

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica*

*Armando J. Meneses Larios***

SUMARIO: Algunas particularidades del derecho a la protesta. Movilidad y uso de la fuerza. Modelos legislativos de regulación de la protesta social. El caso mexicano

En el primer proyecto de la Declaración Universal se había pensado al derecho a la libertad de reunión y al de asociación pacífica como dos derechos independientes, y de hecho así fue plasmado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en los artículos 20 y 21. Sin embargo, en un esfuerzo por consolidar lo que se había entendido como una lista de principios del primer borrador de Declaración, desde el proyecto de René Cassin estos fueron redactados en un solo artículo, de tal suerte que en la versión final quedó establecido en el artículo 20 de la siguiente manera:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

* Se agradece la colaboración de María Jimena Ochoa Saade para este artículo.

** Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en derecho con especialización en derecho internacional de los derechos humanos por el WCL del American University en los Estados Unidos. Actualmente profesor de asignatura en la Facultad de Derecho y Coordinador de Asesores de la Abogada General, ambos de la UNAM.

Sobre la interpretación de estos derechos se encuentra poco en las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, que es el cuerpo colegiado encargado, entre otras cosas, de dar la interpretación válida de los contenidos del PIDCP —incluidos los artículos 20 y 21—. No obstante, desde 2010, el Consejo de Derechos Humanos¹ crea la Relatoría Especial sobre el derecho de reunión y de asociación pacíficas (RE)² en cuyos informes podemos encontrar mayores elementos de interpretación y análisis de estos derechos.

Es así que la RE entiende por reunión “la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto” y por asociación “todo grupo de personas físicas o jurídicas agrupadas para actuar de consuno y expresar, promover, reivindicar o defender colectivamente un conjunto de intereses comunes”.³ Desde hace 70 años, mediante la adopción de la Declaración, esta forma de defender intereses en grupo ha sido identificada como un derecho humano.

Una definición interesante sobre la *libertad de reunión* y que nos dará pie para el enfoque que queremos dar en el presente artículo, es la adoptada por el Tribunal Constitucional Español, que la define como “...la 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”.⁴

¹ El Consejo de Derechos Humanos es el órgano que sustituye la antigua Comisión de Derechos Humanos. Esta última fue creada en 1946, entre otras funciones, fue encargada de adoptar la Declaración Universal de Derechos Humanos

² <https://documents-dds.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/164/17/PDF/G1016417.pdf?OpenElement>

³ <https://documents-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/135/89/PDF/G1213589.pdf?OpenElement>

⁴ Tribunal Constitucional Español, “Sentencia 170/2008”, Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español en el recurso de amparo núm. 10471-

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

En los últimos años, una de las manifestaciones más frecuentes de la libertad de reunión ha sido la protesta social. Se trata de una práctica mediante la cual un grupo de personas se reúne para manifestarse y exigir derechos, por no contar con otras vías institucionales para ello o porque dichas vías han sido inaccesibles o ineficaces. Su ejercicio no sólo constituye un derecho humano por sí mismo, sino que define e impulsa la justiciabilidad de otros derechos.

De esta forma, ya sea como un derecho autónomo o como vía de exigibilidad de otros derechos, la protesta social adquiere particular importancia para la consolidación de un Estado constitucional democrático. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce a las manifestaciones pacíficas como una contribución positiva al desarrollo, fortalecimiento y efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos, así como al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁵

El fenómeno de la Primavera Árabe es un ejemplo de cómo la protesta social abre nuevos horizontes en la consolidación de la democracia. Esta serie de levantamientos acaecidos principalmente en 2011 en países como Túnez, Egipto, Yemen, Marruecos, Siria, Argelia y Libia son muestra de participación ciudadana y de su injerencia social en las decisiones políticas. El ejercicio del derecho a la protesta social ofrece una alternativa no violenta para lograr un cambio (incluso en términos de régimen político), y facilita un intercambio entre la ciudadanía y las autoridades sobre el sentir y las necesidades de la primera.

Algunas de las visiones más contemporáneas sobre las sociedades democráticas hacen mención de la existencia de una *democracia de derechos* en la cual el grado democrático no se mide exclusivamente con base en la participación política de las perso-

2006 (diciembre 2008), citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales* (Ciudad de México, Distrito Federal: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013), 15.

⁵ Cfr. Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/25/L.

nas, sino por el goce y ejercicio de sus derechos humanos.⁶ Como lo demostraron Davenport y Armstrong, en sociedades con estándares democráticos consolidados, las violaciones a derechos humanos representan una afectación significativa al grado de democracia.⁷

La entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que las personas se rebelarían y protestarían si sus derechos humanos no estuvieran protegidos por el estado de derecho y que la denegación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales había traído aparejadas manifestaciones populares en todo el mundo.⁸

Es así que, particularmente para los grupos que históricamente han sido discriminados, la protesta cobra especial relevancia, por ser, en muchas ocasiones, el único medio para la reivindicación de sus derechos. Maina Kiai, RE, reconoce que aquellos expuestos a mayores riesgos comparten la experiencia de la discriminación, el trato desigual y el acoso⁹, y señaló que una transición democrática auténtica es irrealizable sin la participación y representación de todos y todas.¹⁰

⁶ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales* (Ciudad de México, Distrito Federal: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013), 12.

⁷ Resultado de un estudio estadístico que realizaron en 147 países a lo largo de 20 años para identificar los niveles democráticos en contraposición a la incidencia de violaciones a derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, y tortura. Cfr. Christian Davenport y David A. Armstrong II. “Democracy and the Violation of Human Rights, A Statistical Analysis from 1976 to 1996”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3 (Julio 2004): 538–554.

⁸ Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *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 para los Derechos Humanos*, A/HRC/25/32, (29 de enero de 2014).

⁹ Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *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).

¹⁰ Así, el Relator exigió la visibilización de las personas con discapacidad; los jóvenes, incluidos los niños; las mujeres; las personas lesbianas, gays,

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

No obstante, podemos señalar que no existen Estados democráticos perfectos y el ejercicio de la protesta social es evidencia de ello. Una de las principales críticas al derecho a la protesta es su funcionalidad como medio de reclamo y su contraposición con la vía institucional.

En palabras de Zaffaroni, el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos —en conjunto con otros derechos— es un elemento que impone a todos los Estados el deber de respetar el derecho a disentir y a reclamar públicamente por sus derechos.¹¹ El mismo autor problematiza la inexistencia de Estados de derecho perfectos, así como la manera en que ninguno de los Estados de derecho pone a disposición de sus habitantes todas las vías institucionales y eficaces para ejercer sus derechos. Asimismo, recuerda el Preámbulo de la Declaración: *Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.*

Desde este postulado, surge la gran ironía del derecho a la protesta social: representa una ruptura —si acaso temporal— con la institucionalidad, es decir, una rebelión, pero, a la vez, el Estado debe respetarlo y garantizarlo en un marco de debida diligencia.

Es precisamente en este punto en el cual reside la valía de la protesta social: tiene una connotación finalista y de imposibilidad de accionar *de iure* o *de facto* otros medios de justiciabilidad de derechos. Representa una oportunidad —independiente y libre de factores normativos, procedimentales o de cualquier otra índole— de expresarse frente a la autoridad y exigir un derecho.

bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI); los grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; los periodistas, sindicalistas, activistas en favor del medio ambiente, y los no nacionales, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadoras migratorias como grupos que representan retos específicos en la materia. *Ibid.*

¹¹ Eduardo Raúl Zaffaroni, “El Derecho penal y la protesta social”, en *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?*, ed. Eduardo Bertoni, 5 (Buenos Aires: Universidad de Palermo y Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, 2010).

ALGUNAS PARTICULARIDADES
DEL DERECHO A LA PROTESTA

Con el fin de comprender la naturaleza compleja del derecho a la protesta social, es importante aludir a la dimensión colectiva de éste. Al igual que la libertad de expresión, la protesta social permite establecer un sistema de comunicación de ideas, pensamientos e información con el fin de hacer públicas las demandas que aquejan a la sociedad y contribuir así a la construcción democrática y plural de la misma.

El aspecto colectivo no se refiere a un elemento cuantitativo centrado en la cantidad de personas que participan en la protesta sino al enfoque desde una perspectiva esencialmente cualitativa orientada al contenido, causas y razones que generan la protesta. Lo anterior debe ser considerado con el objetivo de atender las demandas desde una perspectiva estrictamente social.¹²

Por otro lado, es importante recapitular la fractura doctrinal sobre la concepción del derecho a la protesta social, que por un lado se entiende como un derecho autónomo y por otro como un conjunto de derechos. En el informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos en 2007, se refirió que la protesta social conlleva a la materialización y el ejercicio de una serie de derechos reconocidos en el ámbito nacional como internacional, entre los cuales se pueden mencionar el derecho de reunión, la libertad de asociación, la libertad de expresión e incluso los derechos sindicales.¹³

En 2015, durante la discusión de expertos que se dio en el marco del Consejo de Derechos Humanos¹⁴, se dijo que la

¹² Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *1DMx. Informe especial sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012* (México: CDHDF, 2014), 97-98.

¹³ Cfr. Naciones Unidas, Asamblea General, *Los defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General. 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.

¹⁴ Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de*

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

protesta pacífica era multifacética, una amalgama de diferentes derechos, una libertad que apoyaba, hacía posible, acompañaba y facilitaba el ejercicio de otros derechos y libertades. Aunque por una parte se sostuvo que merecía considerarse la posibilidad de establecer un derecho específico a la manifestación pacífica, otra corriente afirmó que la gran diversidad de derechos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos era suficiente para proteger el ejercicio de la manifestación pacífica.¹⁵

Independientemente de la división teórica, como nos esclarecen Vázquez y Serrano, lo anterior no quiere decir que el ejercicio del derecho a la protesta social no se encuentre íntimamente relacionado con la existencia y la materialización de otros derechos humanos, pues en virtud del principio de interdependencia que les rige, éstos no deben ser observados como elementos aislados, separados o desvinculados del resto sino como un conjunto cuyos elementos se encuentran en una constante situación de interrelación e interdependencia.¹⁶

Algunos derechos interrelacionados de forma directa con el derecho a la protesta social, por proporcionar tan sólo algunos ejemplos, son los de reunión pacífica, libertad de asociación, libertad de expresión y participación política contenidos en los artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los artículos 13, 15, 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además del artículo 4, 20, 21 y 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos, A/HRC/25/32, (29 de enero de 2014).

¹⁵ Cfr. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales* (Chile: INDH y ACNUDH, 2014), 94-95.

¹⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *El enfoque de derechos humanos*, Guías de estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, (México: Flasco-México, 2012), 38.

MOVILIDAD Y USO DE LA FUERZA

Continuando con las consideraciones sobre el derecho a la protesta social, me permitiré reflexionar de manera breve sobre dos elementos frecuentemente presentes en la esfera de este derecho: su aparente contraposición con el derecho a la movilidad y la regulación sobre uso de la fuerza en contextos de manifestaciones.

Lamentablemente en México existe una tendencia de estigmatización, criminalización y discriminación en contra de los grupos que ejercen su derecho a la protesta social a través de manifestaciones. Como se ha dicho antes, el derecho a la protesta es esencial en un Estado democrático, y como tal, cualquier acto que lo afecte debe ser excepcional y estrictamente fundamentado, tomando en cuenta que esas medidas pueden tener consecuencias en la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos, e incluso acentúa de forma importante las desigualdades ideológicas entre personas pertenecientes a grupos con diferentes ideologías.¹⁷ De ahí que el derecho a la protesta no debe percibirse como un atentado contra la dimensión individual del derecho a la movilidad; por el contrario, la autoridad está obligada a garantizar espacios de convergencia para la existencia equitativa de ambos derechos.

Por otro lado, también se ha visto cómo el uso excesivo de la fuerza es utilizado para inhibir el ejercicio de este derecho. Por ello, es fundamental reglamentar debidamente el uso de la fuerza por parte del Estado en contextos del ejercicio del derecho a la protesta social. Por lo general, se acepta que corresponde a las autoridades facilitar las protestas pacíficas y, de ser necesario, controlarlas cuando estas se tornan violentas o pongan en riesgo la vida o integridad de las personas. No obstante, para el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales es claro que el uso de la fuerza letal no procede en contextos de manifestaciones, en parte, porque no está permitido disparar a la multitud. En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda la

¹⁷ El *Estudio de opinión pública sobre protesta social y libertad de expresión en la Ciudad de México* elaborado en 2018 por *Colectivo iae – Investigación y análisis estratégico en ciencias sociales* representa un ejercicio interesante de análisis de la percepción sobre el derecho a la protesta en la capital mexicana.

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

implementación de mecanismos para “prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas”, ya que esta podría generar consecuencias letales.

De esta forma, un prerequisite básico del uso de la fuerza debe ser diferenciar las conductas de las personas que participan en una manifestación. Una reunión no es una entidad homogénea, por ello, el uso de la fuerza necesario y proporcionado como un último recurso para proteger la vida, debe dirigirse exclusivamente a determinadas personas que incurran en faltas o actos delictivos, mas no a la multitud entera.¹⁸

En la jurisprudencia interamericana resulta importante la sentencia del caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* por establecer los principios básicos bajo los cuáles se deben conducir los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (FEHCL) en el uso de la fuerza, a saber: legalidad, necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad.¹⁹ Además, para hacer uso de la fuerza, el Estado no sólo debe asegurar la existencia de la violencia en la protesta, sino también a asegurar que se han tomado las medidas apropiadas para mantener un carácter pacífico en la reunión.²⁰

En este sentido, los FEHCL tiene una doble tarea: en un primer momento, actuar con base en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; por otro lado, tener la capacidad de reducir el nivel de violencia de la persona sospechosa con base en su presencia física, verbalización, control físico, tácticas defensivas, entre otros elementos. Para ello, resulta fundamental la preparación y capacitación con que cuenten estos funcionarios al llevar a cabo sus labores.

¹⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *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).

¹⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251.

²⁰ Mylène Bidault, “Commentaire de l’article 21” en *Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques: commentaire article par article* (2011), citado en Saulius Katuoka & Rūta Giedraitė, *Le droit de protester en tant que forme spécifique de l’exercice du droit de réunion* (Vilnius: Mykolas Romeris University, 2014). Traducción del autor.

MODELOS LEGISLATIVOS DE REGULACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Otro aspecto fundamental en la concepción y regulación del derecho a la protesta social son los modelos legislativos que la rigen. A partir del modelo legislativo diseñado en un Estado, se perfila muchas veces el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,²¹ identifica tres modelos en los Estados contemporáneos. Considero pertinente describirlos sumariamente con el objetivo de entender la concepción de la protesta social por parte de las autoridades en la actualidad.

En primer lugar, se identifica el *modelo prohibicionista*, desde el cual todas las conductas relativas al ejercicio de la protesta social son punibles y sancionables. En este marco, el derecho penal representa el eje rector del acercamiento al fenómeno. La autoridad se concentra en proteger bienes jurídicos alternativos —bajo conceptos como la *moral pública* o el *orden público*—, en lugar de realizar una ponderación y garantizar los derechos involucrados. Este modelo está íntimamente asociado con la *criminalización de la protesta social*, particularmente en conglomeraciones con fines políticos.²²

Es especialmente preocupante la utilización de este tipo de medidas para disuadir el trabajo que realizan defensores o defensoras de derechos humanos. Se cuentan con registros muy puntuales acerca del uso arbitrario del sistema penal para disuadir

²¹ CDHDF, en su Propuesta General 01 de diciembre de 2013 *Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*

²² En múltiples contextos prohibicionistas y abolicionistas, algunos manifestantes han adoptado prácticas alternativas de manifestación con el fin de evitar la sanción por parte de la autoridad, a pesar de que en ocasiones han sido igualmente reprimidos. Rescato los casos de la *revolución con aplausos* en Bielorrusia en 2011, en la cual jóvenes organizados previamente por medio de redes sociales aplaudían en espacios públicos en momentos determinados para llamar la atención de la población sin generar una excusa para que la autoridad les reprimiera, así como las protestas consistentes en pasear en un parque en Rusia, tras la toma de protesta de Vladimir Putin en 2012. Ambas manifestaciones, a pesar de la ausencia de mensajes políticos explícitos, fueron dispersadas por la policía.

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

el derecho de protesta y que tienen un efecto intimidante para el trabajo que personas defensoras. Por ejemplo, la Relatora de defensores de la ONU documentó que los defensores y las defensoras participantes en estas protestas han sufrido arrestos, detenciones y malos tratos²³.

En segundo lugar, algunos Estados regulan la protesta social con base en un *modelo integral*, cuyo objetivo es poner al centro un enfoque de derechos humanos y garantizar el ejercicio del derecho a la protesta social a través de una presunción en favor de las reuniones y manifestaciones. Procura la facilitación y menor restricción posible de los actos de manifestación pacífica, y reconoce su papel primordial en una sociedad democrática. Este modelo prioriza la reglamentación —dirigida principalmente a las autoridades estatales— como herramienta para generar espacios de participación y es el único compatible con los estándares internacionales de derechos humanos.

En tercer lugar, podemos identificar un *modelo abolicionista*, el cual implementa medidas de control formales —ya sean institucionales o sociales— con el fin de regular el derecho a la protesta social. Aunque no opera con principios meramente punitivos, funciona con base en restricciones o limitaciones indirectas a derechos asociados o aparentemente contrapuestos.

Un ejemplo de la aplicación de este modelo es cualquier regulación que supedite el derecho a la protesta social al derecho a la movilidad, sin considerar los derechos de ambas partes. El modelo abolicionista concibe a las personas como objetos de protección, en lugar de sujetos de derecho, y pretende inhibir la protesta social con los métodos mencionados.

EL CASO MEXICANO

En el caso de nuestro país, el derecho de reunión y de asociación se encuentra plasmado en el artículo 9º de nuestra Constitución que señala lo siguiente:

²³ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/HRDCommentarySpanishVersion.pdf> pág. 105

“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.”

Un elemento interesante sobre esta previsión, es la limitante que impone en asuntos políticos, ya que establece que sólo la ciudadanía podrá ejercer el derecho en esta área. Lo anterior es contradictorio al principio de no discriminación del artículo 1º constitucional, pues falla en reconocer ejes significativos en materia de derechos humanos, tales como la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes, o los derechos de extranjeros residentes en territorio nacional. No obstante, el estudio específico de ello se debe reservar para otro espacio.

Por otro lado, el artículo plantea las injurias contra la autoridad como un límite al derecho a la protesta social; el razonamiento del cual deriva esta norma promueve la criminalización de la protesta social, inhibe el ejercicio de este derecho y corrompe su naturaleza como vía no institucional de exigencia. Como se analizará más adelante, la lógica de este artículo fue retomada en el Código Penal para el entonces Distrito Federal.

Cabe destacar el caso de la Ciudad de México como una de las megalópolis que genera un mayor espacio de protestas sociales, al tiempo de que se trata de un lugar de confluencia de un número considerable de personas — movilidad—. De ahí la constante fricción entre ambos y la necesidad de generar respuestas adecuadas que permitan el ejercicio de ambos derechos.

En el ámbito legislativo en la Ciudad de México, algunas de las disposiciones normativas más controvertidas en la materia han sido los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal²⁴.

²⁴ En septiembre de 2017, se publicó el Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. En su artículo 220, define los requisitos necesarios

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

El artículo 212 genera una connotación segregacionista en contra de la protesta social con su elección de términos (...*que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad...*). Además, el carácter de “perfectamente lícita” con el cual debe cumplir la finalidad de la manifestación es opaco y sujeto a la interpretación— y posible criminalización— por parte de la autoridad. Finalmente, los artículos 213 y 214 sobre la utilización de vías primarias de circulación no visualizan el derecho a la protesta social en un plano de igualdad frente a otros derechos, y relegan a un segundo plano la obligación de armonizarlo con el derecho a la movilidad en el proceso de diseño de política pública, lo cual quiebra fundamentalmente con el esquema democrático.

De ahí que la constitucionalidad de estos artículos fue cuestionada. Particularmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) promovieron las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014 para impugnar, entre otros, los artículos referidos por considerar que representaban restricciones desproporcionadas e injustificadas, y otorgaban un margen inseguro de discrecionalidad a las autoridades.

En la sentencia del 13 de octubre de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró que la disposición relativa a la obligación de dar aviso previo a las autoridades sobre la realización de una manifestación, no sólo es idónea y proporcional, sino también conforme a los instrumentos y estándares internacionales más protectores en la materia. Asimismo, la sentencia reconoce la necesidad de permitir *reuniones espontáneas* en consideración a la misma naturaleza del derecho a la protesta social.

Posteriormente, la Corte explica que la medida consistente en restringir el uso de vías primarias de circulación continua supera un examen de proporcionalidad de carácter estricto, obedece a

para poder llevar a cabo una manifestación, como lo es el escrito que fungirá como notificación previa en términos del artículo 212 de la Ley, los cuales incluyen: nombre completo de la persona física o moral que organiza la concentración; nombre de la concentración; fecha, horas de inicio y conclusión; lugar y en su caso ruta de la concentración; número estimado de asistentes; y número y tipo de vehículos que se utilizarán en la concentración.

la necesidad de proteger la integridad física de los participantes en la concentración humana y en el respeto y protección de los derechos del resto de la población de la ciudad, como la libertad de circulación y deambulatoria, y trae aparejado importantes beneficios para la colectividad que sobrepasan la incidencia en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y expresión.²⁵

El razonamiento de la SCJN resulta insuficiente en una lógica de derechos. A pesar de que reconoce algunas dimensiones esenciales del derecho a la protesta social, falla en atender las bases teóricas de las que se deriva su reglamentación. Los artículos 212, 213 y 214 de la Ley General de Movilidad configuran cargas desproporcionadas a las personas manifestantes, en lugar de enfocar la normatividad en la actuación gubernamental, como ya se mencionó anteriormente, pensando en un modelo legislativo integral de derechos humanos.

En términos de la interdependencia entre el derecho a la protesta social y la libertad de expresión, la SCJN también se pronunció—en el marco de dos juicios de amparo²⁶— al declarar inconstitucional el delito de ultrajes a la autoridad, previsto en el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal y que concuerda con la estructura teórica del artículo 9º constitucional.

Así, la SCJN determinó que el tipo penal era amplio, sujeto a discrecionalidad, y que arriesgaba la libertad de expresión, lo cual resignificó varios de los actos cometidos en el marco de la protesta social. Lo anterior constituyó un acierto sumamente relevante de la Corte, pues el artículo referido no sólo estigmatizaba la protesta social, sino que fungía como un elemento inhibitorio y sancionador de ésta.²⁷

Por otra parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión plantea derechos de usuarios y sus mecanismos de

²⁵ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁶ Amparo directo 2255/2015 y amparo directo 4436/2015.

²⁷ El artículo 287 establece “Al que ultraje a una autoridad en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de veinte a cien días multa.”

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

protección en el artículo 191. Uno de los derechos consiste en la manifestación de las ideas, al acceso a la información y a buscar, recibir y difundir información e ideas en los términos que establece la Constitución y las leyes aplicables. Lo anterior es importante por las circunstancias tecnológicas actuales que generan otra clase de ejercicio del derecho a la protesta social— aunado, por supuesto, a la libre expresión—. Las redes sociales facilitan este derecho ya sea de forma directa o como preámbulo de un movimiento presencial y, por ello, deben ser igualmente un coto protegido.

Con el fin de puntualizar el panorama mexicano en la materia, es pertinente revisar el Informe *Derechos Humanos y Protesta Social en México* elaborado en 2014 por el *Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México* (compuesto por diversas organizaciones de la sociedad civil), en el marco de la audiencia temática al respecto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Dicho informe indica que las protestas y manifestaciones, en las cuales se ejercen los derechos a la libertad de expresión, reunión, petición, entre otros, también han sido afectadas: en algunos Estados se han producido incidentes violentos en diferentes marchas críticas hacia las políticas gubernamentales. Si bien se han dado casos de violencia por parte de manifestantes, también se ha documentado la existencia de detenciones arbitrarias, procesamientos injustos, falseamiento de pruebas, uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades e incluso, casos de tortura.²⁸

Algunos de los casos más lamentables en este contexto fueron las manifestaciones del 1º de diciembre de 2012 en la Ciudad de México, en las cuales se documentaron 99 detenciones ilegales, 24 violaciones a la integridad personal y 6 casos de tortura, así como la protesta del 9 de julio de 2014 en San Bernardino Chalchihuapan, Puebla, en la que, en un esfuerzo policial por dispersar la manifestación a través del uso desproporcionado de la

²⁸ Cfr. Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México, *Audiencia temática. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos Humanos y Protesta Social en México* (México: Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México, 2014), 6.

fuerza, un niño de 13 años falleció por el impacto de una bala de goma en la cabeza.²⁹

El 70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos debe motivarnos a enfrentar la crisis de credibilidad a nivel mundial de los derechos a través de ejercicios concretos de apropiación y medición de los mismos. El derecho a la protesta social, como una de las manifestaciones más puras del derecho de reunión plasmado en el artículo 20 de la Declaración, debe ser repensado a nivel estructural en México y el resto del mundo. Su régimen jurídico y la generación de políticas públicas en la materia deben estar concentrados preeminentemente en la actuación de la autoridad, y no en la restricción de la misma protesta.

Sólo así se evitarán los esfuerzos de institucionalización de este derecho— los cuales contradicen su propia naturaleza—, se reafirmarán los mecanismos de exigibilidad de derechos humanos y de rendición de cuentas, y se coadyuvará a la construcción de una verdadera democracia de derechos.

A manera de conclusión, destaco algunas de las medidas que personas expertas, relatoras, organismos y tribunales nacionales e internacionales han identificado para poder adoptar un modelo integral en la regulación de la protesta social³⁰, incluidas obser-

²⁹ *Ibid*, 6-7.

³⁰ *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/25/L del Consejo de Derechos Humanos (2014); *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica del Grupo de expertos de la OSCE/OIDDH* (2007); *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011); *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010); *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai (2013 y 2014); *Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales*, A/HRC/RES/15/21 del Consejo de Derechos Humanos (2010); *Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos-Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto* (1996); *Resolución 59/201 de la Asamblea General de Naciones Unidas- Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia* (2005); Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

vaciones del autor quien fungió como observador de derechos humanos en múltiples manifestaciones realizadas en la Ciudad de México:

Aspectos generales

1. Considerar el derecho a la protesta o manifestación como parte del sistema democrático de los Estados.
2. Establecer expresamente la presunción favorable al ejercicio del derecho a la protesta, asegurando que el espacio público no sea concebido como exclusivo de circulación, sino como un espacio de participación y como vía para el reclamo de otros derechos, en particular los económicos, sociales y culturales.
3. Facilitar a las personas manifestantes *prima facie* el acceso al espacio público, e inclusive brindar protección adecuada contra amenazas.
4. Propiciar una cultura sólida de derechos humanos, estado de derecho y de rendición de cuentas, como presupuestos indispensables para la protección de los derechos de las personas que se manifiestan pacíficamente.
5. Inhibirse de estigmatizar la protesta social como contraria a derechos y abstenerse de criminalizarla. En su caso, derogar o modificar cualquier norma que atente contra este derecho.
6. No hacer prohibiciones generales y en caso de establecer restricciones, éstas deben ser excepcionales, estar previs-

de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177; Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111; Corte IDH, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193; Tribunal EDH, *Ezelin vs. Francia*, 11800/85, Sentencia de 26 de abril de 1991; Tribunal EDH, *Plattform "Ärzte für das Leben" vs. Austria*, 10126/82, Sentencia de 21 de junio de 1988; Tribunal EDH, *Éva Molnár vs. Hungría*, 10346/05, Sentencia de 7 de octubre de 2008; Tribunal EDH, *Ziliberberg vs. Moldavia*, 61821/00, Sentencia de 1 de febrero de 2005.

tas en ley, ser necesarias en una sociedad democrática, y en interés de la seguridad nacional, seguridad pública u orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros.

Regulación normativa - notificación previa

7. Enfocarse en el comportamiento o acciones que deban llevar a cabo los FEHCL si se regulan las manifestaciones.
8. Eliminar la autorización previa como requisito para realizar manifestaciones. Solo podrá solicitarse notificación previa como medida para proteger la seguridad y el orden público de otras personas, la cual debe justificarse en todo momento. Asimismo, se deberá dejar a salvo la posibilidad de ejercer este derecho de manera espontánea cuando la situación lo amerite.
9. Eliminar requisitos innecesarios, excesivos o que pongan en situación de vulnerabilidad a la persona que hace la notificación previa, por ejemplo, hacerlas responsables de los actos que realicen los asistentes, contar con póliza de seguro en caso de daños a la propiedad privada o pedirle datos personales que lo puedan hacer ubicable.
10. Fundar y motivar la restricción o negación por parte de autoridad ante la notificación previa y otorgar el derecho a recurrir dicha decisión, de forma pronta y expedita ante autoridad imparcial.
11. Abstenerse de disolver de manera automática una manifestación ante la falta de notificación previa o de iniciarle un procedimiento penal o similar.

Regulación normativa – uso de la fuerza

12. Contar con directrices claras que establezcan los principios del uso de la fuerza, métodos, tácticas y tipo de equipamiento con que deben contar los FEHCL.

La protesta como parte del ejercicio del derecho de reunión pacífica

13. Contar con una norma expresa que les prohíba a los FEHCL utilizar armas de fuego en las manifestaciones, y respecto de la utilización de armas menos letales, prohibir el uso de gas lacrimógeno o de agentes químicos, ya que por su naturaleza son elementos que no distinguen a los manifestantes pacíficos o inclusive personas de la población que estén cerca de la manifestación.

Equipamiento y capacitación

14. Equipar de manera adecuada a los FEHCL para poder llevar a cabo sus labores, por ejemplo: escudo, casco, chaleco anti balas, etc.
15. Capacitar a los FEHCL sobre los principios y niveles del uso de la fuerza, en particular técnicas de presencia física, verbalización, técnicas físicas de neutralización, defensa y utilización de armas menos letales.
16. Capacitar a los FEHCL en materia de derechos humanos, solución pacífica de controversias y técnicas de negociación, en particular para prevenir algún tipo de conflictividad o en su caso desescalar conflictos.

Medidas de prevención, control y rendición de cuentas

17. Evitar en la medida de lo posible la dispersión de las personas manifestantes; en particular prohibir técnicas como las de encapsulamiento, confinamiento en áreas pequeñas o similares, ya que se atenta contra aquellas personas que se manifiestan pacíficamente. En caso de existir una conducta ilícita por parte de una persona que se encuentre en la manifestación, entender ese hecho como autónomo, y no responsabilizar a las demás personas que se encuentran en la manifestación.
18. Abstenerse de cortar la señal de internet para evitar que las personas manifestantes utilicen dispositivos electró-

- nicos para comunicarse, compartir información o grabar abusos por parte de las autoridades.
19. Contar con observadores de derechos humanos durante las marchas, a través de personal especializado de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, sociedad civil o periodistas, que con su presencia pueden ayudar a disuadir posibles violaciones a derechos humanos o en su caso documentar casos de abuso.
 20. Planificar y evaluar la forma en la que se desarrollan los operativos (antes, durante y después de la manifestación) con el objetivo de que los FEHCL tengan mayor claridad en su actuación, de preferencia revisar videos de actuaciones previas para identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad para siguientes manifestaciones.
 21. Establecer mecanismos para la rendición de cuentas por abusos cometidos por los FEHCL durante las manifestaciones.