerzas de seguridad deben evitar el recurso de disolver una manifestación a menos que sea estrictamente necesario, evitando categorizar *a priori* dichas protestas como violentas en su conjunto como justificación disolverlas, ya que una persona no pierde el derecho a manifestarse por actos esporádicos de violencia o actos cometidos por otras personas.²⁰³ De lo contrario, se corre el riesgo de violar el derecho a la protesta, así como la integridad, sumado a la escalada de conflictividad en un escenario que posiblemente surge frente a violaciones previas a derechos o exclusión.²⁰⁴

No deja de señalarse que la aplicación de las disposiciones referidas al uso de la fuerza debe ser competencia exclusiva de corporaciones de policía debidamente capacitadas para controlar la situación, y nunca de las fuerzas

²⁰⁰ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 35.

²⁰¹ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr 60; CIDH, *Informe anual 2015*, 17 de marzo de 2016, Capítulo IV-A; párr. 82.

²⁰² ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 37.

²⁰³ TEDH; *Ziliberberg contra Moldavia*, Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2. Citado en Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 25.

²⁰⁴ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61.

armadas.²⁰⁵ Para ello, resulta necesario además realizar una distinción clara en la norma y en la práctica entre la seguridad pública como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, para prevenir afectaciones a los derechos humanos relacionadas con una indebida intervención estatal, en particular de las Fuerzas Armadas, durante las manifestaciones de protesta social.²⁰⁶

3.2.2 Obligación de protección

La obligación de proteger, “es una obligación dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y por agentes estatales, así como volver exigibles los derechos frente a posibles violaciones.”²⁰⁷

Por medio de esta obligación, el Estado debe de tomar una serie de medidas que implican organizar su estructura para evitar que otras personas no cometan actos que vulneren los derechos de otras y otros y reaccionar ante posibles riesgos. Por lo tanto, implica para el Estado tomar una serie de medidas estructurales entendidas como medidas de prevención y mecanismos de exigibilidad, en los que se incluye la legislación, formación de organizaciones y procedimientos, diseño institucional y contar con capacidades suficientes (tanto de personal, como de estructura y presupuesto). Además de las medidas estructurales, esto requiere mantener una vigilancia efectiva (y respetuosa de los derechos humanos) frente a los particulares con la finalidad de prevenir las violaciones a los derechos humanos,

²⁰⁵ ONU, *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, párr. 22.

²⁰⁶ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 141; ONU, *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, párr. 22.

²⁰⁷ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, (2013), *Op cit.* 133, p. 64.

lo que implicará realizar acciones que impidan la consumación de la violación una vez que se conoce el riesgo.²⁰⁸

En sentido similar, en tesis de jurisprudencia mexicana se establece que la obligación de protección:

“puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos.”²⁰⁹

Para cumplir con esta obligación frente a la protesta social, las autoridades deben tomar las medidas necesarias, tanto inmediatas como graduales, que permitan a las personas ejercer la protesta sin injerencia arbitraria de terceros o de otras autoridades. Esto implica crear normas, adoptar prácticas y diseñar las instituciones con la finalidad de evitar que sea violado u obstaculizado el ejercicio del derecho humano a la protesta. Esto requerirá, por ejemplo, asegurar que el marco normativo y el actuar de la autoridad pondere de manera adecuada la interacción entre la protesta y otros derechos como el libre tránsito, así como regular e implementar todas las herramientas necesarias para controlar el actuar de la policía frente a la protesta social.

La protección frente al derecho a la protesta social implica “adoptar medidas de carácter positivo para garantizar el ejercicio de este derecho desde que se dé aviso a las autoridades administrativas del deseo de realizar alguna manifestación; así como durante la manifestación protegiendo los derechos de los participantes y terceros que sean involucrados.”²¹⁰

Para cumplir con su obligación de protección frente a la protesta social:

²⁰⁸ *Ibidem.* p 67.

²⁰⁹ SCJN, XXVII.3o. J/25 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2256. Registro No. 2 008 516

²¹⁰ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 133.

“los Estados deben adoptar medidas, tanto de índole normativa como administrativa, desarrollando planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar y no obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión, lo cual abarca, desde los requisitos solicitados para llevar a cabo una manifestación, el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas durante su realización, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizar su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria.”²¹¹

Esta obligación de carácter predominantemente positivo, requiere que las autoridades faciliten la realización de reuniones pacíficas. Para ello, los Estados deberían planificar adecuadamente las reuniones y manifestaciones, lo cual supone recopilar y analizar información, anticipar los distintos escenarios y evaluar correctamente los riesgos, buscando en todo momento asegurar el ejercicio de los derechos.²¹²

La obligación de protección abarca la protección de los participantes en reuniones pacíficas de los actos perpetrados por personas aisladas o grupos de personas, incluidos agentes provocadores y contra manifestantes, con el propósito de perturbar o dispersar tales reuniones, entre ellos miembros del aparato del Estado o individuos que trabajen a cuenta de éste.²¹³

Así, cuando una persona ejerce su derecho a la protesta, para asegurar su protección, ha de presumirse que sus actos tienen el carácter pacífico mientras no se demuestre lo contrario.²¹⁴ Además, las personas no deben perder este derecho como consecuencia de la violencia esporádica, ni de otros actos cometidos por terceros en el curso de una manifestación.²¹⁵

²¹¹ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012, párr. 134.

²¹² ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 37.

²¹³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 33.

²¹⁴ ONU, *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 25.

²¹⁵ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 9; TEDH, Decisión del 4 de mayo de 2004, párr. 2. Citado en Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *FOAA on line, estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017, p 3.

Es importante señalar que, además de la responsabilidad estatal, las actividades de actores no estatales desempeñan un importante papel a la hora de denegar a los grupos expuestos a mayores riesgos el espacio para ejercer sus derechos, por lo que las “obligaciones de los Estados van más allá de respetar y hacer efectivos los derechos, y abarcan la protección de los titulares de derechos frente a las vulneraciones y los abusos cometidos por terceros.”²¹⁶

Para proteger el derecho se necesitará que el Estado adopte medidas tanto legislativas como de implementación y diseño. Por ello, “en casos de reglamentación, es necesario la participación de los titulares de derechos, incluidos los manifestantes, los manifestantes con posturas opuestas, y otros interesados, en el proceso de promulgación de leyes.”²¹⁷

Al respecto, frente a la legislación, como ya se hizo referencia, la primera obligación consiste en no limitar el derecho humano a la protesta ni imponerle restricciones desproporcionadas, pero además, se debe partir que al legislar sobre derechos, se deben generar condiciones para ejercerlos, es decir, facilitarlos y sólo de forma excepcional y como última medida restringir su ejercicio, estableciendo claramente cuáles son las conductas que realizará la autoridad para proteger y garantizar los derechos.

Por lo tanto, a continuación se abordará cómo el uso de la fuerza frente a la protesta, más allá de la abstención, implicará también la adopción de una serie de medidas y buenas prácticas que aseguren que el actuar policial fortalezca el ejercicio del derecho. Posteriormente se harán algunas menciones respecto a la protección del espacio para manifestarse.

Respecto a la toma de medidas relacionadas con el uso adecuado de la fuerza para proteger a personas, como ya se mencionó, los Estados deberán abstenerse de utilizar la fuerza de manera arbitraria pero, además de ello, se debe asegurar que su uso adecuado genere condiciones de protección de este derecho. Por ello,

²¹⁶ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 9.

²¹⁷ ONU, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 24.

“los Estados deben adoptar medidas tanto de índole normativa como administrativa que permitan que las fuerzas policiales cuenten con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucran grandes concentraciones de personas.”²¹⁸

Así, el objetivo central en la actuación de los elementos de seguridad debe ser la protección de las personas, asegurando que las medidas utilizadas sean las menos lesivas para los manifestantes, de manera que lejos de desincentivar el derecho, se proteja.²¹⁹

El Estado también debe de dotar del equipamiento adecuado a los funcionarios estatales que participarían en el control de las manifestaciones de protesta social, incluyendo equipo específico de contención, que pueda emplearse de forma diferenciada para así reducir el uso de armas o medios que puedan ocasionar lesiones o muertes, además los agentes estatales involucrados en esta labor deben contar con equipo protector para disminuir la necesidad de usar armas.²²⁰

Al respecto, también debe considerarse que las armas consideradas menos letales (como gases lacrimógenos,²²¹ gas pimienta o balas de gomas), pueden causar lesiones graves e incluso tener efectos letales, cuando se hace un mal empleo de ellas, por lo que se debe regular, limitar y controlar su uso.²²²

²¹⁸ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., 2009, párr. 193.

²¹⁹ CELS, *El Estado frente a la protesta social- 1996-20002*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 175.

²²⁰ ONU, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

²²¹ Preocupación especial se ha documentado frente al uso de gases lacrimógenos, ya que se usa de manera generalizada sobre una multitud sin poder distinguir a quién va dirigido, considerando la cantidad de lesiones que su uso ha generado, se deben contemplar salvaguardas adecuadas y específicas para evitar accidentes y lesiones. TEDH, *Abdullah Yaşa y otros contra Turquía*, Sentencia de 16 de julio de 2013, párr. 43.

²²² ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 55.

Además, será necesario contar con medidas de prevención y planificación, pero también de control frente al uso de la fuerza, entre las que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca:

“a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.”²²³

En este sentido, las medidas de control se abordarán *infra* al desarrollar la obligación de garantizar.

Además, los elementos de seguridad deben estar preparados y entrenados para prevenir la presencia de agentes provocadores²²⁴ y contra manifestantes que pretendan perturbar o dispersar la reunión, y apartarlos de la reunión o contenerlos debidamente, garantizando sus derechos y sin afectar a la manifestación en su conjunto. Las autoridades deben estar también preparadas para controlar

²²³ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 68

²²⁴ Los relatores especiales han utilizado este término para hacer referencia a personas que participan en la manifestación cometiendo delitos o actos violentos, sin que se trate de la generalidad de la protesta, por ejemplo véase: ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 9. Cabe señalar que en el caso mexicano se ha observado la presencia de personas cometiendo actos violentos a manera de “provocación”, y que parecieran actuar con cierta tolerancia por parte de los elementos de seguridad, para así justificar el actuar estatal y disolver la manifestación o detener a otras personas, mientras que las personas que realizaron las acciones no son aisladas de la manifestación. Ver CDHDF, Recomendación 7/2013 y CNDH, Recomendación 57/2017.

manifestaciones simultáneas, que deben ser facilitadas y protegidas cuando sea posible.²²⁵

Ahora bien, respecto espacio para manifestarse, los Estados tienen la obligación de facilitar las reuniones pacíficas,²²⁶ para ello, será necesario que las personas que ejerzan su derecho puedan “tener acceso a los espacios públicos y gozar de su protección,”²²⁷ ya que, como se desarrolló en el apartado de elementos, el espacio público es un elemento esencial para la protesta social.

Además, al ejercer su derecho a la protesta social, las personas tienen derecho a que el contenido de la protesta tenga un real alcance visual y auditivo respecto del público al que se dirijan, lo que implica que las autoridades, en la medida de sus facultades, no limiten el espacio público.²²⁸

Entendiendo que en el espacio público se interrelacionan y ejercen distintos derechos y actividades (como la movilidad, el comercio y el esparcimiento), la protección del espacio público para el ejercicio de protesta, implica en muchas ocasiones ponderar derechos y buscar, en la medida de lo posible la coordinación indispensable para proteger al máximo posible todos los derechos que conviven en el espacio público.²²⁹

Así, se debe “(...) asegurar el acceso a los espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas, para la celebración de reuniones pacíficas, reordenando el tránsito de peatones y vehículos cuando sea necesario.”²³⁰ Lo que

²²⁵ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 70.

²²⁶ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr.. 37 a 49.

²²⁷ Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *FOAA on line, estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017, p. 73.

²²⁸ ONU, *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013; párr.. 60; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010. Directriz 3.5 y Notas Explicativas, párr. 45.

²²⁹ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 37 a 49.

²³⁰ ONU, *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 66 y 83.

implica que aún cuando se generen trastornos a la vida ordinaria, se debe tener un grado de tolerancia a éstas afectaciones para no desnaturalizar el derecho a la protesta.²³¹ Considerando en dicha ponderación, la trascendencia e importancia que tiene el derecho a la protesta en la vida democrática.²³²

El hecho de que una protesta tenga la intención de poner impedimentos u obstáculos a la persona o entidad contra la cual se manifiesten no significa que sus intenciones no sean pacíficas y por lo tanto debe permitirse.²³³ Además, se debe contemplar la cada vez mayor privatización de espacios así como las protestas dirigidas específicamente a empresas, por lo que aunque los propietarios privados suelen tener derecho a decidir quién tiene acceso a su propiedad, los derechos relacionados con una reunión pueden requerir medidas de protección positivas incluso frente a particulares.²³⁴

No deja de señalarse que reconociendo el importante papel del internet y las redes sociales en las manifestaciones, toda vez que permiten y facilitan el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, se debe proteger el uso de las redes sociales y facilitar o al menos no limitar el acceso Internet en el contexto de las protestas.²³⁵

Para ello, se debe evitar aplicar disposiciones como “las leyes que rigen la prevención de los delitos vinculados a la tecnología de la información y las comunicaciones y la lucha contra ellos [pues] pueden aplicarse de forma que se

²³¹ TEDH, *Disk y Kesik contra Turquía*, Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párr. 29. TEDH, *Ashughyan contra Armenia*, Sentencia de 17 de julio de 2008; párr. 90; TEDH, *Barraco contra Francia*, Sentencia de 5 de marzo de 2009; párr. 43; TEDH, *Gün y otros contra Turquía*, Sentencia de 18 de junio de 2013; párr. 74; Citado en Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *FOAA on line, estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017, p. 18.

²³² CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafos 126 y 127.

²³³ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010, directriz 1.3; Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *FOAA on line, estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017, p. 4.

²³⁴ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016.

²³⁵ ONU, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 16.

dificulte la organización de reuniones.”²³⁶ Además, no se debe considerar a las personas que publican en los medios sociales los llamamientos para la celebración de una reunión como organizadores de ésta.²³⁷

3.2.3 Obligación de garantía

La obligación de garantizar, como lo refiere su nombre, está relacionada con la generación de garantías, como medidas tendentes a asegurar el ejercicio y alcance de los derechos.

Así, “[La] obligación de garantizar tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho y de mejorarlo (...). Por ello requiere la remoción de todas las restricciones a los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales.”²³⁸ Por lo tanto, requiere que las autoridades lleven a cabo principalmente acciones positivas.

El cumplimiento de esta obligación implica la creación y adecuación de la infraestructura legal y la maquinaria institucional que permita adoptar cualquier medida que posibilite la realización, existencia y efectividad de los derechos.²³⁹ Ello incluirá la existencia de mecanismos y procesos que frente a violaciones o posibles violaciones las personas puedan activarlas para generar controles que las eviten. Por lo tanto, tienen relación con las *garantías* frente a los derechos que desarrollamos en el capítulo anterior.

De acuerdo con la Corte IDH,²⁴⁰ “esta obligación implica 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

²³⁶ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 36.

²³⁷ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 72.

²³⁸ Sandra Serrano, y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 71.

²³⁹ *Ibidem*, p. 73.

²⁴⁰ Considerando que la Corte IDH divide las obligaciones estatales únicamente en respeto y garantía, es en esta última en la que engloba también la obligación de investigar, sancionar y reparar. Sin embargo, como ya se señaló, aún cuando tienen mucha relación, más que obligaciones generales, consideramos como deberes del Estado, una vez que ocurrieron las violaciones, investigarlas, sancionarlas y repararlas.

manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”²⁴¹

Por su parte la jurisprudencia mexicana establece que,

“la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. (...) la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos.”²⁴²

Vale la pena señalar que aún cuando tanto la obligación de proteger como de garantizar guardan mucha semejanza en tanto creación de mecanismos institucionales, se diferencian en que la obligación de protección tiene énfasis en la prevención de violaciones, mientras que la obligación de garantizar supone dar condiciones para el ejercicio de los derechos.²⁴³ Es decir, la primera pone la maquinaria institucional para frenar o inhibir conductas, mientras que la segunda lo hace para crear condiciones de ejercicio y procesos de control y supervisión.

Es en el análisis de esta obligación donde englobaremos también las medidas relacionadas con la investigación y sanción en casos de violaciones al derecho humano a la protesta social, como procesos que garantizan su ejercicio y que limitan el actuar de la autoridad cuando toma medidas restrictivas.

Cumplir con esta obligación frente al derecho a la protesta social, implicará para la autoridad asegurar que los recursos judiciales, administrativos, procesales estén disponibles en caso de existir violación a tal derecho, por ejemplo, por parte de la autoridad policial, de suerte que se garantice el ejercicio pleno del derecho.

²⁴¹ Corte IDH, Caso Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 167.

²⁴² SCJN, XXVII.3o. J/24 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2254, Registro No. 2 008 515.

²⁴³ Sandra Serrano, y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 74.

Como ya se mencionó, frente al uso de la fuerza, es necesario que la autoridad se abstenga de realizar un uso arbitrario y desproporcional, además, se deben tomar medidas para que su actuar facilite la protesta y proteja derechos. Pero no basta con ello, se requiere también que existan mecanismos institucionales que generen controles adecuados de supervisión y rendición de cuentas para garantizar que efectivamente no se violen derechos, así como investigar y sancionar en las ocasiones en las que ocurran violaciones.

Por lo tanto, es necesario que exista un sistema de garantías adecuadas y efectivas que limiten la arbitrariedad, considerando los estándares en la materia.²⁴⁴ Para ello, se debe generar un engranaje que haga efectivas las normas y los diferentes sistemas incluyendo (i) controles, supervisión y rendición de cuentas, así como (ii) investigación y sanción.

Respecto al primer elementos relacionado con los controles de supervisión y rendición de cuentas, entre las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica²⁴⁵ se encuentran: la buena administración, incluida la posibilidad de acceder a la autoridad reguladora, y la transparencia del proceso; y la responsabilidad/rendición de cuentas de las autoridades en caso de que incumplieran sus obligaciones jurídicas.

Para ello, en primer lugar, se requiere de marcos normativos y códigos de conducta claros con especial énfasis en el uso de la fuerza, como ya se ha hecho referencia. Pero además, es necesario “asegurar que el marco jurídico incluya disposiciones efectivas para la supervisión y la rendición de cuentas de esos agentes, especialmente en relación con su respuesta ante protestas públicas.”²⁴⁶

La importancia de los registros en las tareas de supervisión radica en que:

“Este tipo de registros, antes y después de los operativos, constituye una medida administrativa de control que contribuye a facilitar las investigaciones judiciales y administrativas por las posibles violaciones a las normas y principios en materia de uso de la fuerza. En este sentido, los Estados deberían contar con mecanismos

²⁴⁴ TEDH, *Giuliani y Gaggio contra Italia*, Sentencia de marzo de 2011; párr.. 250. Citado en Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *FOAA on line, estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017.

²⁴⁵ OSCE/OIDDHH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010, incisos f) y g).

²⁴⁶ ONU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/62/225, 13 de agosto de 2007, párr. 100.

efectivos para la confección de inventarios de armas, municiones y otros dispositivos de control, como los agresivos químicos, que serán utilizados en un operativo de seguridad.”²⁴⁷

Además, es importante documentar a través de un sistema claro de registro todos los elementos relacionados con la operación, incluyendo quiénes estarán a cargo, las órdenes y el equipo entregado a la policía, incluyendo vehículos, armas y municiones.²⁴⁸

Los registros y controles de detención también son una práctica necesaria y útil para evitar detenciones arbitrarias y otras violaciones a derechos humanos. Su funcionamiento implica monitoreo en tiempo real del momento y circunstancias en las que se da la detención y los momentos posteriores hasta la puesta a disposición.²⁴⁹

Otra buena práctica, consiste en que el personal que esté a cargo de hacer cumplir la ley durante una reunión, debe estar claramente identificado de manera individual; por ejemplo, mediante una placa o número que sea visible en todo momento.²⁵⁰

Por otro lado, en los casos de protesta, juegan un papel primordial quienes realizan un trabajo de documentación, tanto periodistas y medios de comunicación, como organizaciones de la sociedad civil o personas que acuden a la reunión y documentan los casos de agresiones que presencian. Estos mecanismos son una forma de control ciudadano, por lo tanto, las autoridades no deben restringir la posibilidad de observar y grabar las reuniones, así como en dado caso, diseminar las grabaciones.²⁵¹

²⁴⁷ CIDH, *Informe anual 2015*, 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párr. 227.

²⁴⁸ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párr. 65.

²⁴⁹ ONU, *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, 29 de diciembre de 2014.

²⁵⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.LV/II.124 Doc. 5 Rev 1., 7 de marzo de 2006; párr. 68; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010. Directriz 5.5

²⁵¹ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párrafo

Su trascendencia además radica en en que “[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.”²⁵²

La protección frente a la documentación y difusión, “no debe entenderse únicamente a periodistas, si no a todas las personas, ya sean participantes, supervisores u observadores, tienen derecho a grabar una reunión, lo cual incluye grabar la operación de mantenimiento del orden (...) [P]or otro lado, las autoridades no pueden exigir que se les entregue la grabación o que se elimine su contenido.”²⁵³

Ahora bien, respecto a la obligación estatal de investigar las violaciones a derechos humanos, ésta es considerada como uno de los principales deberes de los Estados cuando cometen violaciones, lo que implica en primer lugar, dar respuesta a las víctimas en su derecho de acceso a la verdad y a la justicia, pero también son un mecanismo relevante frente a la no repetición de los hechos.

Por lo tanto, en caso de que la autoridad incumpla con sus obligaciones y cometa alguna violación a los derechos de las personas que ejercen el derecho a la protesta social, proporcionar recursos efectivos a las víctimas²⁵⁴ y generar mecanismos “para investigar y sancionar a toda persona, incluyendo agentes del Estado, que cometan actos de violencia en contra de la vida o integridad personal de los manifestantes o de terceros.”²⁵⁵

Los Estados deben investigar de manera rápida y eficaz todas las acusaciones de violaciones en el contexto de reuniones por conducto de órganos

71; CIDH, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005. Volumen II: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser/L/V/II.124 Documento 7. 27 de febrero de 2006, párr. 101.

²⁵² Corte IDH Caso Vélez Restrepo y familia contra Colombia, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, párr. 145.

²⁵³ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr. 71.

²⁵⁴ ONU, *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.

²⁵⁵ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 2012 párr. 146.

independientes e imparciales.²⁵⁶ Además, debe considerarse que el deber de investigar surge siempre que se haya atentado contra el ejercicio del derecho humano a la protesta, incluyendo manifestaciones “sin que importe cuán ilegal haya sido.”²⁵⁷

La investigación debe cumplir con ciertos requisitos:

- Efectividad: se debe garantizar el acceso a la justicia y a mecanismos de investigación adecuados que busquen sancionar a todos los posibles responsables.²⁵⁸ En las investigaciones se debe tener acceso a los mecanismos de registro antes mencionados para usarse en procedimientos rigurosos y adecuados.²⁵⁹ También se deberá observar si en la actuación estatal frente a la protesta existió carga discriminatoria.²⁶⁰
- Celeridad: se debe realizar en plazo razonable y sin dilaciones arbitrarias.²⁶¹
- Independencia: toda investigación debe ser independiente, pero en casos de posible participación de actores estatales, se vuelve aún más relevante. Esto “supone, además de la ausencia de cualquier relación jerárquica o institucional, también una independencia práctica.”²⁶²

²⁵⁶ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr. 90.

²⁵⁷ TEDH, *Güleç contra Turquía*, Sentencia de 27 de julio de 1998, párr. 71. Citado en: Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, FOAA *on line*, *estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017.

²⁵⁸ Corte IDH, *Caso Miguel Castro contra Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006 párr. 382.

²⁵⁹ CIDH, *Informe anual 2015*, Capítulo IV-A sobre Uso de la Fuerza, 17 de marzo de 2016, párr. 234.

²⁶⁰ TEDH, *M. C. y A. C. contra Rumania*, Sentencia de 12 de julio de 2016, párr. 113. Citado en Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, FOAA *on line*, *estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017.

²⁶¹ ONU, *Recopilación de Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos de Derechos Humanos Creados en Virtud de Tratados*, HRI/GEN/1/Rev.1, párr. 14.

²⁶² TEDH, *Solomou y otros contra Turquía*, Sentencia de 24 de junio de 2008; párr. 81; Citado en Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, FOAA *on line*, *estándares sobre libertad de reunión*, abril de 2017.

- Publicidad y participación: permitir el acceso al público y familiares de las víctimas, será relevante el escrutinio público de la investigación²⁶³ y la participación de las víctimas, que deben poder ofrecer pruebas y ser parte de la investigación.

Es importante señalar que al cabo de las investigaciones, cuando sea pertinente la responsabilidad debe extenderse a los oficiales al mando si éstos no han ejercido un control efectivo o si no tomaron las medidas que estaban a su alcance para evitar o denunciar los abusos.²⁶⁴

Además de asegurar la rendición de cuentas a través de procesos judiciales, los Estados deberían crear niveles adicionales de supervisión no judicial, por ejemplo, un proceso eficaz de investigación interna y un órgano independiente de supervisión de carácter administrativo, lo que deviene relevante cuando hay involucramiento o participación policial. Esos sistemas deberían ser complementarios de los recursos penales, públicos y privados, en caso de conducta indebida de agentes de policía, y no sustituirlos.²⁶⁵

Otro elemento indispensable, es que la sociedad tenga la posibilidad de tener acceso a la información, para que la población pueda ejercer sus derechos en el contexto de las reuniones y para garantizar la rendición de cuentas.²⁶⁶

²⁶³ TEDH, Giuliani y Gaggio contra Italia, Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párr. 303. Citado en: Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, FOAA *on line*, estándares sobre libertad de reunión, abril de 2017.

²⁶⁴ ONU, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 24 ; ONU, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr. 91; CIDH, *Informe anual 2015 Capítulo IV-A sobre Uso de la Fuerza*, 17 de marzo de 2016.; párr. 233.

²⁶⁵ Consejo de Europa, Comisario de Derechos Humanos, *Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía*, 12 de marzo de 2009, párr. 25.

²⁶⁶ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr. 79.

3.2.4 Obligación de promoción

La obligación de promover implica: “proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos y tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el fin de que los respeten y los promuevan.”²⁶⁷

El Estado tiene la obligación de que las personas conozcan sus derechos así como los sus mecanismos de tutela, pero también el deber de asegurar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos, lo que implica que el deber de promoción debe orientarse al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos. Además al pretender no solamente difundir el conocimiento de los derechos, sino que las personas se apropien de los mismos, el deber de promoción implicará también impulsar que las personas respeten los derechos de otras y otros y los promuevan.²⁶⁸

La jurisprudencia mexicana establece que:

“esta obligación tiene como objetivos que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa, así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales, entonces, la autoridad debe concebir a éstas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo y consiste en proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutarlos.”²⁶⁹

Promover la protesta social, implicará en primer lugar asumirla como un derecho humano que se interrelaciona en su ejercicio con otros y que conlleva una especial relevancia social y política. Dicho entendimiento de la protesta social, deberá acercarse a toda autoridad (policía, tránsito, juzgadores, legisladores), así como a la sociedad en su conjunto, para sensibilizarla sobre la trascendencia de la protesta.

La obligación de promoción implica en primer lugar reconocer de manera pública que protesta social es un derecho que debe respetarse, protegerse y garantizarse, y que conlleva una relevancia tanto social como política importante.

²⁶⁷ Sandra Serrano, y Vázquez, Luis Daniel, (2013), Op cit. 133, p. 78.

²⁶⁸ *Ibíd*em, p. 80.

²⁶⁹ SCJN, Tesis XXVII.3o.4 CS (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo III; Pág. 2839. Registro No. 2007 59.

El alcance de la promoción debe buscar llegar tanto a autoridades como a la sociedad en su conjunto.

La promoción requiere generar cierto grado de sensibilización frente al tema, de manera que la protesta social se desarrolle en contextos en dónde sea percibida como elemento central de la democracia (entendida más allá del contexto electoral), la participación y el ejercicio de derechos y no como un elemento problemático que se quiera limitar.

Además, la promoción implica dar a conocer por un lado el contenido y relevancia del derecho a la protesta, así como también las medidas para protegerlo y garantizarlo, incluyendo cuales son los mecanismos, procesos y rutas que las autoridades implementarán con miras a proteger la protesta social. Para ello “[l]os Estados deben establecer criterios claros, con la debida difusión para conocimiento de la población, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades y las personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas.”²⁷⁰

Para cumplir con la obligación de promoción, los funcionarios no deben emitir declaraciones que respalden el ejercicio de la violencia estatal, mas aún, si existen investigaciones (administrativas o judiciales) pendientes. Asimismo, los funcionarios deben evitar realizar cualquier declaración en el sentido de acusar a alguien por su participación en una protesta. La exposición mediática o las declaraciones en contra de una persona que no ha sido sentenciada, es una violación a su presunción de inocencia, pero además son prácticas contrarias a la visión de la protesta bajo el enfoque de derechos humanos, pues generan un efecto amedrentador frente al ejercicio de la protesta social.

La Corte IDH ha señalado que los funcionarios públicos deben expresarse con especial diligencia en razón de su alta investidura y el alcance y efecto de sus expresiones. Además como garantes de derechos humanos (y bajo la obligación de promoverlos), sus declaraciones deben estar encaminadas a fortalecer derechos y no a desconocerlos; tampoco deben generar presiones directas o indirectas que

²⁷⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párr. 58.

puedan inhibir el ejercicio de derechos por parte de las personas.²⁷¹ Finalmente, deben tener mayor cautela y discreción principalmente en contextos de conflictos sociales, buscando minimizar el riesgo al que pueden estar expuestas las personas.²⁷²

Por ello, las autoridades mexicanas deberían abstenerse de realizar declaraciones que resultan lesivas al derecho de protesta y que inhiben la participación de las personas en manifestaciones, además dichas declaraciones invisibilizan la causa o el origen de las protestas, generando que las problemáticas o causas que las originan queden sin resolver.

La promoción también debe contemplar que los medios de comunicación no sirvan como replicadores de un discurso estigmatizante, sino por el contrario, que puedan abonar a replicar los contenidos o exigencias de la protesta.

“cuando éstos [grupos indígenas, campesinos o movimientos sociales] se organizan, resisten, luchan y exigen, entonces se vuelven peligrosos, se les etiqueta de flojos, intolerantes, revoltosos, anti-gobierno, enemigos y delincuentes. Al descontextualizar la lucha y la resistencia de estos grupos, los medios de comunicación le dan más campo de acción al Estado, generando una opinión pública tergiversada, promoviendo la información del modo que conviene al gobierno, justificando y legitimando los actos violatorios de derechos humanos y de criminalización de la acción social.”²⁷³

Otro elemento indispensable respecto de la promoción está relacionado con la capacitación que deben recibir todas las autoridades, de manera que conozcan cómo debe ser su actuar y que partan de visualizar a la protesta como el ejercicio de un derecho humano.

En particular, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, establecen que:

“En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución

²⁷¹ CIDH, Informe Anual 2012, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo II, OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1., 5 de marzo de 2013, párr. 198 A 215.

²⁷² Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

²⁷³ Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Red Nacional Todos los Derechos para Todos y Todas, “La protesta es un derecho, la represión un delito”, Campaña nacional contra la criminalización de la protesta social, *Criminalización de los defensores de derechos humanos y de la protesta social en México*.

pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.”²⁷⁴

En sentido similar, y por la relevancia que adquiere el adecuado uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, la CIDH establece que la importancia de que los elementos de la policía reciban adecuado entrenamiento para que su actuación esté dirigida a proteger a quienes participan en una manifestación o protesta, bajo el entendido de que se ésta frente al ejercicio de derechos.²⁷⁵

3.3 No discriminación y protección a personas en contexto de vulnerabilidad

Las obligaciones referidas deben aplicarse en todos los supuestos y frente a todas las personas que se manifiestan. Sin embargo, más allá de ese entendimiento general, vale la pena mencionar algunas particularidades respecto al principio de igualdad y no discriminación aplicado en relación con el derecho a la protesta social, resaltando algunas obligaciones particulares que surgen respecto a ciertos grupos o poblaciones en relación a este principio.

La obligación de no discriminar y de generar protecciones reforzadas frente a grupos o poblaciones en contextos de vulnerabilidad, debe entenderse como un elemento transversal respecto a las obligaciones señaladas frente a la protesta social. Esto posibilitará, por un lado, permitir que todos los contenidos y grupos que se manifiestan tenga oportunidad de hacerlo sin restricciones diferenciadas, pero también, implicará tomar las medidas adecuadas para llevar a cabo acciones afirmativas que busquen desestructurar las desigualdades.

Bajo el primer supuesto,

“un Estado no puede favorecer la manifestación de determinados puntos de vista y obstaculizar otros, por ejemplo, los discursos o voces que resultan ser críticas de la actuación gubernamental, sino que debe garantizar que todas las visiones puedan

²⁷⁴ ONU, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, párr. 20.

²⁷⁵ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. , 31 de diciembre de 2011, párr. 142.

circular en condiciones de equidad y no discriminación, en particular las vinculadas con los asuntos públicos.²⁷⁶

Lo anterior a pesar de que, como ya se ha señalado, la protesta contenga discursos que puedan resultar “chocantes” o “conflictivos”, sin embargo, dado el contenido que pueden implicar dichas protestas y la posibilidad de que quienes protestan pueden ser sectores excluidos o sin acceso a otros mecanismos de participación directa, “los Estados deben establecer garantías reforzadas para la protección de los discursos críticos o disidentes y prestar especial atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.”²⁷⁷

Pero no solamente se debe buscar la no discriminación de diferentes grupos. Además, se debe considerar la situación de particular vulnerabilidad que enfrentan ciertos grupos para tomar medidas reforzadas que garanticen que puedan ejercer el derecho a la protesta social.

Entre los grupos que, según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libertad de Reunión, están expuestos a mayores riesgos, se encuentran las personas con discapacidad; los jóvenes, incluidos los niños; las mujeres; las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI); los miembros de los grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; y los no nacionales, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios.²⁷⁸ Este deber puede requerir que las autoridades adopten a la libertad de reunión por esos grupos.

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son claves para permitir que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos reivindiquen sus derechos y ayude a revertir problemas asociados a la marginación. Por tanto, el derecho a la protesta de mujeres, niñas y niños, migrantes, indígenas, debe no solo respetarse, sino con mayor énfasis protegerse e incluso promoverse,²⁷⁹

²⁷⁶ Magrini, Rabinovich, Rincón, (editores), Op cit. 76.

²⁷⁷ Corte IDH, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213, párr. 173.

²⁷⁸ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 11.

²⁷⁹ *Ibidem*, párr. 72.

aplicando medidas adicionales para proteger y facilitar el ejercicio del derecho a la protesta.²⁸⁰

En varias ocasiones, las mujeres que participan en protestas son objeto de ataques selectivos, en particular de violencia sexual y detención arbitraria, utilizada incluso como medio de limitar la participación de las mujeres en la vida pública y política y de perpetuar la discriminación y la exclusión. Frente a dichas circunstancias, se deben tomar medidas reforzadas para permitir a las mujeres su participación en condiciones de igualdad en escenarios de protesta, considerando además que la participación en manifestaciones pacíficas tenía un efecto empoderador sobre las mujeres y las ayudaba a superar las barreras sociales y a expresar sus ideas.²⁸¹

Las actividades de actores no estatales desempeñan un importante papel a la hora de denegar a los grupos expuestos a mayores riesgos el espacio para ejercer sus derechos, a menudo mediante el mantenimiento de actitudes patriarcales, estereotipos, ideas preconcebidas y percepciones sociales que mantienen marginados a esos grupos.²⁸²

Respecto a los pueblos indígenas y campesinos, los relatores especiales de Naciones Unidas, han observado como la protesta ha sido un mecanismo constantemente utilizado para defender sus derechos, principalmente relacionados con la tierra y el territorio que se encuentran en constante amenaza.²⁸³ Sin embargo, la reacción estatal no ha implicado una protección reforzada, por el contrario, el uso de derecho penal, las detenciones arbitrarias y la criminalización pública, han sido

²⁸⁰ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016; párr. 16.

²⁸¹ ONU, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014, párr. 13.

²⁸² ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 9.

²⁸³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/29/2, 28 de abril de 2015.

constantes.²⁸⁴

En casos de protesta social de grupos indígenas o campesinos, generalmente asociados con la defensa de su tierra y territorio frente a contextos de despojo e imposición de mega proyectos, es importante resaltar el derecho a la consulta y el consentimiento que deben dar los pueblos indígenas para proyectos que afectarán su territorio,²⁸⁵ por lo que la protesta podría ser un indicador de que dicho derecho no está siendo garantizado, lo que debe implicar por parte de las autoridades, lejos de usar la fuerza, un acercamiento que parta del diálogo.

Por otro lado, resalta el caso de las personas migrantes que, generalmente encuentran limitaciones legales y contextuales para poder ejercer derechos de carácter político, entre ellos, el derecho a la protesta social, sin embargo:

“El hecho de que una persona carezca de la ciudadanía o de un estatuto legal no significa que no deba tener algún tipo de voz en los asuntos políticos, económicos o sociales de su país de residencia. En cierto modo, los grupos que no puedan participar en las actividades políticas generales, como votar o desempeñar cargos, necesitan, en mayor medida incluso, medios alternativos para participar en la esfera pública. Las reuniones pacíficas son un instrumento importante para dar voz a grupos que, de otro modo, quedarían excluidos.”²⁸⁶

Por ello, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas en condiciones de mayor igualdad, es necesario tomar medidas positivas que aseguren que se eliminen las condiciones de vulnerabilidad y que las autoridades partan de un enfoque de género, etnicidad, y nacionalidad, asegurando que lejos de perpetuar la desigualdad y el desequilibrio en el ejercicio de derechos, permitan la participación de estos grupos que suelen ser excluidos.

Como se ha visto, una de las consecuencias de reconocer la protesta como derecho humano es que el hacerlo, permite identificar más claramente cuáles son las obligaciones estatales exigibles frente a la misma. Así, si se considera a la protesta como un derecho humano, es posible visualizar con mayor claridad los contenidos de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover. Al

²⁸⁴ CIDH, CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015.

²⁸⁵ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en su misión a México*, A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero 2018, párr. 32.

²⁸⁶ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 25.

tiempo que identificar dichos contenidos (en gran medida desarrollados ya por el derecho internacional), reafirma la importancia de reconocer la protesta como un derecho.

Por otro lado, el análisis de las obligaciones que genera el derecho a la protesta, permite acometer la revisión de la manera en que el Estado ha incumplido o cumplido estas obligaciones, labor a la que dedicaré el siguiente cuarto capítulo, con el que se culminará el presente trabajo para después dar paso a las conclusiones.

CAPÍTULO 4 –RESTRICCIONES A LA PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO (2012-2014)

En el capítulo anterior se desarrollaron las obligaciones generales que tienen las autoridades frente a la protesta social, entendiendo a ésta como un derecho humano con características propias. Además, como se desarrolló en el primer capítulo, la protesta tiene una gran relevancia social y política para las democracias, toda vez que su ejercicio está ligado a la participación y al fortalecimiento de la sociedad en la exigencia de derechos; ello, vuelve relevante y necesario que se asegure su ejercicio, de manera que el actuar de la autoridad no la entorpezca, limite o vulnere este derecho u otros derechos asociados con la protesta.

Hacerlo, es decir, no dar cumplimiento a las obligaciones arriba desarrolladas respecto a la protesta social evidencia, por un lado, una visión restrictiva e incluso autoritaria frente a los derechos, en particular a la protesta y a la participación; al mismo tiempo que perpetua las violaciones que mediante la protesta se exhiben, lo que podría implicar perder la oportunidad de procesar conflictos y exigencias sociales que se manifiestan mediante la protesta. Por lo tanto, el incumplimiento de las obligaciones respecto de la protesta social, además de vulnerar su ejercicio, implica restricciones y violaciones a otros derechos (como la libertad, integridad o no discriminación). También supone soslayar conflictos sociales que merecen atención, incluyendo, en muchas ocasiones de grupos desventajados o en exclusión.

Para ello, primero se hará mención a los límites legítimos al derecho a la protesta social: bajo el entendido que los derechos humanos constantemente están en interrelación y que muchas veces el ejercicio de uno, pudiera significar la limitación de otro, lo cual, si se realiza bajo ciertos parámetros no necesariamente implica una violación, sino una ponderación que busque en cada caso específico armonizar los derechos y limitarlos de la manera en la que menos afectaciones se generen.

Posteriormente, se hará referencia a algunas limitaciones ilegítimas, observadas en el país en un entre 2012 y 2014 y se dividirán de la siguiente manera: (i) restricciones legales excesivas, en las que se incluyen ejemplos de regulación

de la protesta social a través de normas que limitan su ejercicio; (ii) uso indebido de la fuerza, en donde se mencionan caso en los que las fuerzas policiales han hecho un uso arbitrario, desproporcional e ilegal de la fuerza en contextos de protesta social, y (iii) casos de criminalización ilegítima respecto a la protesta social, tanto a través del derecho penal, como de los medios de comunicación y las declaraciones de funcionarios.

Es decir, para analizar cómo se ha restringido en México el derecho humano a la protesta, primero haremos un repaso más amplio y general sobre los estándares aplicables a las restricciones de este derecho, bajo la premisa de que sólo se podrán distinguir las limitaciones ilegítimas a este derecho en la medida en que se entiendan cuáles son las limitaciones legítimas. Así, mientras en el primer apartado del capítulo haremos una revisión de los estándares de derecho internacional aplicables al tema, será en el segundo apartado cuando ya propiamente se emprenda el análisis de la situación específica de nuestro país.

4.1 Límites legítimos al derecho a la protesta social

Ningún derecho, ni siquiera la libertad de reunión pacífica, de expresión y de participación, es absoluto.²⁸⁷ Sin embargo, la facultad de las autoridades de regular o restringir los derechos humanos no es discrecional, sino que está acotada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a los propios tratados. Esto ocurre, en el ámbito interamericano, respecto de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).²⁸⁸

²⁸⁷ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 31; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, Volumen III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 2; ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15.

²⁸⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 174.

Así, se debe partir de considerar el derecho a participar en protestas como la regla general y las limitaciones a este derecho como la excepción.²⁸⁹ La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una excusa para restringir las protestas pacíficas.²⁹⁰

En una sociedad democrática los Estados se enfrentan constantemente al deber de desarrollar permanentemente una ponderación entre derechos e intereses legítimos enfrentados o contrapuestos.²⁹¹ De manera que las autoridades deben buscar la armonización de derechos, considerando que en ocasiones habrá que limitar los alcances de cierto derecho pero que esto no se puede determinar arbitrariamente.

Como se ha señalado, en ocasiones el ejercicio del derecho a la protesta puede distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano de las instituciones, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos como el derecho a la libre circulación. Sin embargo, como lo ha señalado la CIDH, “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.”²⁹² Por lo tanto, es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica.²⁹³

Aún considerando lo anterior, habrá ocasiones en las que efectivamente se deba analizar si es legítimo limitar el derecho a la protesta. Para ello, el derecho

²⁸⁹ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.

²⁹⁰ ONU, *Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12

²⁹¹ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 195.

²⁹² *Ibidem*, párr. 198.

²⁹³ ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 32; CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 198.

internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares respecto a las restricciones, en particular respecto a la libertad de expresión (y en ocasiones respecto a la libertad de reunión), que en gran medida podrían ser aplicados respecto al derecho a la protesta social.

Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que “la jurisprudencia interamericana ha desarrollado un test tripartito para controlar la legitimidad de las limitaciones, en virtud del cual éstas deben cumplir con una serie de condiciones precisas para ser admisibles bajo la Convención Americana.”²⁹⁴

A continuación mencionaremos los tres elementos o condicionantes que, de acuerdo con dicho test interamericano, deberían cumplirse cuando se pretenda limitar la protesta social, en el entendido de que cuando estos no se acrediten nos encontraremos ante restricciones ilegítimas y por tanto ante violaciones al mencionado derecho humano a la protesta.

i) Las restricciones deben estar previstas en la ley

Según ha sido interpretado por la jurisprudencia interamericana, el artículo 13.2 de la Convención Americana exige que la restricción esté contemplada en la ley, es decir, en una norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.”²⁹⁵

De este modo, las restricciones al derecho a la protesta social deben encontrarse establecidas en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley,²⁹⁶ tanto en el sentido formal como material [es decir, en un instrumento emanado del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo] de manera

²⁹⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 62.

²⁹⁵ Corte IDH., Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6

²⁹⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 69; Corte IDH., 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, párrs. 39 y 40.

que su redacción de seguridad jurídica a las y los ciudadanos.”²⁹⁷ Por lo tanto, como ha señalado la Relatora Especial para la Libertad de Expresión: “las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales o muy amplias a las autoridades son incompatibles con la CADH, pues pueden generar potenciales actos de arbitrariedad o imponer responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos,”²⁹⁸ generando además, un efecto inhibitorio o intimidatorio²⁹⁹ frente al ejercicio de los derechos, en particular de la protesta social, por temor a que su ejercicio pueda generar un actuar desproporcionado de la autoridad.

ii) Las limitaciones a las protestas sociales deben buscar alcanzar los objetivos legítimos previstos en la CADH

De acuerdo con la CADH y con la interpretación que ha realizado de ésta la Corte IDH, son fines legítimos para restringir la libertad de expresión a través de responsabilidades ulteriores (es decir no pueden imponerse de manera previa al ejercicio del derecho),³⁰⁰ si buscan asegurar: (i) el respeto a los derechos de otras personas; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, fines que son muy parecidos a los contemplados para el derecho de reunión.³⁰¹

La CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos.³⁰²

²⁹⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 69.

²⁹⁸ *Ibidem.*, párr. 70.

²⁹⁹ En el sentido que se hizo referencia en el capítulo anterior, señalando el efecto intimidatorio o “chilling effect” sobre la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión. CIDH, “Asunto Fernando Alciblades Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador”. Medida Cautelar No. 30-14. 24 de marzo de 2014, Párr. 34 a 36; CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

³⁰⁰ CADH, Art. 13.2.: “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores (...)”,

³⁰¹ CADH, artículos 13.2 y 15; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

³⁰² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 75.

Limitar el derecho a la protesta invocando conceptos como “seguridad del Estado”, “seguridad pública” u “orden público” es desde esta perspectiva problemático, pues tales nociones deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano y, en particular, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además, la Corte Interamericana ha señalado que el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la CADH, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.³⁰³ Por otro lado, respecto a los casos en que se impongan limitaciones para la protección de los derechos ajenos, es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación.³⁰⁴

iii) Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática y ser estrictamente proporcionales.

Toda limitación impuesta al ejercicio de derechos de expresión, reunión pacífica y asociación en el contexto de protestas debe ser necesaria en una sociedad democrática y proporcional para el logro de los fines legítimos que se buscan.³⁰⁵ El adjetivo “necesarias” no debe ser interpretado como “útil”, “razonable” u “oportuno.”³⁰⁶ Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados.³⁰⁷ Entre varias opciones para

³⁰³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párrs. 80 a 82; Corte IDH, 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. 64.

³⁰⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 77.

³⁰⁵ *Ibidem.*, párr. 67.

³⁰⁶ Corte IDH, 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; Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 122.

³⁰⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 85.

alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala los derechos protegidos por la Convención Americana.³⁰⁸

Por lo tanto, la aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas (o la detención masiva e indiscriminada de personas en manifestaciones) es inherentemente desproporcional, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso en concreto.³⁰⁹

Así, en casos de protesta social, las autoridades deben en primer lugar proteger y garantizar los derechos al máximo posible, para imponer alguna limitación; deben aplicar el test referido; y además deben considerar que, como se hizo referencia en el capítulo anterior, la protesta, por su propia naturaleza puede generar molestias o interferencias en el ejercicio de otros derechos, que en principio deben ser toleradas pues como lo ha recordado la CIDH se debe “tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático.”³¹⁰

Establecer límites más allá de los supuestos establecidos, generaría restricciones arbitrarias a los derechos y podría configurar violaciones al derecho a la protesta social, así como a los derechos relacionados a ésta, como libertad de reunión y de expresión.

Una vez analizados los estándares a partir de los cuales se pueden diseñar límites permitidos al derecho humano a la protesta, pasaremos enseguida a revisar algunas modalidades mediante las que se ha limitado la protesta en México durante el período 2012 - 2014. Esta revisión, como se verá, nos permitirá concluir que algunas de las limitaciones tienen preocupantes vicios de ilegitimidad y se apartan

³⁰⁸ *Ibíd.*, párr. 86.

³⁰⁹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010.

³¹⁰ CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/III. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 126.

del cumplimiento de las obligaciones a las que se ha aludido en los capítulos precedentes.

4.2 Límites ilegítimos y violación al derecho a la protesta en México

En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil,³¹¹ organismos autónomos de protección de derechos humanos, así como organismos internacionales que han visitado el país han hecho referencia a la situación que atraviesa el ejercicio de la protesta social en México, enfatizando las restricciones y amenazas que éste enfrenta, principalmente respecto de ciertas legislaciones, del uso arbitrario de la fuerza y de la criminalización.

A continuación, se retomarán dichos señalamientos, así como algunas notas periodísticas, para hacer mención de casos ejemplificativos y en ocasiones incluso de patrones que se observan en el actuar de la autoridad frente a la protesta social.

Como se señaló, los casos que a continuación se desarrollan corresponden únicamente al periodo comprendido entre 2012 y 2014. La elección de este plazo responde a la necesidad de acotar el espacio de tiempo para analizar y toda vez que el contexto electoral de 2012 marcó un periodo de efervescencia político en el que se dieron diversas manifestaciones que se mantuvieron en ese periodo de tiempo, lo que a su vez, y como se verá a continuación, generó una respuesta estatal.³¹²

³¹¹ Por ejemplo, el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) es un colectivo de organizaciones de derechos humanos mexicanas conformado por: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP", A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo CEPAD, A.C., Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios CAUSA, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., Propuesta Cívica, A.C., Servicios y Asesoría para la Paz, A.C., Red de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todas y Todos", A.C.

*Este capítulo retoma en gran medida los trabajos (de documentación e informes) realizados por el FLEPS en los que participé directamente a través de mi trabajo en el colectivo CAUSA, así como en el Centro Prodh.

³¹² Lo que se evidenció por ejemplo en la Audiencia temática ante la CIDH, *Derechos humanos y protesta social en México*, que se realizó en el 153 período ordinario de Sesiones el 30 de octubre de 2014. Además las cifras oficiales muestran una variación porcentual del 53.51% si comparamos los datos de las manifestaciones y protestas sociales en el Distrito Federal de 2011 con los de 2014. Lo anterior, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, SSPDF a la Solicitud de Información no. 0000072815 de fecha 23 de junio de 2015.

Además, el surgimiento del movimiento social #YoSoy132 en el escenario público evidenció el crecimiento de la movilización en el contexto electoral que se sumó a diversos movimientos y

Vale la pena aclarar, que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de todas las violaciones a derechos humanos asociadas a la protesta que hayan ocurrido en este periodo, lo que se pretende es dar algunos ejemplos representativos de las diferentes modalidades mediante las que se restringe la protesta social en México, incumpliendo con las obligaciones estatales en la materia.

4.2.1 Restricciones legales

De 2013 a 2014 se registró el impulso o promoción de más de una decena de iniciativas de Ley que, si bien no fueron en su totalidad aprobadas por los Congresos Locales o Federal, evidencian la intencionalidad de generar restricciones y establecer controles a la protesta a través de dichas legislaciones, siendo aprobadas 4 de estas legislaciones en tan solo tres meses (mayo a julio de 2014).

Como lo retomó la CIDH, al referirse a la audiencia temática sobre “Derechos humanos y protesta social en México” de 2014, se ha documentado:

“una tendencia por parte de las autoridades por restringir este derecho [a la protesta] desde el 2012. Dicha tendencia se estaría presentando a través de iniciativas de leyes, algunas de ellas ya aprobadas, y normas federales y locales que presentarían restricciones mediante la regulación del espacio público para manifestaciones sociales, la obligación de dar aviso a las autoridades con anticipación, el uso de un

movilizaciones que se mantuvieron durante el 2013, en su mayoría en manifestaciones en contra de la llamadas “Reformas estructurales” y posteriormente, en 2014 las manifestaciones estuvieron relacionadas con los hechos ocurridos el 26 de septiembre de 2014 con la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero.

Algunas notas al respecto:

Protestan en todo el país por imposición de Peña Nieto: <https://www.proceso.com.mx/326682/protestan-en-todo-el-pais-por-imposicion-de-pena-nieto>; Marchan contra EPN en más de 30 ciudades de México y el mundo, <https://aristeguinoticias.com/0807/multimedia/fotos-marchan-contra-epn-en-mas-de-30-ciudades-de-mexico-y-el-mundo/>; Los nuevos movimientos sociales en México: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100262; Manifestaciones de repudio en varios estados contra las reformas estructurales, <http://www.jornada.com.mx/2015/03/19/politica/014n1pol>; Protesta de maestros pone en riesgo reformas estructurales, <https://www.forbes.com.mx/protesta-de-maestros-pone-en-riesgo-reformas-estructurales/>; Manifestaciones por Ayotzinapa en los estados: protesta y expresión cultural, <https://www.animalpolitico.com/2015/09/normalistas-del-pais-recuerdan-en-chilpancingo-a-sus-43-companeros-desaparecidos/>; Claman por desaparecidos; marchan miles en México y otros países, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/09/985874>.

lenguaje ambiguo en dichas leyes, así como el uso del derecho penal para sancionarlas.³¹³

A continuación se enlistan las iniciativas que fueron presentadas en dicho periodo de tiempo por los congresos estatales así como a nivel federal, y las 4 iniciativas que finalmente fueron aprobadas y publicadas:

Iniciativas y leyes propuestas de 2012 a 2014
Iniciativas Federales:
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se Expide la Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas, presentada por la senadora Mariana Gómez del Campo Gurza del Partido Acción Nacional (PAN), noviembre de 2013. • Iniciativa que Expide la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, Diputado Federal Jorge Sotomayor (PAN), octubre de 2013.
Iniciativas locales:
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco, 14 de octubre de 2013. • Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí, presentada el 27 de marzo de 2014. • Iniciativa de Ley de Tránsito y Seguridad Vial (Veracruz); Iniciativas presentadas en Oaxaca: Ley que regula las manifestaciones en lugares públicos en el estado de Oaxaca. Presentada el 27 de marzo del 2014, • Ley para la regulación de manifestaciones públicas y protección de los derechos humanos de los ciudadanos en el estado de Oaxaca, presentada el 3 de abril del 2014. • Iniciativa de Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz, presentada el 26 de septiembre de 2014.
Legislaciones aprobadas:
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo, publicada el 2 de mayo de 2014³¹⁴ • Ley de Movilidad para el Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014³¹⁵ • Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, publicada y posteriormente

³¹³ CIDH, Informe Anual 2014, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.LV/II. Doc. 13, 9 de marzo de 2015, párr. 753.

³¹⁴ Publicada en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo, el 2 de mayo de 2014, http://www.tsjgroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3077:ley-de-ordenamiento-civico-del-estado-de-quintana-roo&catid=160:leyes&Itemid=867.

³¹⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura <Http://www.aldf.gob.mx/archivo-ba20960fb6570ec7d4ee34c30ee2d733.pdf>.

abrogada el 12 de agosto de 2014³¹⁶

- Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, publicada el 19 de mayo de 2014³¹⁷

Entre los principales puntos que contienen las legislaciones que fueron aprobadas, y que resultan restricciones indebidas y desproporcionales al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta, destacan las siguientes:

- Se restringe la utilización del espacio público para el ejercicio de manifestaciones, estableciendo que únicamente podrán utilizarse la mitad de los carriles (Quintana Roo),³¹⁸ o limitando el uso de ciertas vías sin definir con claridad cuáles serán éstas (DF, al establecer la prohibición de bloquear vías primarias de circulación continua).³¹⁹
- En algunos casos (como el caso del DF³²⁰ y varias iniciativas),³²¹ se establece la necesidad de dar aviso a las autoridades sobre las manifestaciones que se llevarán a cabo, sin considerar la existencia de manifestaciones espontáneas y sin establecer de manera clara que los mecanismos de aviso deben ser opcionales, y con la finalidad de que la autoridad tome medidas para la garantía de los derechos.
- Se introducen conceptos que implican pre-clasificar o juzgar las manifestaciones, señalando por ejemplo que éstas deberán ser “perfectamente lícitas” (DF),³²² o clasificándolas en forma excluyente entre

³¹⁶ El ordenamiento fue abrogado por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas el 12 de agosto de 2014, <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/c1d7codigo-uno-legitimo-de-la-fuerza-por-las-instituciones-de-seguridad-publica.pdf>.

³¹⁷ Publicada en el Orden Jurídico Poblano el 19 de mayo de 2014, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96760.pdf>.

Posterior a su publicación, se agregó un transitorio para señalar que la ley se abrogaría cuando se emitiera una nueva legislación.

³¹⁸ Artículos 15 y 29. XXXV de Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo.

³¹⁹ Artículo 213 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

³²⁰ Artículo 212 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

³²¹ Iniciativa de Ley de Manifestaciones Públicas, Libertad de Tránsito y Derechos de Terceros del Estado de San Luis Potosí; Iniciativa de Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco; Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal.

³²² Artículo 212 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

manifestaciones o protestas “de mera manifestación de ideas” o “violentas” (Puebla).³²³

- En el caso de Puebla,³²⁴ se enumeran “factores de riesgo” (como el fin que persigue la manifestación, los aspectos socioeconómicos o políticos, entre otros), que podrán ser utilizados para justificar el tipo de operativo que las fuerzas de seguridad desplegarán frente a las manifestaciones.
- Se otorgan facultades amplias e imprecisas a las autoridades encargadas de la seguridad para que hagan uso de la fuerza pública (para que éstas tomen “las medidas necesarias”) incluyendo la disolución de las manifestaciones, en lugar de actuar de manera específica frente a actos de violencia o ilícitos. Lo anterior bajo la justificación de supuestos ambiguos y vagos como la “tranquilidad, seguridad ciudadana, orden y paz pública”, conceptos que, al no ser determinados e unívocos en su contenido, pueden ser interpretados y utilizados de manera arbitraria por la autoridad (Quintana Roo,³²⁵ DF³²⁶ y Chiapas³²⁷).
- En el caso de Puebla, además, se permite el uso de armas letales y se da apertura a la remisión a otros instrumentos sobre el empleo de armamento en contexto de manifestaciones (Puebla).³²⁸
- En algunas de estas leyes no se especifican las sanciones consecuentes por su contravención, provocando incertidumbre jurídica. Otras disposiciones normativas imponen sanciones o infracciones desproporcionadas, por ejemplo por “realizar actos que de manera ilícita, afecten el normal funcionamiento de las acciones del Estado, los

³²³ Artículo 40 y 45 de la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.

³²⁴ Artículo 42 Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.

³²⁵ Artículo 18 de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo.

³²⁶ Artículo 214 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal: “tomar las medidas necesarias” para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua.

³²⁷ Capítulo IV del Código que Establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas.

³²⁸ Artículo 23, fracción V, Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.

municipios, la actividad económica, turística y social política del estado o hacer ruido excesivo (Quintana Roo).³²⁹

- Finalmente, vale la pena señalar que, en ningún caso, se observa una definición y conceptualización de la protesta como un derecho humano que para ser respetado y garantizado, implica limitar el actuar de la autoridad, facilitar el espacio público y controlar el uso de la fuerza.

Vale la pena mencionar que respecto a la Ley de Movilidad del Distrito Federal se interpusieron diversos amparos, en al menos tres de ellos los jueces y jueza resolvieron que los artículos 212, 213 y 214 eran inconstitucionales y no debían aplicarse, pues generaban un efecto inhibitorio y por lo tanto no debía exigirse a las personas que se manifiestan que den aviso, ni limitar el espacio público, así como tampoco prejuzgar las manifestaciones.³³⁰ Sin embargo, la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad interpuestas tanto por la CDHDF y la CNDH, resolvieron que la norma es constitucional siempre y cuando se realizara una interpretación conforme.³³¹

Es importante señalar que, además de estas iniciativas y leyes que buscan expresamente regular algunas dimensiones de la expresión de la manifestación y la protesta, también existen otras normas que de manera indirecta buscan imponer medidas de restricción a los derechos asociados a la protesta, por ejemplo, el uso de internet, o el derecho a la privacidad que se podrían ver afectados por la

³²⁹ Artículo 29. VI y XXXVII, de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo.

³³⁰ El Juzgado Primero y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal otorgaron el amparo interpuesto en contra de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señalando que la exigencia de presentar el aviso correspondiente con cuarenta y ocho horas de anticipación, “restringe el derecho a manifestarse públicamente a una temporalidad cierta” lo cual es desproporcional, ya que “cuando hay un suceso que cimbra a la opinión pública o cuando existe descontento social por alguna situación” hay una necesidad inmediata de manifestarse que no admite plazo; también observaron que “el corte en el tránsito de vehículos a través de la utilización de vías primarias de circulación para la realización de una manifestación pública, aunque muy importante, no puede ser una justificación” suficiente para su limitación o restricción. Con base en lo anterior, suspendieron en favor de los peticionarios la aplicación de los artículos 212 a 214 de la ley (Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Juicio de Amparo Número 1689/2014, 14 de febrero de 2014; Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Juicio de Amparo Número 1690/2014, 14 de febrero de 2014; Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Juicio de Amparo Número 1693/2014).

³³¹ SCJN, Acciones de Inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014.

regulación respecto al uso de tecnologías de geolocalización y retención de datos y la suspensión del servicio de telefonía.³³²

4.2.2 Uso de la fuerza

En México, no existe una regulación uniforme que regule el actuar los elementos de seguridad, en contextos de manifestaciones y reuniones, como lo señaló el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales tras su visita al país en 2013: “a nivel federal y en la mayoría de los estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones.”³³³

Los estados y la Ciudad de México aplican sus propias leyes, protocolos, manuales y procedimientos administrativos, por lo que en las entidades federativas no existe homologación en los lineamientos y directrices sobre el uso de la fuerza.³³⁴ Además, con frecuencia, y como ya se hizo referencia, habilitan el llamado “uso legítimo de la fuerza” en condiciones laxas o vagamente definidas. Hasta diciembre de 2017, en 15 entidades federativas se documentaron leyes que regulan materias como la movilidad, tránsito, vialidad, cultura cívica y uso de la fuerza, en las cuales se encuentran disposiciones relacionados con las manifestaciones.³³⁵

³³² Un ejemplo de ellas es la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2014, que establecen medidas como la geolocalización en tiempo real, la retención de datos de usuarios de telefonía o la suspensión del servicio de telefonía sin orden judicial ni otras salvaguardas que pudieran prevenir abusos de parte de las autoridades.

³³³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*. Adición: México, 28 de abril de 2014, párr. 30.

³³⁴ A nivel federal, la actuación de la Policía se encuentra regulada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, de manera reciente se publicó el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, que incorpora principios básicos sobre el uso de la fuerza (2017), previo a dicho Protocolo, a nivel federal se contaba con el Manual de Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. Sobre este último, la CIDH advirtió su preocupación porque este instrumento regula las intervenciones de las fuerzas armadas, incluso en contextos de orden interno, lo cual debe ser restringido a situaciones excepcionales.

A nivel local, en algunas entidades, el uso de la fuerza se encuentra regulado mediante legislación al respecto, otros únicamente cuentan con protocolos o con disposiciones contenidas en diversas leyes. De acuerdo con la CIDH, en 2015 quince entidades federativas solo cuentan con disposiciones generales sobre el uso de la fuerza en sus leyes de seguridad pública: CIDH, *Informe anual 2015, capítulo IV sobre uso de la fuerza*, párr. 105.

³³⁵ Se trata de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Zacatecas.

Otro elemento a resaltar a propósito de los marcos que regulan el uso de la fuerza, tiene que ver con que generalmente sus controles buscan operar sobre el ejercicio de derechos de las personas y no sobre la actuación de los agentes del Estado. Como se observó en de algunas de las legislaciones señaladas (aprobadas entre 2012 y 2014), se habilita la intervención policial e incluso la disolución de los manifestantes con base en conceptos vagamente definidos e interpretados a criterio de la autoridad, otorgándoles amplias facultades, sin controles adecuados y generando un efecto inhibitor en el ejercicio de la protesta.

Por lo anterior, diversos organismos internacionales han recomendado a las autoridades del país tomar medidas para evitar el uso desproporcional y arbitrario de la fuerza. En 2013 el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU, hizo hincapié en la necesidad contar con un marco normativo sobre el uso de la fuerza, así como la necesidad de capacitar a los operadores de seguridad respecto a estos estándares e investigar y sancionar las instancias de uso excesivo de la fuerza.³³⁶ En sentido similar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, al visitar el país en 2015, reiteró la necesidad de crear una ley nacional sobre el uso de la fuerza, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.³³⁷

Sin embargo, aún en los pocos casos en los que los instrumentos regulatorios del uso de la fuerza incorporan elementos y estándares adecuados, son menos los que lo hacen en particular respecto del uso de la fuerza en protestas y que incorporan disposiciones tendentes a su protección, incluyendo mecanismos de supervisión y rendición de cuentas adecuados, así como perspectiva de género y protección a grupos en situación de vulnerabilidad. Además, en los casos en los

³³⁶ ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Adición Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1*, 28 de abril, 2014.

³³⁷ ONU, *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita Oficial al país en octubre de 2015, publicada en octubre de 2016.*

que el marco normativo es adecuado, en la práctica, su contenido son con frecuencia inadvertidos como lo ha documentado la CNDH.³³⁸

La problemática sobre uso de la fuerza va más allá de su regulación, aún cuando se resulta positivo que exista una regulación adecuado sobre el uso de la fuerza, en diversas ocasiones, su aplicación ha sido contraria a los principios señalados en el capítulo sobre obligaciones respecto a la excepcionalidad en el uso de la fuerza, observándose casos en donde el uso de la fuerza es utilizado para disuadir a los manifestantes y liberar las calles y espacios públicos,³³⁹ antes que detonar mecanismos de diálogo y mediación para la resolución de las demandas ahí expuestas.

El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en la visita que hizo a México en 2014 expresó su preocupación por el aumento de las denuncias del abuso de la fuerza durante las manifestaciones y protestas sociales y en contra de periodistas y personas defensores de derechos humanos.³⁴⁰

En el mismo sentido, la CIDH refirió que:

“[E]xiste una tendencia hacia el impedimento y represión de la protesta social en la región, que se constata por las elevadas denuncias sobre un uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza estatal en este contexto. En efecto, las manifestaciones y protestas sociales son regularmente afectadas por el despliegue excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de la policía u otros cuerpos estatales, lo que ha provocado lesiones y hasta la muerte de manifestantes, en inobservancia de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos.”³⁴¹

³³⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación general no. 12/2006 sobre el Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, p. 1.

³³⁹ En la Ley para Proteger los Derechos Humanos y regular el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, la Ley de Ordenamiento Cívico de Quintana Roo y la Ley de Movilidad del Distrito Federal se utilizan conceptos vagos como el orden público para justificar la intervención de las autoridades y no se especifican con claridad cuáles serán las acciones que se llevarán a cabo. En las Leyes del Distrito Federal y Quintana Roo se habilita de manera vaga a los agentes de policía para aplicar las “medidas necesarias” en caso de que se cometa algún ilícito.

³⁴⁰ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Adición: México. 28 de abril de 2014.

³⁴¹ CIDH, Informe anual 2015, capítulo IV sobre Uso de la Fuerza, párr. 60 y 61. En el, que hace referencia a la Audiencia sobre Protesta social y derechos humanos en América, 154 período ordinario de sesiones, 16 de marzo de 2015; Audiencia sobre Derechos humanos y protesta social en México, 153 período ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014.

A continuación, se describirán algunos de los patrones asociados con el abuso de la fuerza en contextos de protesta social, observados en casos de protestas que ocurrieron entre 2012 y 2014:

- En ocasiones, el uso arbitrario y desproporcional de la fuerza por parte de los elementos de seguridad ha llegado a ocasionar muertes,³⁴² y en otras muchas ocasiones ha implicado casos de tortura, así como el sometimiento a tratos crueles inhumanos y degradantes, en contra de personas manifestantes detenidas, con el propósito de que confiesen la participación en los delitos que se les fabrican o con la sola finalidad de “castigarlas”, como prácticas inhibitorias para el ejercicio del derecho a la protesta.³⁴³
- Es común el uso incorrecto de las llamadas “armas menos letales”, como gases lacrimógenos o balas de goma, por parte de las fuerzas de seguridad lo que ha provocado lesiones en manifestantes y transeúntes, incluso letales.³⁴⁴ Con frecuencia la autoridad niega el uso de estas armas argumentando que las lesiones fueron provocadas por los y las propias manifestantes.³⁴⁵

³⁴² Como en el caso de la manifestación del 1 de diciembre de 2012 por la toma de protesta de Enrique Peña Nieto como presidente de la República, las manifestaciones en Chalchihuapan el 9 de julio de 2014 y las manifestaciones en relación con las elecciones del 7 de junio de 2015. En todas hubo pérdida de vidas.

³⁴³ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 2015, párr. 203. CDHDF, Recomendaciones 7/2013, 9, 10 y 11/2015; CNDH, Recomendación 57/2017; Animal Político, Sí hubo tortura contra manifestantes: CDHDF (incluye informe), 7 de diciembre de 2012, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/hubo-tortura-y-detenciones-arbitrarias-contra-manifestantes-cdhdf/>; Aristegui Noticias, CDHDF emite recomendación por tortura y detenciones arbitrarias de la policía, 14 de septiembre de 2015, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1409/mexico/cdhdf-emite-recomendacion-por-tortura-y-detenciones-arbitrarias-de-la-policia/>

[última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁴⁴ En audiencia ante la CIDH, diversas organizaciones, incluyendo mexicanas, mencionaron la utilización indiscriminada de instrumentos y armas como: gas lacrimógeno, gas pimienta, proyectiles “bean bag”, granadas tácticas de aturdimiento, balas de madera, goma, armas de fuego, choques eléctricos contra los manifestantes y periodistas. CIDH, Audiencia sobre Protesta social y derechos humanos en América. 154 período ordinario de sesiones. 16 de marzo de 2015. Además, la CNDH ha referido que la falta de controles y de capacitación de las armas no letales puede llegar a tener consecuencias mortales como fue el caso de Chalchihuapan donde un menor perdió la vida a consecuencia de los proyectiles de gas que utilizó la policía del estado de Puebla. CNDH, Recomendación 2VG/2014 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos iniciada con motivo de los hechos ocurridos el 9 de julio de 2014, en el municipio de Ocoyucan, Puebla. México, DF., a 11 de septiembre de 2014.

³⁴⁵ Como ocurrió en las manifestaciones del 1 de diciembre de 2012, en Chalchihuapan, así como en San Quintín. Información al respecto: “San Quintín: escenario de nuevos actos de represión y

- Se realizaron disoluciones de manifestantes utilizando medios violentos, en los que las fuerzas de seguridad pública, tanto federales como locales, actuaron sin distinguir una manifestación pacífica de actos de violencia aislados. En ocasiones agrediendo incluso a personas que no se encontraban manifestando.³⁴⁶
- En varias ocasiones, los elementos de seguridad realizaron encapsulamientos de las personas que se manifiestan y protestan, impidiendo el normal desplazamiento de la manifestación. Es muy común también que estos encapsulamientos se den en el momento en que las personas se están retirando de la manifestación.³⁴⁷
- En algunos casos, se ha documentado la intervención de elementos de seguridad sin identificación ni uniforme oficial y que han cometido diversas violaciones a derechos humanos asociadas con abuso de la fuerza e incluso detenciones en contextos de protesta. En otros casos, incluso se documentó la infiltración de autoridades gubernamentales “vestidos de civil” dentro de las manifestaciones y protestas sociales.³⁴⁸
- Es constante la agresión contra las personas que se encuentran documentando la manifestación, principalmente cuando se trata de casos

criminalización de la protesta” disponible en: <http://ympl.com/zuRT9D>, “Ante la CIDH, Chalchihuapan es ejemplo de criminalización de la protesta” Disponible en: <http://tinyurl.com/pdwwgsn> [última consulta: 20 de diciembre de 2018]. CIDH, Informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión, 2014, párr. 756, 777.

³⁴⁶ Como ocurrió en la manifestación llevada a cabo en la Ciudad de México en solidaridad por Ayotzinapa el 20 de noviembre de 2014 en la que el Zócalo fue desalojado de manera muy violenta aún con existencia de manifestantes pacíficos, familias con menores de edad, mujeres embarazadas, etc. Dicho caso fue retomado en el Informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH, 2014, párr. 762.

³⁴⁷ CDHDF, Recomendación 7/2013; Milenio, Encapsulan a manifestantes en contra del alza al Metro, 14 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.milenio.com/estados/encapsulan-a-manifestantes-en-contra-del-alza-al-metro>; Incluso se han realizado encapsulamientos a periodistas: Artículo 19, Jornada de protestas pacíficas por Ayotzinapa, con acciones ilegales hacia comunicadores y defensores” disponible en: <https://articulo19.org/alerta-jornada-de-protestas-pacificas-por-ayotzinapa-con-acciones-ilegales-hacia-comunicadores-y-defensores/>; Animal Político, Marchan contra alza al Metro y reformas; CDHDF investigará encapsulamiento, 14 de diciembre de 2013, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2013/12/marcharan-esta-tarde-contra-reformas-y-alza-al-metro/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁴⁸ CDHDF, Recomendación 17/2015.

de violaciones a derechos humanos, así como a periodistas³⁴⁹ y personas defensoras de derechos humanos.³⁵⁰ Este tipo de agresiones en contra de la prensa tienen como objetivo evitar que los abusos de autoridad sean de conocimiento público y generar autocensura como una forma de evitar que el periodista realice su labor.

- El uso de la fuerza frente a mujeres en casos de protesta suele estar asociado a una discriminación por motivos de género que se observa en las cargas de estereotipos con las que las fuerzas de seguridad se refieren a las mujeres, así como a las agresiones de carácter sexual, incluidos casos de tortura que enfrentan las mujeres.³⁵¹

³⁴⁹ Algunos ejemplos de agresiones a periodistas durante manifestaciones se pueden observar en el Informe “Rompe el Miedo” de Artículo 19, sobre las agresiones que tuvieron lugar durante las manifestaciones del 2 de octubre de 2013, disponible en: <http://tinyurl.com/na69v8z>, [última consulta: 20 de diciembre de 2018]. Lo anterior fue retomado por la Relatoría para la libertad de expresión de la CIDH en el que señaló: “Múltiples periodistas habrían resultado heridos durante la cobertura de la marcha en conmemoración del 45 aniversario de la masacre de Tlatelolco, ocurrida el 2 de octubre de 1968, según reportaron organizaciones como Article 19 y Periodistas de a Pie. Las agresiones a periodistas y comunicadores habrían sido cometidas en su mayoría por agentes de la Policía Metropolitana del D.F.”: CIDH, Relatoría para la libertad de expresión de la CIDH, Informe anual 2013, OEA/Ser.L/V.II, párr. 595.

³⁵⁰ Como ocurrió en la manifestación ocurrida el 2 de octubre de 2013 en la Ciudad de México, CDHDF Recomendación 10/2015; Sistema de Información en Derechos Humanos, Información Sididh, “Agreden a defensores de Centro Prodh en la marcha conmemorativa del 68”, Centro ProDH, 03 de octubre de 2013, disponible en: <http://ow.ly/CPXec>, [última consulta: 20 de diciembre de 2018]

³⁵¹ Ejemplos emblemáticos, se dieron en la manifestación del 20 de noviembre de 2014 por Ayotzinapa, donde elementos de la policía capitalina empezaron a desalojar violentamente a los manifestantes. Los policías las agredieron verbalmente, a varias mujeres, una de ellas refiere: “nos dijeron pinches putas ¿pero querían venir a marchar?”. “A 4 mujeres nos golpearon de frente” los policías: Productora de ‘Presunto Culpable’, *Aristegui Noticias*, noviembre 25, 2015, <http://aristeguinoticias.com/2511/mexico/a-4-mujeres-nos-golpearon-de-frente-los-policias-productora-de-presunto-culpable/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018]

El 20 de junio en la Ciudad de México, en las protestas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en contra de la Reforma Educativa, las fuerzas policiacas, mientras practicaban detenciones arbitrarias, profirieron tocamientos y golpes, así como amenazas de violación y desaparición en contra de las mujeres que se encontraban participando en la manifestación o realizando labores de documentación, como es el caso de la fotoperiodista independiente Itandehui, a quien le quitaron y destrozaron su cámara: ARTICLE 19, “Cobertura bajo fuego: Violencia contra la prensa durante protestas en Oaxaca y CDMX, Ciudad de México”, junio 26, 2016. <https://articulo19.org/cobertura-bajo-fuego-violencia-contra-la-prensa-durante-protestas-en-oaxaca-y-cdmx/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

- Se observó un aumento de denuncias por abuso de la fuerza pública durante manifestaciones y contra periodistas o defensores de derechos humanos, lo que no ha sido acompañado de investigaciones efectivas.³⁵²

Una vez establecidos algunos de los patrones observados de manera más recurrente, a continuación, mencionaré algunos casos emblemáticos ocurridos en el mismo periodo de tiempo (2012 a 2014), que han sido documentados y que ejemplifican los casos de abuso de la fuerza en protestas:

Casos ejemplificativos sobre abuso de la fuerza	
Caso	Patrones
<p>Manifestaciones del 1° de diciembre de 2012 en la Ciudad de México, durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto en la CDMX.</p>	<p>La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó 99 casos de detenciones arbitrarias e ilegales, 24 violaciones a la integridad personal y 6 casos de tortura. Además, se documentó el uso de armas “menos letales” de manera desproporcional, incluyendo gases lacrimógeno y balas de goma que afectaron a muchas personas de manera indiscriminada.</p> <p>En el operativo se observaron cargas discriminatorias a las mujeres, así como a los jóvenes, llegando incluso a darse la orden de detener a “todo aquel que tuviera mochila”.³⁵³</p> <p>Del análisis de las detenciones, se observó que en ninguna de ellas, fue demostrado por los elementos aprehensores que las detenciones ocurrieron en flagrancia, a las personas detenidas se les imputó el delito de ataques a la paz pública (que inicialmente preveía 30 años de prisión).</p>
<p>9 de julio de 2014 en la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, Puebla, durante el desalojo la carretera Puebla-Atlixco para exigir la restitución del Registro Civil en las juntas auxiliares.³⁵⁴</p>	<p>En dicho operativo, los pobladores fueron agredidos por policías municipales quienes, haciendo uso desproporcionado de la fuerza, balas de goma y latas de gas, buscaron dispersar a las personas que se manifestaban. Durante estas acciones resultó gravemente herido José Luis Alberto Tehuatlie, un niño de 13 años, quien perdería la vida el 19 de julio a consecuencia del impacto de una bala de goma en la cabeza. El saldo general de los heridos en esa manifestación sigue sin ser claro, pues los pobladores</p>

³⁵² ONU, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, párr. 30.

³⁵³ CDHDF, Recomendación 7/2013.

³⁵⁴ La Jornada, Chocan pobladores de San Bernardino, Puebla, con policías; cuatro heridos graves, 10 de julio de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/07/10/estados/034n1est>, [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

	reportaron 70, el gobierno del estado de Puebla solamente 3 y, luego de un período de silencio de un mes y medio, la CNDH reportó 9 personas lesionadas de gravedad. ³⁵⁵ Además, la CNDH señaló que no se llevaron a cabo acciones necesarias para atender adecuadamente la manifestación, agotar el diálogo y tratar de resolver de manera pacífica un conflicto social.
11 de Agosto de 2014, Quintana Roo, en el contexto de las protestas frente a las oficinas de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Felipe Carrillo Puerto por el servicio de agua.	El movimiento mantenía un plantón de 150 personas, el cual fue violentamente desalojado la madrugada del 20 de agosto del 2014 por agentes antimotines y policías judiciales que arremetieron contra las personas ahí presentes incluidos mujeres y niños, incluso personas que no participaban en la manifestación, específicamente contra quienes documentaban el operativo con cámaras y teléfonos celulares, resultando alrededor de 40 personas detenidas. Posteriormente, se imputaron delitos de sabotaje contra 11 manifestantes, de los cuales 9 salieron bajo caución y 2 de ellos continuaron el proceso en prisión. ³⁵⁶
Manifestaciones en la CDMX, en las manifestaciones conmemorativas del 10 de junio de 1971 en el llamado “Halconazo”, 2 de octubre por masacre de Tlatelolco y el 22 de abril, en manifestación en reclamo a la Ley de Telecomunicaciones.	En dichas manifestaciones, participó la policía de la CDMX utilizando de manera arbitraria y desproporcional la fuerza. Derivado de las violaciones ocurridas en dichos contextos, la CDHDF emitió las Recomendaciones 9, 10 y 11 de 2015, ³⁵⁷ en las que se acreditaron detenciones arbitrarias; uso indebido de la fuerza, tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias; y obstaculización al derecho a defender derechos humanos, en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en agravio de 90 personas en total; 23 mujeres, 61 hombres y 6 adolescentes. ³⁵⁸ De acuerdo con las Recomendaciones, la SSPDF no se apegó a las funciones de seguridad pública y a los principios de actuación de los cuerpos policiales, vulnerando así el derecho a la manifestación como ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión. Además, detuvieron injustificadamente a personas que participaron en las manifestaciones, sin cumplir con los requisitos legales señalados para ello, como ponerlos inmediatamente a disposición de autoridad competente e informarles de las

³⁵⁵ Comisión Nacional de derechos Humanos, Recomendación 2VG/2014; Nayeli Roldán, “¿Quién mató al niño José Luis Tehuatlie?”, Animal Político, 21 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/quien-mato-jose-luis-tehuatlle/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁵⁶ Frente por la libertad de expresión y la protesta social, Informe presentado en la Audiencia temática sobre Derechos humanos y protesta social en México, 30 de octubre de 2014.

³⁵⁷ CDHDF, Recomendaciones 9, 10 y 11/2015.

³⁵⁸ CDHDF, Boletín 222/2015, *CDHDF presenta Recomendaciones 9, 10 y 11/2015 sobre violaciones a DDHH en marchas*, 14 de septiembre de 2015.

	causas y motivos de la detención, violando su derecho a la libertad personal. También se comprobó que elementos de la SSPDF agredieron físicamente y sin justificación alguna a 69 personas y que obstaculizaron la labor de documentación y defensa de los derechos humanos de las personas manifestantes defensoras de derechos humanos y de Visitadores Adjuntos de la CDHDF, vulnerando el derecho a defender los derechos humanos.
--	---

4.2.3 Criminalización

Como se mencionó en el capítulo anterior, la criminalización de la protesta y las manifestaciones, consiste en llevar los conflictos sociales a la arena judicial, funcionando así el derecho penal de manera desviada, como un mecanismo de control del descontento social.

Como lo ha señalado la CIDH, el uso de sanciones penales debe siempre estar justificado, y asegurarse que la penalización satisfaga un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática, además debe ser el último recurso y menos lesivo frente a los derechos que se ejercen en la vía pública al manifestarse. Pues en caso contrario, el poder penal del Estado, puede ser utilizado como un mecanismo espurio de control social.³⁵⁹

En México se ha presentado de forma reiterada el empleo de tipos penales que resultan ambiguos e indeterminados, los cuales permiten sancionar a personas que ejercen su derecho a la protesta violando el principio de taxatividad y mínima intervención del derecho penal.³⁶⁰ También se han utilizado delitos que, sin ser ambiguos, resultan completamente desproporcionales frente a las conductas supuestamente realizadas por las personas manifestantes.

Ejemplos de los delitos comúnmente utilizados en casos de detenciones asociadas al ejercicio de la protesta social son: terrorismo,³⁶¹ ataques a la paz

³⁵⁹ CIDH, *Informe anual 2005*, Vol II, Informe de la relatoría para la libertad de expresión, 27 febrero 2006, párr. 96.

³⁶⁰ El principio de taxatividad consiste en que “al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.” Fragmento Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

³⁶¹ Artículo 139 del Código Penal Federal.

pública,³⁶² daño en propiedad ajena,³⁶³ motín,³⁶⁴ ataques a las vías de comunicación,³⁶⁵ delincuencia organizada,³⁶⁶ sedición,³⁶⁷ ultrajes,³⁶⁸ pandilla³⁶⁹ (como agravante) entre otros.³⁷⁰

En su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, la CIDH retoma que,

“[se han] creado marcos normativos que criminalizan directa o indirectamente la protesta social y la labor de las y los defensores. Resaltan el uso de tipos penales abiertos, vagos y ambiguos como “obstrucción a las vías públicas” o atentado contra “la riqueza nacional”.³⁷¹ Además, refirió que recibió información sobre graves hechos de violencia y detenciones arbitrarias registradas en el desarrollo de protestas que habrían afectado a decenas de manifestantes y periodistas.³⁷²

Incluso, por su constante uso asociado a casos de criminalización y su redacción indeterminada que permite la arbitrariedad, la CDHDF pidió a la ALDF derogar tipos penales de Ultraje a la Autoridad y Ataques a la Paz Pública (artículos 287 y 362, del Código Penal del Distrito Federal) en las Recomendaciones 9 y 10/2015.³⁷³

Ahora bien, la criminalización, además de utilizar tipos penales ambiguos o indeterminados que permiten la asociación de conductas relacionadas con la protesta con actuaciones delictuosas, implica el uso “desviado” del derecho penal, de manera que los procesos penales seguidos en contra de personas detenidas en manifestaciones, suelen estar cargados de múltiples irregularidades procesales que facilita la acusación de personas sin contar con elementos suficientes para ello.

³⁶² Artículo 362 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁶³ Artículo 397 del Código Penal Federal.

³⁶⁴ Artículo 131 del Código Penal Federal y 364 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁶⁵ Artículo 165 del Código Penal Federal y 331 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁶⁶ Ley Federal contra la delincuencia organizada.

³⁶⁷ Artículo 130 del Código Penal Federal y 365 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁶⁸ Artículo 191 del Código Penal Federal y 287 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁶⁹ Artículo 164bis del Código Penal Federal y 252 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁷⁰ Delitos que además son comunes en la región de América Latina, como se observa en el Informe “Los estados Latinoamericanos frente a la protesta social” coordinado por CELS, 2015, disponible en: http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/ [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁷¹ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2015

³⁷² CIDH, *Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.LV/II. Doc. 13. 9 de marzo de 2015, párr. 665; CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2015, párr. 380.

³⁷³ CDHDF, Recomendación 9/2015, punto recomendatorio noveno; CDHDF Recomendaciones 10/2015, punto recomendatorio Decimosexto.

Tras su visita en 2015, la CIDH señaló su preocupación por el rutinario uso político de la detención arbitraria en tanto se configura como “herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles, entre otros.”³⁷⁴ Estas detenciones suelen dar lugar a procesos injustos sobre la base de acusaciones por delitos definidos de modo vago y ambiguo, como los referidos.

En sentido similar, Amnistía Internacional señaló que en México,

“Sucedan arrestos políticamente motivados, al detener bajo cargos fabricados a participantes de movimientos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y otras personas que expresan desacuerdo en relación con actos y políticas de gobierno. En 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.”³⁷⁵

A continuación, se mencionarán algunos patrones observados en relación con los procesos penales y las violaciones en contra de personas detenidas en contextos de manifestaciones:

- Una práctica común al finalizar las manifestaciones es que se presenten detenciones arbitrarias de personas, incluso de manera masiva,³⁷⁶ sin acreditarse los supuestos constitucionales que en México se exigen para cualquier detención legal.³⁷⁷ Dichas detenciones se realizan de manera sumaria e incluso al azar, en calles aledañas a la manifestación,³⁷⁸ a las que

³⁷⁴ CIDH, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, 2 de octubre de 2015.

³⁷⁵ Amnistía Internacional, Informe “Falsas sospechas, detenciones arbitrarias por la Policía en México”, 2017, p 15 y 16. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/falsas-sospechas-detenciones-arbitrarias-por-la-policia-en-mexico/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁷⁶ FLEPS, *Informe Control del espacio público*, abril 2014, p 16; FLEPS, Informe ante la CIDH en la audiencia temática sobre protesta social el 30 de octubre de 2014, pp 20 a 26. Disponibles en: <http://libertadyprotesta.org/informes-y-comunicados/> [última consulta 20 de diciembre de 2018].

³⁷⁷ Únicamente mediante orden de aprehensión, en caso de flagrancia (que la persona sea detenida en el momento en el que está cometiendo el hecho aparentemente delictivo o inmediatamente después de cometerlo) o urgencia, artículo 16 constitucional.

³⁷⁸ Como quedó documentado en la Recomendación 7/2013 de la CDHDF respecto a la manifestación del 1 de diciembre de 2012, o las Recomendaciones 9/2015, 10/2015 y 11/2015, relacionadas con las manifestaciones del 2 de octubre 2013, 10 de junio 2013 y 22 abril 2014 respectivamente. Lo mismo ocurrió en las manifestaciones del 7 y 20 de noviembre del 2015 (Marchas en solidaridad con Ayotzinapa), esta última retomada en CIDH, *Informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión*, 2014, párr. 762 y 762.

generalmente se les agrede y golpea antes de ser presentadas ante Ministerio Público.³⁷⁹

- También se observan patrones en la detención focalizada de personas jóvenes, aunque las detenciones arbitrarias, incluso han afectado a personas en situación de calle³⁸⁰ y menores de edad.
- En un gran número de casos las personas detenidas son puestas en libertad antes de ser presentadas ante el Ministerio Público, por presentar evidentes signos de violencia y golpes.
- Las detenciones arbitrarias se incentivan por la falta de un control judicial de las detenciones realizadas en contra de los manifestantes, así como la ausencia de un control *ex officio* de convencionalidad sobre los delitos atribuidos a los manifestantes y que resultan notoriamente desproporcionados. Lo que preocupa frente a la ausencia de un registro único y detallado de detenciones que proporcione información sobre el lugar, el motivo, las circunstancias, los participantes de la detención y la forma en que se efectuó la misma, así como la identidad y el estado de salud e integridad de la persona detenida.³⁸¹ Si bien la ausencia de registros de control de detenciones afecta en todos los casos, es importante destacar su importancia en contextos de protesta en donde se suele argumentar que las detenciones ocurrieron en flagrancia.
- Para acusar a las personas se privilegia lo manifestado por los policías por encima de otras pruebas, que en muchos casos ni siquiera son analizadas por las instancias judiciales, bastándoles el reconocimiento expreso de la conducta que los policías refieren fue cometida,³⁸² aún cuando se trate de

³⁷⁹ En el caso de Marcos Uriel Polo Guzmán, documentado en la recomendación 7/2013 de la CDHDF, quien fue torturado por la policía al ser detenido, al presentar evidentes signos de la agresión, no fue presentado ante el Ministerio Público.

³⁸⁰ Manifestación llevada a cabo el 7 de noviembre de 2014 en solidaridad con Ayotzinapa, una de las personas detenidas y trasladada a la SEIDO era Ángel Yáñez Villegas, persona en situación de calle, ver: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/10/991436>.

³⁸¹ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, párr. 54 y 77.

³⁸² CDHDF presenta Recomendaciones 9, 10 y 11/2015 sobre violaciones a DDHH en marchas, Boletín 222/2015, 14 de septiembre de 2015.

detenciones masivas o que las declaraciones de los policías contengan inconsistencias.³⁸³

- Otro elemento que incentiva la criminalización, es el uso de pruebas ilícitas en contra de las personas que son detenidas en protestas. Al respecto el Relator sobre la tortura de la ONU, en su informe comprobó que constantemente las personas detenidas no tienen relación alguna con los hechos delictivos de los que se le acusa y, a pesar de ello, han sido sentenciadas con base a la confesión u otras pruebas obtenidas bajo tortura, existiendo deficiencias procesales para la denuncia y prevención de estas violaciones, como la falta de independencia e imparcialidad en los exámenes médicos, con presencia o realizados por los propios elementos aprehensores, otras veces se realizan de manera tardía.³⁸⁴
- En muchas ocasiones las personas detenidas arbitrariamente se ven obligadas a pagar fianzas desproporcionadamente altas para ser liberadas y enfrentar el proceso penal.³⁸⁵
- Durante 2013 y 2014, se observó un aumento en las imputaciones realizadas a las personas detenidas en manifestaciones, incluso se han presentado a las personas detenidas ante la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, trasladándoseles en algunos casos a penales de máxima seguridad, por delitos como motín, asociación

³⁸³ Resolución de 29 de noviembre de 2014 del Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Penal con sede en Xalapa, Veracruz y Resolución del 8 de octubre de 2015 del Sexto Tribunal Unitario del Primer Circuito en la que confirmó el auto de libertad por falta de elementos para procesar dictado el 29 de noviembre de 2014, ambas de la causa penal número 45/2014, citadas en: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia y Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *“Del papel a la práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016. Monitoreo de la aplicación de las reformas en materia de derechos humanos, penal y amparo”*, México, 2017, pp. 317 y 318.

³⁸⁴ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, párr. 25 y 83.

³⁸⁵ Activistas de Greenpeace fueron detenidos tras realizar una protesta contra Pemex, fueron liberados tras pagar una fianza de 100 mil pesos mexicanos. CIDH, *Informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH, 2014*, párr. 803.

delictuosa, ultrajes a la autoridad, daño a propiedad ajena, delitos en su mayoría graves y completamente desproporcionados.³⁸⁶

- Frente a las detenciones arbitrarias, se observó también las declaraciones de funcionarios públicos, que en estos contextos e incluso sin existir un proceso o sentencia en contra de las personas detenidas, las señalan como delincuentes (asociando generalmente características como “vándalos”),³⁸⁷ lo que genera incluso un contexto de permisibilidad frente a las violaciones además de ser una violación al debido proceso. Al respecto, la CIDH señaló que “en muchas ocasiones, el inicio de procesos penales arbitrarios es precedido o acompañado por declaraciones estigmatizantes realizadas por funcionarios públicos, que pueden incluir acusaciones de delitos graves, sin que existan decisiones judiciales o evidencias que así lo determinen, lo que constituye una violación al principio de presunción de inocencia.”³⁸⁸

A continuación, algunos ejemplos asociados con la detención arbitraria e irregularidades en los procesos documentadas respecto a casos de protesta de 2012 a 2014:

Casos ejemplificativos sobre criminalización:	
Caso	Patrones
Manifestación del 20 de noviembre de 2014 en el contexto de la manifestación en la CDMX por la desaparición forzada de los cuarenta y tres estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.	Al finalizar la un grupo minoritario de personas dañó la Puerta de Palacio Nacional, lo que generó una respuesta estatal desproporcional en la que se documentaron violaciones a derechos humanos de manifestantes y personas que se encontraban en la zona, incluyendo detenciones arbitrarias, abuso de la fuerza, agresión a defensores y agresión sexual. En dicha manifestación, calificada por la CIDH como una manifestación especialmente violenta, ³⁸⁹ se desalojó en su totalidad la plancha del Zócalo capitalino, resultando al menos 78 personas lesionadas y 15 personas detenidas, la mayoría estudiantes, de ellas, 11, entre ellas un ciudadano chileno y tres mujeres, habrían sido

³⁸⁶ Como sucedió en las manifestaciones y detenciones llevadas a cabo el 20 de noviembre de 2014 en la CDMX a la que se ha hecho referencia y que fue retomado en el Informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH, 2014, párr. 763.

³⁸⁷ Proceso, Arturo Rodríguez García, *La mano dura de Mancera*, 8 agosto 2014, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/379095> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁸⁸ CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

³⁸⁹ CIDH, *Informe Anual 2014, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13, 9 de marzo de 2015, párr. 762.

	<p>presentadas ante la Subprocuraduría Especializada de Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la Procuraduría General de la República.</p> <p>protesta en la CDMX, acusadas de homicidio en grado de tentativa, asociación delictuosa y motín, posteriormente fueron enviadas a centros de reclusión de máxima seguridad. La acusación se fundamentó en tres testimonios de policías federales que aparecen como aprehensores, en donde además de varias se utilizó la figura de confesión calificada divisible, para tomar como prueba de la participación de las personas detenidas, el haber reconocido estar en la manifestación. Finalmente, un juez determinó que la PGR no ofreció suficientes pruebas para acreditar la flagrancia y, en consecuencia, las once personas pudieron recuperar su libertad.³⁹⁰</p> <p>Además, en su recomendación, la CNDH acreditó la omisión en la descripción de lesiones que presentaron algunas víctimas; utilización de armas no letales en forma indiscriminada (gas lacrimógeno) contra las víctimas, así como trato cruel, inhumano y/o degradante contra personas detenidas.³⁹¹</p>
<p>Manifestación del 10 de junio de 2013, en la manifestación conmemorativa de los hechos conocidos como “el Halconazo” del 10 de junio de 1971³⁹².</p>	<p>En la manifestación las personas fueron encapsulados por elementos policiacos durante todo el recorrido de la marcha.³⁹³ Posteriormente, ocurrieron enfrentamientos entre un grupo minoritario y la Policía de la CDMX, que dieron lugar a 27 personas detenidas acusadas del delito de ultrajes a la autoridad,³⁹⁴ incluyendo diversos integrantes del Frente Oriente. Este grupo fue previamente víctima de una campaña de criminalización en los medios de comunicación.³⁹⁵</p>

³⁹⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia y Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *Del papel a la práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016. Monitoreo de la aplicación de las reformas en materia de derechos humanos, penal y amparo*, México, 2017, p. 316.

Además, puede consultarse: Animal Político, *Los 11 detenidos en el #20NovMx “se decían compas”: una prueba de la PGR*, 26 de noviembre 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/11/las-pruebas-de-la-pgr-contralos-detenidos-del-20novmx/>; Animal Político, *Salen de prisión los 11 detenidos el #20NovMX*, 20 de noviembre 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/11/ordena-juez-inmediatalibertad-de-los-11-detenidos-en-el-zocalo-el-20-de-noviembre/>.

³⁹¹ CNDH Recomendación 57/2017.

³⁹² Los hechos ocurrieron el 10 de junio de 1971 cuando grupos de choque entrenados por el entonces Departamento del Distrito Federal atacaron una manifestación estudiantil, lesionando y matando a decenas de manifestantes.

³⁹³ Como ya se mencionó, derivado de estos hechos, la CDHDF emitió la Recomendación 10/2015.

³⁹⁴ Artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal.

³⁹⁵ Animal Político, Daniela Rea y Paris Martínez, *¿Quiénes protestaron el 1Dmx y por qué?* 25 de noviembre de 2013, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/11/un-ano-del-1dmx-quienes-protestaron-y-por-que-primera-parte/> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

	<p>A pesar de que el delito de ultrajes no es un delito grave, la Jueza Décimo Novena de delitos no graves del Distrito Federal en un principio le negó el beneficio de libertad bajo caución a una de las manifestantes, quien permaneció 6 meses en prisión, “por su alta peligrosidad social” en virtud de que participaba “en muchas marchas.”³⁹⁶ Derivado de las detenciones arbitrarias, fueron presentados ante la SCJN dos amparos directos en revisión (expedientes ADR 2255/2015 y el 4436/2015). Las y los ministros integrantes de la SCJN consideraron que el delito de “ultraje a la autoridad” atentaba en contra del principio de taxatividad, es decir, la norma en cuestión carecía del grado de precisión necesario para que el objeto de prohibición de la misma pudiera ser conocido por sus destinatarios y por lo tanto resolvió que el delito era inconstitucional.³⁹⁷</p>
--	--

4.2.4 Impunidad frente a las violaciones

Otra característica asociada a las violaciones a derechos humanos cometidas en contextos de protesta, es la impunidad bajo la que se cometen. Como se ha desarrollado en múltiples contextos, la impunidad en México alcanza el 98%³⁹⁸ y en casos de restricciones y violaciones frente a la protesta no es la excepción.

Dentro de este panorama de impunidad generalizada, las violaciones a derechos humanos cometidas en el contexto de manifestaciones y protestas

³⁹⁶ Proceso, Arturo Rodríguez García, Obtiene su libertad la activista Luna Flores, 25 abril de 2014, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/370651/obtiene-su-libertad-la-activista-luna-flores>; “El que debería estar detenido es él fue a sacar las fotos y les paga a los ciudadanos para que rayen, pongan grafitis en la ciudad y pongas cosas, y eso lo están haciendo en diferentes partes de la república”, sentenció el funcionario arremetió contra el fotoperiodista y lo acusó de pagar a los pobladores para que “rayen” las calles, en SDP Noticias, 15 de marzo 2013, <http://www.sdpnoticias.com/local/veracruz/2013/03/15/el-que-deberia-estar-detenido-es-el-que-saco-las-fotos-arturo-bermudez-sobre-grupos-armados-en-tlaxicoyan>; “Denuncian a funcionario por ‘criminalizar’ los maestros”, *El Horizonte*, 19 de Julio de 2016 <http://www.elhorizonte.mx/local/denuncian-a-funcionario-por-criminalizar-a-los-maestros/1671817> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

³⁹⁷ Exposición del proyecto del ministro José Ramón Cossío ante el Pleno de la SCJN, relativo al amparo directo en revisión 2255/2015 (delito de ultrajes a la autoridad).

³⁹⁸ De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2018, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP), 93 de cada 100 delitos que se cometen en el país ni siquiera se denuncian. Y en la minoría de los ilícitos que se sí reportan ante un Ministerio Público, las investigaciones no llegan, casi nunca, a una sentencia contra los implicados. El índice de impunidad promedio nacional es de 69.84 puntos, un incremento respecto al año pasado que era de 67.42 puntos. Esto coloca a México como el cuarto país a nivel mundial con mayor impunidad y el peor del continente americano. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

sociales han quedado sin resolver, los responsables no han sido identificados y, en la gran mayoría de los casos en que han podido ser identificados, no han sido sentenciados. Esto resulta especialmente grave dado que la protesta social representa un mecanismo alternativo, ante la ineficacia de los mecanismos institucionales, para que la ciudadanía pueda expresar su inconformidad, sus necesidades y sus demandas ante las autoridades.

Algunas de las características que la favorecen son:

- Falta de documentación adecuada por parte de los elementos de seguridad sobre los operativos implementados y dificultades en el acceso a la información certera en casos de protestas, tanto relacionada con información previa como posterior a la protesta social, por ejemplo: el número de elementos que participan, armas asignadas, transporte utilizado, número de personas detenidas, número de personas consignadas, entre otras.
- Ausencia de obligaciones claras y efectivas de rendición de cuentas, considerando grabaciones que deben protegerse y resguardarse, registros de detención en tiempo real, actas operativas en las que consten las decisiones previas y de momento a momento llevadas a cabo por elementos de seguridad durante las manifestaciones o protestas. Estos registros deberían contener toda la información relacionada con el operativo y la toma de decisiones y órdenes ejecutadas en el marco de los operativos, de manera que en casos en que posteriormente se denuncien violaciones a derechos se cuente con información sobre planeación y ejecución del operativo considerando la cadena de mando y que abone a la investigación y deslinde de responsabilidades.
- Falta de investigación con debida diligencia y posterior imposición de sanciones a los elementos de seguridad responsables de las violaciones, tanto de abuso de la fuerza, como de detenciones arbitrarias, incluso tortura. Al respecto, resalta que, en casos documentados de violaciones a derechos humanos, incluso cuando existen recomendaciones de comisiones de derechos humanos, la investigación y sanción a

responsables sigue siendo un tema pendiente. Incluso, en el caso de los hechos ocurridos en las manifestaciones del 1 de diciembre de 2014, la SSP de la CDMX no admitió el punto recomendatorio relacionado con la investigación a los mandos medios y superiores de la policía que hubieran incurrido en uso de la fuerza excesivo, en detenciones arbitrarias u otras violaciones.³⁹⁹

- La estigmatización y declaraciones de funcionarios públicos hacia las manifestaciones y en particular a las personas detenidas en estos contextos, que abonan a la criminalización y envían un mensaje de tolerancia de los abusos.
- Ausencia de mecanismos externos de supervisión para la policía que puedan funcionar como supervisores de su actuar y brinden constantes recomendaciones de mejora para estas instituciones.
- Ausencia de reconocimiento oficial sobre la relevancia de la protesta social y la condena a casos de abuso de la fuerza y criminalización.

En suma, hemos visto que en México, durante el período de 2012 – 2014, el derecho humano a la protesta se ha limitado mediante modalidades que bien puede considerarse ilegítimas. La aprobación de leyes restrictivas, el uso indebido de la fuerza, la criminalización y la impunidad generalizada cuando se atenta contra el derecho a protestar, han estado presentes estos años.

En los capítulos anteriores se desarrolló la relevancia de considerar la protesta social como un derecho humano lo que permitió ubicar las obligaciones estatales cuyo cumplimiento debe hacer efectivo el ejercicio del derecho y evitar que el actuar de la autoridad lo restrinja indebidamente, como sucedió en los casos que se desarrollaron en este capítulo.

³⁹⁹ CDHDF, Recomendación 7/2013, seguimiento a la recomendación. Punto recomendatorio 6: “Que en un plazo no mayor de 15 días naturales, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se formule denuncia ante la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a fin de que se investiguen los delitos en que pudieron incurrir los mandos medios y superiores de la policía adscrita a esa Secretaría, por sus acciones y omisiones en el operativo del 1 de diciembre del 2012”. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-07_2013/ [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

Observar las restricciones que ha enfrentado la protesta social por parte de las autoridades, puede ser una ruta no sólo para la denuncia sino también para la exigencia de conductas estatales acordes a las obligaciones internacionales asociadas a la protesta social.

Para transitar de un actuar estatal centrado en la restricción de la protesta social, a uno en el que se reconozca su importancia y trascendencia social y política para la democracia, se puede partir de concebir la protesta como un derecho humano y que por lo tanto implica obligaciones estatales cuyo cumplimiento debe permitir que la protesta social efectivamente sea un mecanismo de participación y de expresión social, así como cause para la exigencia de derechos y deje de ser vista como algo meramente conflictivo que deba minimizarse y limitarse.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta tesis se analizó la protesta social desde su conceptualización y relevancia política, con miras a incorporarla al lente jurídico, en particular de los derechos humanos, considerando que dicha herramienta es útil para analizar fenómenos de la realidad que buscan protegerse por su relación con la dignidad humana y el fortalecimiento de las sociedades democráticas, como lo es la protesta social.

Con dicho objetivo en mente, el presente trabajo de investigación definió la protesta social, estableciendo sus elementos y características, mismas que permitieron sostener que la protesta social goza de una especial relevancia, en tanto potencializa la participación social en la vida pública y como un mecanismo de ensanchamiento democrático, que se vuelve indispensable en aquellas sociedades, como la mexicana, en la que existen deficiencias democráticas. Establecer dicha relevancia sirvió como justificación para comprobar la hipótesis de que la protesta social, efectivamente es un derecho autónomo, con características distintas a otros derechos con los que se relaciona y que, como derecho, genera una serie de obligaciones determinadas para las autoridades, mismas que establecen la hoja de ruta para exigir a las autoridades conductas encaminadas a facilitar el adecuado ejercicio del derecho a la protesta social y evitar violaciones.

Así, en el primer capítulo se realizó la conceptualización de la protesta social, a través de las distintas definiciones y acercamientos que se han realizado al respecto, estableciendo que se trata del acontecimiento de la acción pública contenciosa ejercida de manera colectiva, e intencional que adquiere visibilización pública y que suele estar orientada al sostenimiento de una demanda. Dicha definición permitió establecer cuatro elementos esenciales de la protesta social a partir de las características que se consideraron intrínsecas a ésta: el elemento material, subjetivo, espacial y teleológico. Ello permitió reconocer que la protesta social contiene un elemento esencial que puede establecerse como una acción confrontativa o contenciosa, ejercida principalmente por un actor colectivo, que hace uso del espacio público como escenario para manifestarse con la finalidad de manifestar un desacuerdo, exigencia o reivindicación.

Delimitar los elementos constitutivos de la protesta social, permitió entender en qué consiste y por lo tanto, cuáles son los aspectos de ésta que deben protegerse a través del derecho y ser considerados por el lente jurídico para no desnaturalizarla o limitar condiciones necesarias para su ejercicio. Pero además, permitió visualizar elementos que podrían ser desarrollados e incluso problematizados con mucho mayor profundidad en otros trabajos.

Por ejemplo, una vez establecido que la protesta se ejerce predominantemente en el espacio público, funcionando éste como un foro en el que convergen diferentes voces, incluyendo aquellas disruptivas, podría entonces desarrollarse con mayor precisión cuál es el vínculo de la protesta con el espacio público y, más allá de asegurar que la protesta hace uso de este espacio, poder delimitar qué elementos del espacio público son esenciales para la protesta social en tanto espacio apropiable por la sociedad y generador de encuentros plurales, ello podría implicar también, desarrollar la conducta e incluso políticas públicas exigibles a las autoridades respecto al uso del espacio público como un escenario de confrontación y de pluralidad de voces y de derechos. Por otro lado, respecto al elemento teleológico, podría desarrollarse con mayor amplitud hasta qué punto la confrontación y disrupción configuran la protesta social, o si hay ocasiones en las que dichos elementos podrían acercarse más a otro tipo de fenómenos sociales tales como revoluciones, distinguiendo así, entre procesos democratizadores y revolucionarios⁴⁰⁰ y el vínculo de éstos, con la protesta social.

Una vez conceptualizada la protesta, se analizó la importancia que tiene para las sociedades, lo que permitió concluir, que efectivamente la protesta social resulta relevante en sociedades deficitarias, pues fortalece la participación social y genera mecanismos no institucionales para visibilizar la pluralidad de las sociedades, así como ejercer controles a las autoridades. Ello, cobra mayor relevancia en contextos en los que la democracia representativa ha significado una brecha de

⁴⁰⁰ Para ello, se podría profundizar en los estudios de Tarrow y Sully que fueron citados en esta trabajo: Tarrow, Sydney, *Op. Cit.* 11, p 222; Jack Andrew Goldstone, *Social movements or revolutions?: on the evolution and outcomes of collective action*, en *Contention to Democracy*, editado por Marco Guigni, Doug McAdam, Charles Tilly. Boulder, CO: Rowman and Littlefield, 1998, p. 125 a 145.

representación y un cierre de espacios para la discusión colectiva y toma de decisiones. Escenarios como este, presente en México y con características similares en la región, en donde se observa un alto grado de conflictividad, permitieron concluir que la protesta social no solamente es algo que sucede en las democracias, sino que su ejercicio tiene relevancia y trascendencia tanto social, como política.

Ahora bien, aun cuando la conclusión es que efectivamente la protesta social reviste de trascendencia social y política, que se maximiza frente a sociedades con cierto déficit democrático, en futuros trabajos bien podría profundizarse y problematizarse a partir de las conclusiones obtenidas, en particular respecto a los diferentes impactos y consecuencias que puede generar la protesta en diferentes contextos o regímenes democráticos. Es decir, partiendo de la conclusión arribada sobre que efectivamente la protesta social es relevante y permite la participación social no institucional, bien podría analizarse su papel diferenciado en regiones considerados más democráticas frente a aquellas de corte más autoritario, o si existe algún tipo de correlación entre mayor conflictividad, crisis de representación y existencia de protestas. Además, podría analizarse si es necesario que existan ciertas condiciones mínimas democráticas para que surja la protesta social, o incluso si su desarrollo e importancia en tanto forma de participación, disminuye en contextos en los que se considera existe apertura institucional para la participación política.

Ahora bien, establecer la relevancia y trascendencia social y política de la protesta, nos permitió justificar su estudio desde el enfoque de los derechos. Es decir, la relevancia y presencia social con la que cuenta, la convierten en un fenómeno que el derecho debe proteger, por lo que desde un enfoque evolutivo de los derechos humanos a partir de las demandas sociales, se incorpora la protesta social como un nuevo derecho. Por ello, en el segundo capítulo en el que se hizo referencia a los derechos y sus garantías, se analizó la relación de la protesta social con otros derechos humanos como la libertad de expresión y de reunión, concluyendo que la protesta, tiene características especiales y únicas que si bien se relaciona e su ejercicio con otros derechos, permite observarla como un derecho

humano autónomo, válido en sí mismo, siendo además un derecho que permite la exigencia de otros derechos.

Dicha conclusión (entender la protesta como un derecho humano), permitió no solamente reconocerle importancia, sino generar esquemas para su adecuada protección, lo que implicó identificar las obligaciones que genera frente a las autoridades. Así, el capítulo tercero nos permitió identificar, cuáles son las conductas exigidas a las autoridades, tanto de actuar como de no actuar frente a la protesta social, de manera que ésta sea respetada, protegida, garantizada y promovida desde el actuar y las atribuciones de las distintas autoridades.

Para poder identificar las distintas conductas exigibles a las autoridades para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, se analizaron estándares principalmente de fuente internacional que generalmente se encontraban asociados a derechos como libertad de expresión o reunión y que al ubicarlos respecto al derecho a la protesta forman la hoja de ruta para avanzar en la adecuada protección y garantía del ejercicio de la protesta social con sus múltiples dimensiones.

Así, este apartado demostró que para que la protesta social puede ser ejercida considerando sus características principales y sin ser desnaturalizada, requiere que las autoridades eviten realizar conductas que la restringen, por ejemplo a través de legislaciones que limiten desproporcionalmente el uso del espacio público o que impongan restricciones administrativas excesivas. Requiere también adoptar un enfoque en el que las autoridades, en particular aquellas encargadas del uso de la fuerza estén encaminadas a la protección a las personas que se manifiestan y la armonización de derechos, lejos de utilizar la fuerza pública para como mecanismo de control social, inhibir la participación o realizar conductas arbitrarias como encapsulamientos o detenciones masivas. Así mismo, se requieren mecanismos que hagan vigentes las garantías frente a la protesta social, estableciendo controles frente al abuso y propiciando la rendición de cuentas. Finalmente, se estableció que la protesta social debe ser promovida en tanto derecho humano y por lo tanto evitar criminalizar a quienes la ejercen, lo que implica incluso que se genere una nueva narrativa que reconozca la importancia de la protesta social para las sociedades.

En este tercer capítulo, también se concluyó que si bien las obligaciones de la autoridad frente a la protesta social son universales y deben aplicarse en principio frente a cualquier persona, también es cierto que existen grupos y poblaciones frente a los que asegurar el derecho a la protesta requiere de acciones y medidas reforzadas que partan de su especial vulnerabilidad y contexto histórico de exclusión. Así, se concluye que las autoridades deben prestar especial atención para que, por ejemplo, las mujeres, las personas indígenas o las personas migrantes, puedan ejercer su derecho a la protesta social en condiciones de igualdad.

Establecidas de manera no limitativa las obligaciones, entendiendo que estas siempre pueden ampliarse y desarrollarse de manera progresiva, surgen de nuevo interrogantes que podrían ser desarrolladas, partiendo de lo establecido en este trabajo. En particular, una vez que se determinaron las conductas exigibles a las autoridades, así como la funcionalidad de la protesta, surge la pregunta sobre cuál debe ser la obligación de la autoridad respecto del contenido de la protesta, ¿debe asumir una respuesta neutral y ajena al contenido de la protesta?, ¿o la exigencia expuesta debe generar una determinada actuación de procesamiento de las demandas?.

De primer momento y de acuerdo a lo desarrollado en este trabajo, podría argumentarse que la autoridad está obligada a respetar y proteger cualquier protesta con independencia de su contenido, es decir, no puede facilitar aquellas que considere adecuadas y limitar las que no le parezcan. Sin embargo, también es posible establecer que más allá de respetar y proteger las manifestaciones, existe cierta expectativa de procesamiento de las demandas que encierra la protesta, dicha respuesta no debe ser necesariamente institucionalizada, sin embargo si puede reflejar fortalezas o debilidades de un gobierno autoridad frente al conflicto o la pluralidad, así como mostrar diferentes formas de procesamiento (más democrático o más represivo o autoritario) de las exigencias sociales, e incluso se podría analizar, las consecuencias que dicha respuesta estatal podría tener frente a los movimientos y protestas (lo que Tarrow desarrolla al establecer la

“facilitación de demandas y represión selectiva”⁴⁰¹ por parte de los Estados y su vinculación con la destrucción o radicalización de los movimientos).

Además, podría establecerse que dependiendo, no sólo de la demanda, sino también del grupo que la represente, podría existir una mayor tolerancia o expectativa de procesamiento y resolución de las demandas, cuando se trata de grupos especialmente marginalizados o excluidos de los procesos deliberativos, como lo ha señalado Gargarella,⁴⁰² lo que implicaría una diferenciación en el tratamiento o quizá una protección reforzada para ciertos grupos. Sin duda aún quedan respuestas pendientes para estas interrogantes y sobre la pertinencia o no de traducir dicha expectativa de procesamiento en obligaciones estatales.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se realizó un análisis de la respuesta estatal que se ha tenido la protesta social por parte de las autoridades en México en un periodo de tiempo determinado (2012-2014), lo que nos permitió concluir que aún bajo el supuesto de que existan limitaciones legítimas al derecho a la protesta, los casos y patrones observados constituyen violaciones a las obligaciones de las autoridades frente a la protesta social. De lo señalado en el presente trabajo, se concluye que para hacer frente a las violaciones referidas, las autoridades deben partir, en primer momento, de reconocer la relevancia que tiene la protesta social para las democracias, y bajo un enfoque de derechos humanos, dar cumplimiento a las obligaciones que genera como un derecho humano.

Así, esta tesis argumentó que la protesta social, con sus características y elementos, conlleva una relevancia especial en las democracias al permitir ampliar canales de participación e incluir a voces comúnmente excluidas en los debates públicos, lo que justificó la importancia de leerla desde los derechos humanos, y establecer las obligaciones que implica para las autoridades, mismas que han sido incumplidas en el caso mexicano.

Por lo tanto, se concluye que es necesario que las autoridades modifiquen su actuar para poder dar cumplimiento a las obligaciones que en materia de derechos

⁴⁰¹ Tarrow, Sydney, Op. Cit. 11, pp. 212 y 213.

⁴⁰² Gargarella Roberto, Un diálogo sobre la ley y la protesta social. *Postdata* (online), 2007, n.12, pp.139-170. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012007000100007&lng=es&nrm=iso> [última consulta: 20 de diciembre de 2018].

humanos tiene frente a la protesta social. Ello evitaría que se mantuvieran los casos de violaciones a la protesta social, y permitiría que ésta cumpla con su papel como derecho y como mecanismo no institucional que fortalece sociedades críticas y participativas, fortaleciendo y ensanchando nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, Marcelo, "Protestas sociales ¿violación o reivindicación del derecho", Gargarella, Roberto, *El derecho a resistir el derecho*, Colección Nuevo Foro Democrático, Editorial Miño y Dávila, Argentina, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe "Falsas sospechas, detenciones arbitrarias por la Policía en México", 2017.
- ALVARADO-ALEGRÍA, Norberto, *El derecho a la ciudad como derecho humano emergente*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2014.
- APARICIO WILHELMI, Marco y Pisarello, Gerardo, "Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas", en Bonet Pérez et al. (dir.) *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, editorial Huygens, 2008.
- BEUCHOT, Mauricio, *Derechos humanos, historia y filosofía*, Editorial Fontamara, 5ª ed., México 2011.
- BOBBIO, Norberto, "Presente y futuro de los derechos del hombre", en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Gedisa, 1992 (2a. ed.).
- CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando (coord.), "La protesta social en América Latina", *Cuaderno de Perspectiva Política I*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012.
- CATHERINE CONAGHAN, "Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo", *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD – Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia y Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *Del papel a la práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016. Monitoreo de la aplicación de las reformas en materia de derechos humanos, penal y amparo*, México, 2017.

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, CELS (coord..) “Los estados Latinoamericanos frente a la protesta social” coordinado por CELS, 2015, disponible en: http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/
- _____, *El Estado frente a la protesta social- 1996-20002*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2014, Santiago de Chile, 2014.
- CORTEZ MORALES, Edgar, Criminalización de la protesta social en México El Cotidiano, vol. 23, núm. 150, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2008.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos, ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Editorial Trotta, España 2007.
- CRUZ, Rafael, “El derecho a reclamar derechos: acción colectiva y ciudadanía democrática”, en Manuel Pérez Ledesma (comp) *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000.
- CUERVO, Hernández, Ugarriza, (editores), *El giro deliberativo de la democracia, teoría y evidencia empírica*, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- DULITZKY, Ariel “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos” en Martín, Claudia Martín, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington Collage of Law, American University / Fontamara / Universidad Iberoamericana, México, 2004.
- ELSTER, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.
- ESQUIVEL, Gerardo, “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político”, Oxfam, México, 2015.
- FAVELA Gavia, Diana Margarita, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946 – 1997*, México: UNAM – CEIICH – Plaza y Valdés, 2006.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, La protesta social pacífica: ¿Un derecho en las Américas?, Informe N° 460/3, octubre de 2006.

FRENTE POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL (FLEPS), *Informe Control del espacio público*, México, 2014, Disponible en: <http://libertadyprotesta.org/informes-y-comunicados/>

_____, *Informe Control del espacio público 3.0*, México, 2015. Disponible en: <http://libertadyprotesta.org/informes-y-comunicados/>

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *La relación entre el derecho a la protesta y las teorías deliberativas de la democracia en la obra de Roberto Gargarella*, Coherencia [en línea], 5 Enero-Junio, 2005.

GARGARELLA Roberto, Un diálogo sobre la ley y la protesta social. *Postdata* (online), 2007, n.12. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012007000100007&lng=es&nrm=iso>.

_____, “Expresión Cívica y “Cortes de Ruta”, en Felipe González y Felipe Viveros, (editores), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2000.

_____, “Expresiones de violencia en un contexto de fragmentación social”, CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2017*, Editorial Siglo XXI, Argentina, 2017.

_____, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 2002.

_____, *De la injusticia penal a la justicia social*, Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes, Bogotá, 2008.

_____, *El derecho a la protesta social, el primer derecho*, Ad Hoc, Buenos Aires 2005.

GONZA, Alejandra y García Ramírez, Sergio, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CDHDF y Corte IDH, México, 2007.

- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2000.
- HERRERA FLORES, Joaquín “Hacia una visión compleja de los derechos humanos” en Joaquín Herrera Flores (ed.), *El Vuelo de Anteo. Derechos Humanos y Crítica de la Razón Liberal*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001.
- _____, “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales”, *La globalización y los derechos humanos. IV Jornadas Internacionales de Derechos Humanos* (Sevilla, 2003) Talasa Ediciones, s. l., 2004.
- HUERTA, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Fernández Ruiz et al. (coord.), *Seguridad pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 134, Disponible en
- INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE CATALUNYA, *Declaración Universal de los derechos humanos emergentes*, 2009.
- MAGRINI, Rabinovich, Rincón, (editores), *Vamos a Portarnos Mal, Protesta Social y Libertad de Expresión en América Latina*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Bogotá, 2011.
- MARTÍ MARMOL, José Luis, *Democracia y deliberación, una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 113. Julio-Septiembre 2001.
- MARTÍNEZ ROSILLO, Alejandro, *Fundamentación de los derechos humanos desde América Latina*, ITACA, México, 2013.
- MEGÍAS QUIRÓS, José Justo (coordinador), “Algunas precisiones sobre los derechos humanos”, *Manual de Derechos Humanos*, Ed. Thomson, Madrid, 2006.
- MORENO LUCE, Marta Silvia, *El fundamento de los derechos humanos*, Revista Letras Jurídicas, Núm. 15, Enero 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

- MOUFFE, Chantal, "Ciudadanía radical y comunidad política", *Dimensiones de democracia radical, pluralismo, ciudadanía, comunidad*, Prometeo libros, Argentina, 2012.
- NAISHTAT, Francisco, Schuster, Federico, et al., (comp.), *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005, p 51.
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J y Herrera Gutiérrez María Rosa, "Contexto micro y macro de la protesta colectiva: América latina en la década de los noventa", *Revista mexicana de sociología*, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, México, 71, núm 1 (enero marzo), 2009.
- NUN, José, *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo, "Notas sobre la democracia en América Latina." En Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- PAREJA, Estela y Guillén, Aida, "La Carta de Derechos Humanos: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI", en *Naturaleza y alcance de los Derechos Humanos Emergentes: la Carta de los Derechos Humanos emergentes y el derecho a la renta básica de ciudadanía*, Institut de Drets Humans de Catalunya.
- PEREYRA, Sebastián, "Protesta social y espacio público: un balance crítico", *Lo Qué Vendrá*, Publicación periódica de la carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Año 7, No. 5. Diciembre 2010.
- PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos, capítulo I: Noción de los derechos humanos*, Editores del Puerto, Argentina, 1997.
- PISARELLO, Gerardo, "Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel", en Gerardo Pisarello,

- Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, Trotta, Madrid, 2007.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2014.
- _____, *Camino a la democracia constitucional en México*, Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 36, abril de 2012, México, ITAM.
- _____, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Fondo de cultura económica, México, 2006.
- SANTOS, Miguel Ángel de los, *Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales*, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, UNAM, México, 2018.
- SCRIBANO, Adrian y Schuster, Federico, “Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura”, *Protesta social en Argentina* (CLACSO), Argentina, 2001.
- SCHUSTER, Federico, “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, *Tomar la Palabra. Estudios sobre la protesta social y a acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.
- _____, *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003*, Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. N° 48. Argentina, 2006.
- SERRANO SALDAÑA, Javier y Beuchot, Mauricio (editores), *Derechos Humanos y naturaleza humana*, 2ª edición, IIJ UNAM, México 2017.
- SERRANO, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, *El enfoque de derechos humanos*, Flacso-México (colección Guías de estudio de la maestría en Derechos Humanos y Democracia), Mimeo, México, 2012.
- _____, *Los derechos humanos en acción, obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013, p 30.
- SOUSA SANTOS de, Boaventura, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, vol. 1, Para un nuevo sentido común: La ciencia,

el derecho y la política en la transición paradigmática, España, Palimpsesto, 2000.

TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TILLY, Charles, "Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas" en *Sociológica*, año 10, núm. 28, UAM-A, 1995.

TURNER, Bryan, "Esbozo de una teoría de la ciudadanía", *Dimensiones de democracia radical, pluralismo, ciudadanía, comunidad*, Prometeo libros, Argentina, 2012.

WALDRON, Jeremy, *A Right-Based Critique of Constitutional Rights*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 13, No. 1 (Spring, 1993).

YTURBE, Corina, *Sobre El lenguaje de los derechos: Ensayo para una teoría estructural de los derechos de Juan Antonio Cruz Parceró*, Isonomía, México, n. 29, 2008.

Instrumentos y resoluciones internacionales:

CIDH, Audiencia sobre Derechos humanos y protesta social en México, 153 período ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014.

_____, Audiencia sobre Protesta social y derechos humanos en América. 154 período ordinario de sesiones. 16 de marzo de 2015.

_____, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.LV/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015.

_____, *Informe Anual 2002 de la Relatoría para la Libertad de Expresión*

_____, *Informe Anual 2005*, Volumen III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.LV/II.124 Doc. 7,

_____, *Informe Anual 2012, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo II, OEA/Ser.LV/II.147. Doc. 1., 5 de marzo de 2013.

_____, *Informe anual 2013*, Relatoría para la libertad de expresión de la CIDH, OEA/Ser.LV.II.

_____, *Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13. 9 de marzo de 2015.

_____, *Informe anual 2015 Capítulo IV-A sobre Uso de la Fuerza*, 17 de marzo de 2016.

_____, *Informe anual 2015, capítulo IV sobre Uso de la Fuerza*.

_____, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV*.

_____, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006*.

_____, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 2015*

_____, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57*.

_____, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México, 2 de octubre de 2015*.

_____, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010*.

_____, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., 31 de diciembre de 2011*.

Consejo de Europa, Comisario de Derechos Humanos, *Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía*, 12 de marzo de 2009.

ONU, Consejo Económico y social, Comisión de Derechos Humanos, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Informe presentado por Relator Especial, Sr. Paul Hunt, E/CN.4/2005/51, 14 de febrero de 2005*.

_____, *Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999*.

_____, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016.

_____, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/62/225, 13 de agosto de 2007,

_____, *Informe del Relator Especial sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en su misión a México*, A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero 2018,

_____, *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, 29 de diciembre de 2014.

_____, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, *Adición Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril, 2014.

_____, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

_____, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013,.

_____, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014.

_____, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/29/2, 28 de abril de 2015.

_____, *Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013.

_____, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y

Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

_____, Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita Oficial al país en octubre de 2015, publicada en octubre de 2016.

_____, *Recopilación de Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos de Derechos Humanos Creados en Virtud de Tratados*, HRI/GEN/1/Rev.1.

_____, *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.

_____, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014,

OSCE/OIDDHH y Comisión de Venecia, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*, Segunda edición, 2010.

Sentencias Internacionales:

CIDH, Asunto Fernando Alciblahdes Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador, Medida Cautelar No. 30-14. 24 de marzo de 2014,

Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familia contra Colombia, Sentencia de 3 de septiembre de 2012.

_____, Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52,

_____, Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.

_____, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.

_____, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213.

_____, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.

_____, 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

_____, Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

_____, Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

_____, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.

TEDH, Giuliani y Gaggio contra Italia, Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011.

_____, Güleç contra Turquía, Sentencia de 27 de julio de 1998.

_____, M. C. y A. C. contra Rumania, Sentencia de 12 de julio de 2016.

_____, Solomou y otros contra Turquía, Sentencia de 24 de junio de 2008.

_____, *Ziliberberg contra Moldavia*, sentencia del 4 de mayo de 2004.

Criterios Judiciales:

SCJN, Tesis 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 986. Registro No. 2 010 426.

_____, Tesis 1a. LIV/2010, Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Marzo de 2010; Pág. 927. Registro No. 164 995.

_____, Tesis P./J. 21/2014 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 204. Registro No. 2 006 225

_____, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Registro No. 2 006 224, p 202;

_____, 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Registro No. 2 010 426, Pág. 986.

Tribunal Colegiado de Circuito, Tesis XXVII.3o. J/23 (10a.); Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2257. XXVII.3o. J/23 (10a.), Registro No. 2008517.

_____, Tesis XXVII.3o. J/24 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2254, Registro No. 2 008 515

_____, Tesis XXVII.3o. J/25 (10a.), Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2256. Registro No. 2 008 516

_____, Tesis XXVII.3o.4 CS (10a.), Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo III; Pág. 2839. Registro No. 2 007 59.

Tribunal Constitucional Español, Sala Primera, Recurso número 942/1987, Sentencia número 85/1988 de 28 de abril de 1988, sp. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/1988/05/28/pdfs/T00002-00004.pdf>

Otros:

CDHDF, Recomendación 7/2013

_____, Recomendación 9/2015

_____, Recomendación 10/2015

_____, Recomendación 11/2015

CNDH, Recomendación General 12/2006

_____, Recomendación 2VG/2014

_____, Recomendación 57/2017