



Agenda mínima para la Ciudad de México

FRENTE POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL¹ (FLEPS)

1. INTRODUCCIÓN

Estando en el umbral de las elecciones del primero de julio de 2018, en la que la ciudadanía podrá ejercer su derecho al voto para elegir a la o el titular de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, es necesario que las preocupaciones de la sociedad civil se hagan presentes en las agendas de las y los candidatas. En este sentido, las organizaciones que conformamos el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) consideramos relevante plantear un breve análisis sobre la situación de la libertad de expresión y la protesta social en el país y en la Ciudad de México como preámbulo para la presentación de una Agenda Mínima para la Ciudad de México (AM-CDMX) que de manera propositiva y constructiva, presenta acciones mínimas fundamentales a ser consideradas y asumidas públicamente por las candidatas y candidatos en una primera etapa y ser implementadas en el corto plazo por las personas del equipo que resulte electo.

La Agenda Mínima para la Ciudad de México tiene la finalidad de revertir la estigmatización de la protesta y la tendencia a la violación de los derechos humanos en contextos de protesta y en el ejercicio de la libertad de expresión. Esta Agenda nace de la experiencia del trabajo de investigación, litigio, monitoreo, documentación e incidencia que entre otras acciones realizan las organizaciones y colectivos que conforman el FLEPS, así como del Diagnóstico "Protesta Social en la Ciudad de México" publicado en la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2016 y los hallazgos y aprendizajes obtenidos de un estudio de opinión pública sobre protesta social en la Ciudad de México realizado entre los meses de agosto y diciembre de 2017.

2. LA PROTESTA SOCIAL

¹ El Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social es una coalición de organizaciones y personas defensoras del derecho humano a la libertad de expresión y la protesta social. Lo integran Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, el Centro Nacional de Comunicación Social, el Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios, el Espacio Libre e Independiente Marabunta, Propuesta Cívica, Servicios y Asesoría para la Paz, Red de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todas y Todos" y Resonar.

Un sistema democrático, para reputarse como tal, abarca diversos componentes que lo diferencian, precisamente, de un sistema autoritario o dictatorial, como, por ejemplo, la forma en que se encuentran organizados o estructurados los poderes estatales; es decir, si existe una real división y contrapeso entre éstos. Además, y sin limitarse solamente a cuestiones formales, un sistema democrático también se mide primordial y sustancialmente conforme al nivel de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte de las autoridades.

En ese sentido, de manera proporcional, mayores libertades (no sólo formalmente reconocidas, sino que su ejercicio sea garantizado realmente) deben corresponderse con una democracia fuerte, y viceversa. Donde se resten libertades, existirá una conformación autoritaria del poder. Dentro de estas libertades, se encuentra la esencial posibilidad de que las personas se expresen de manera libre y autónoma.

Es así que la libertad de expresión se erige como un componente fundamental y reconocida como una *pedra angular* en la existencia misma de una sociedad democrática.² En este marco, se encuentra la protesta social como un ejercicio democrático sustancial en el cual confluyen, a su vez, diversos elementos íntimamente relacionados con las libertades de expresión y reunión, así como de participación ciudadana, donde la sociedad hace suyo el espacio público para la realización y materialización de estos derechos.

En el espacio público se convocan, encuentran e interrelacionan las personas, traducándose en ejercicios vitales donde nos reconocemos y construimos colectivamente, lo cual, como ya se refirió, brinda fortaleza y energía a una democracia. Asimismo, la protesta social constituye una vía para colocar en este espacio diversas demandas, cuando los canales institucionales han sido insuficientes o se han cerrado totalmente³. Además, también se conforma como un ejercicio importante de memoria histórica, de reivindicación de derechos y colocación de exigencias de justicia, verdad y reparación frente a violaciones de derechos humanos, acciones u omisiones de las autoridades.

Es importante recordar que la Ciudad de México, como capital de la República Mexicana, y en donde se concentran los Poderes de la Unión y diversas instituciones públicas, representa un importante espacio donde las personas se reúnen y ejercen su derecho a la protesta, para expresar sus inconformidades, exhibir las omisiones por parte de las autoridades y exigir que cumplan sus obligaciones, ya sea la falta de prestación de servicios públicos o la inseguridad, por mencionar algunos ejemplos, así como protestas de memoria para recordar sucesos históricos que aún no han encontrado justicia ni verdad, y que representan graves violaciones a derechos humanos. Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública, las manifestaciones pasaron de 5,935 en 2011 a 9,111 en 2014⁴, representando un aumento de casi un 100%. Un análisis presentado por la titular de la Secretaría de Gobierno en octubre de 2015 en la Asamblea legislativa de la Ciudad mostraba que de agosto de 2014 a julio de 2015, ocurrieron 3 mil 139 manifestaciones, de las cuales 39% fue del ámbito local, 55% federal y 6% de particulares⁵. En una reciente solicitud de información pública SSP-CDMX reportó 6,676 manifestaciones en la ciudad entre el 29 de marzo de 2017 y el 15 de febrero de 2018⁶, lo que nos brinda una media de 20 manifestaciones diarias en la Ciudad de México.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70.

³ Cf. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, Protesta social en la Ciudad de México, Artículo 19, México, 2016, pp. 9-12.

⁴ Oficio No. SSP/OM/DET/OIP/3151/2015

⁵ <https://www.publimetro.com.mx/mx/ciudad/2015/10/13/ciudad-marchas-cuantas-se-realizan-dia-df.html>

nota del 13 de octubre de 2015 de publimetro.

⁶ Oficio No: SSP/DET/UT/1725/2018

Por ello, resulta de gran importancia que el Estado cumpla con sus obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los mismos, conforme al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, como veremos a continuación, en México existe un contexto adverso y regresivo para el ejercicio de la protesta social, ante el cual debe ponerse la debida atención y cumplir con las obligaciones que tienen todas las autoridades conforme a sus respectivos ámbitos de competencia y atribuciones, ya sea a través de obligaciones negativas (abstenerse de violar derechos humanos) como positivas (tomar medidas que garanticen el ejercicio de derechos), de manera proactiva y progresiva.

3. NORMAS QUE RESTRINGEN O CRIMINALIZAN EL EJERCICIO DE LA PROTESTA SOCIAL

En México existe un conjunto normativo tanto a nivel estatal como federal cuyas disposiciones resultan contrarias a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y que restringen de manera ilegítima y desproporcionada el ejercicio de esta libertad, particularmente en contextos de la protesta social.

Esto se hace a través de normas que pueden distinguirse como directas e indirectas. Las normas directas son aquellas cuyo contenido y objeto se encuentra dirigido de manera clara y expresa para regular el ejercicio de la protesta social. Por su parte, las normas indirectas son aquellas cuyo contenido y objeto no se encuentra dirigido o referido expresamente a la regulación de la protesta social, pero sus disposiciones tienen un impacto en el ejercicio de ésta.

Asimismo, existen normas de carácter administrativo que, a través de leyes, reglamentos y/o protocolos, contienen este tipo de regulaciones restrictivas. En el ámbito penal, existen delitos que pueden y han sido usados como justificaciones para sancionar el ejercicio de la protesta.

La Ciudad de México se suma a las 14 entidades federativas⁷ en las que hasta diciembre de 2017, se documentaron leyes que regulan materias como la movilidad, tránsito, vialidad, cultura cívica y uso de la fuerza, en las cuales se encuentran disposiciones que imponen requisitos como dar aviso o solicitar autorización previa; uso de ciertas vialidades o espacios públicos restringidos para manifestarse; horarios permitidos para protestar en vías y espacios públicos; demostrar la "licitud" de las manifestaciones; responsabilidades legales contra quienes organizan o promueven ejercicios de protesta; y amplias facultades discrecionales para el uso de la fuerza como consecuencia del incumplimiento de dichos requisitos.

Además, a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas, se encuentran vigentes tipos penales que pretenden salvaguardar el orden y la seguridad pública, el libre tránsito en vías de comunicación y el correcto desarrollo de obras públicas, cuya ambigüedad y amplitud de conductas que abarcan son contrarias al principio de taxatividad y mínima intervención del derecho penal⁸. La existencia y uso en contra de manifestantes de estos tipos penales ha generado un impacto negativo en el ejercicio de la libertad de expresión en la sociedad mexicana. Ejemplo de estos delitos son sedición, motín, obstrucción a las vías públicas, ataques a la paz pública, ultrajes a la autoridad y terrorismo entre otros⁹.

El caso del delito de "ultrajes a la autoridad" es representativo del uso del derecho penal en

⁷ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Zacatecas.

⁸ 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.

⁹ Ejemplo de esto lo podemos constatar en casos como el de Raymundo, quien fue detenido violentamente en su domicilio en el municipio de Aménalco de Bonfil, Querétaro la madrugada del 06 de enero del 2017, tras haber participado en una reunión pacífica de ciudadanos preocupados por el llamado gasolinazo. A raíz de su detención, se le imputaron cargos de sedición en agravio del Estado, generando un proceso penal que, como finalmente se reconoció, no tenía bases legales que acreditaran el delito. Véase Centro ProDH, "Raymundo y el castigo a la libertad de manifestación", Animal Político, 16 de octubre 2017: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/2017/10/16/raymundo-castigo-la-libertad-manifestacion/>

contra de las y los manifestantes. Este delito se encuentra tipificado en al menos 23 entidades federativas¹⁰ entre las que se cuenta la Ciudad de México y es comúnmente usado para criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión en contextos de protesta gracias a la ambigüedad del término “ultrajar”. Debe destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido la inconstitucionalidad de dicho delito, debido a que carece de precisión y claridad en su redacción¹¹. En este tenor, también se encuentran delitos como “ataques a la paz pública” o “resistencia de particulares”. Asimismo, llama la atención, por ejemplo, el artículo 185 del Código Penal Federal, que penaliza el “impedimento de ejecución de obra o trabajos públicos”, que puede abarcar, dependiendo de la interpretación conductas utilizadas por las personas como forma de protesta¹².

Normas que, como ya referimos, de manera indirecta también han tenido un efecto pernicioso al criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión, son aquellos que se han denominado “contra la Seguridad de la Nación”, como “sedición” o “sabotaje”, que de la misma manera, a través de sus disposiciones ambiguas se han encuadrado acciones realizadas en el ejercicio legítimo de la protesta social.

En el caso de la Ciudad de México, el delito de “ultrajes a la autoridad” se encuentra tipificado en el artículo 287 de su Código Penal. Asimismo, el delito de “ataques a la paz pública”, previsto en el artículo 362, los cuales han sido utilizados para criminalizar el ejercicio de la protesta social, a partir de un uso arbitrario del sistema penal al cual se enfrentaron diversas personas a quienes les iniciaron procesos, derivado de manifestaciones públicas.

Así lo ha determinado la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) a través de diversas recomendaciones, en las cuales ha solicitado a la Asamblea Legislativa de esta entidad para que derogue estos delitos, por violar el principio de legalidad, al estar redactados de manera ambigua y utilizados para violar la libertad de expresión y reunión.

Un caso representativo de las restricciones a las libertades de expresión, reunión y protesta social en la Ciudad de México, es *Ley de Movilidad del Distrito Federal*, misma que generó controversia e incluso estuvo sujeta a revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como por diversos juzgados federales a través de juicios de amparo, lo que a continuación se explica:

La Ley de Movilidad del Distrito Federal fue publicada el 14 de julio de 2014 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Dentro de esta ley, se encuentran disposiciones restrictivas al ejercicio de la libertad de expresión, reunión y protesta social, en sus artículos 212, 213 y 214:

- La “necesidad de dar aviso previo” contemplada en el artículo 212, desalienta las reuniones espontáneas y el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, e incluso podría convertirse en un impedimento para su ejercicio. Además, mencionar la «finalidad perfectamente lícita» de las protestas, calificándolas *a priori*, sumado a que los

¹⁰ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

¹¹ Amparos en revisión 2255/2015 y 4436/2015.

¹² Este artículo se ha usado para criminalizar a personas que se manifiestan contra la instalación inadecuada y no consultada de infraestructura eléctrica por parte de empresas paraestatales. Tal es el caso de personas integrantes de la Asamblea Nacional de Usuarios de la Energía Eléctrica (ANUEE), quienes han sido imputadas por este delito, e incluso procesadas en penales de máxima seguridad. En uno de estos casos, el juez determinó la inocencia de las personas imputadas y llamando la atención sobre la impertinencia de llevar un intento de criminalización de la protesta ante las instancias penales. Véase Miguel Concha Malo, “Una sentencia excepcional”, *La Jornada*, 11 de noviembre de 2017: <http://www.jornada.unam.mx/2017/11/11/opinion/016a2pol>

conceptos de «paz y tranquilidad de la población» resultan ambiguos y dan lugar a interpretaciones arbitrarias.

- Tanto en el artículo 213 como en el artículo 214 de la Ley de Movilidad se restringe la ubicación de las reuniones pacíficas a través del concepto de «vías primarias con circulación continua». Esta medida resulta desproporcional y restan la importancia del espacio público para el ejercicio de derechos y la visibilidad que tienen como objetivo las protestas.
- Finalmente el artículo 214 faculta a seguridad pública para tomar «las medidas necesarias» frente a vías bloqueadas, lo cual resulta impreciso y permite la aplicación e interpretación arbitrarias que pueden derivar en uso excesivo de la fuerza y violaciones a derechos humanos.

Ante ello, desde el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) se emprendió una estrategia para plantear la inconstitucionalidad de estas disposiciones, por ser violatorias de derechos humanos, a través de la promoción de juicios de amparo en coordinación con diversos grupos tales como personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, personas académicas, periodistas. A su vez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la CDHCDMX interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN¹³, impugnando los referidos artículos.

Respecto a los juicios de amparo, conocieron de ellos diversos Juzgados federales, de donde se obtuvieron resoluciones en 3 sentidos: otorgar el amparo, negar el amparo y sobreseimiento, ésta última al argumentar que quienes promovieron los juicios no contaban con el interés legítimo para impugnar la ley. Estas resoluciones se llevaron a segunda instancia ante Tribunales Colegiados de Circuito, donde los procesos fueron suspendidos hasta que la SCJN resolviera las acciones de inconstitucionalidad, por ser el órgano máximo para la resolución de controversias.

En este sentido, el 11 de agosto de 2016, la SCJN resolvió dichas acciones de inconstitucionalidad, determinando la constitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214, al haberlas interpretado conforme a la Constitución y los tratados internacionales, sin declararlos inconstitucionales.

Respecto al aviso de 48 horas previo a la realización de una manifestación, establecido en el artículo 212, la SCJN determinó que no debe interpretarse como una obligación proporcionar dicho aviso, mucho menos como un permiso o autorización; siendo las y los propios manifestantes quienes decidan darlo o no. Sin embargo, avaló la calificación *a priori* de “perfecta licitud” que establece la ley sobre las manifestaciones.

Asimismo, la SCJN determinó que el artículo 212 debe interpretarse en el sentido de que las manifestaciones espontáneas deben estar garantizadas, y las autoridades están obligadas a prestar la misma atención y facilidades a dichas manifestaciones. De igual forma, validó el artículo 213, sobre la prohibición de utilizar vías primarias de circulación continua, al referir que existen otras vialidades alternas que no sólo pueden ser vías secundarias y tampoco restan la importancia y resonancia de las protestas sociales. Respecto al artículo 214, la SCJN lo interpretó en el sentido de que no habilita en ningún momento el uso de la fuerza ni permite la disolución de manifestaciones, recalcando que existe una legislación específica relativa al uso de la fuerza.

¹³Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Puede consultarse el engrose en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=169495>

Derivado de lo anterior, los amparos que se encontraban en segunda instancia, incluidos aquellos amparos obtenidos que habían retomado los estándares internacionales más protectores, fueron resueltos conforme a la interpretación de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el 15 de septiembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el *Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal*, que establece en su artículo 220 la obligación de dar aviso sobre las marchas y reuniones que tendrán lugar en la capital del país por medio un escrito en el cual debe cumplirse una serie de requisitos que resultan desproporcionales.

Este Reglamento fue en contra de la interpretación dictada por la SCJN al establecer que las manifestaciones “deben tener un fin perfectamente lícito” y que “es necesario dar aviso previo” por medio de un escrito donde se solicitan diversos requisitos, para que “las autoridades presten las facilidades necesarias para las manifestaciones públicas”: nombre completo de la persona que organiza, nombre de la manifestación, hora de inicio y conclusión, lugar y ruta, número estimado de asistentes, número y tipo de vehículos a utilizar. Lo cual también resulta preocupante, ya que exigir determinada información a quienes organicen y participen en protestas sociales, puede ser utilizada en su contra y colocarlas en una situación de vulnerabilidad.

A partir del 1º de diciembre de 2012, en las manifestación en el marco del contexto electoral, posteriormente denominado #IDMX, se presentó en la Ciudad de México un patrón sistemático de agresiones por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) durante las manifestaciones, violentando los derechos a la libertad de expresión y de reunión, que fueron acreditadas por la CDHCDMX, en sus diversas Recomendaciones, como se ve a continuación:

- 7/2013¹⁴: acreditó diversas detenciones arbitrarias, violando el derecho a la libertad y seguridad personales, a la integridad personal, a la seguridad ciudadana y a la manifestación y protesta en las protestas del 1º de diciembre de 2012, durante la toma de protesta del nuevo gobierno federal;
- 8/2014¹⁵: omisión de investigar diligentemente delitos cometidos en agravio de personas que ejercen el periodismo;
- 11/2014¹⁶: acreditó violaciones a los derechos humanos por parte de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, contra personas y profesionales de los medios de comunicación que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana;
- 9/2015¹⁷: acreditó detenciones arbitrarias; uso indebido de la fuerza, tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo el 10 de junio de 2013, en conmemoración con los hechos ocurridos el 10 de junio de 1971;
- 10/2015¹⁸: acreditó detenciones arbitrarias; uso indebido de la fuerza, tortura y otros tratos

¹⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 7/2013 http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1307.pdf

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 8/2014 <http://cdhdf.org.mx/2014/10/recomendacion-82014/>

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 11/2014 <http://cdhdf.org.mx/2014/10/recomendacion-112014/>

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 9/2015 <http://cdhdf.org.mx/2015/09/recomendacion-92015/>

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 10/2015

cruelles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo en conmemoración del 45° Aniversario de los sucesos ocurridos en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968;

- 11/2015¹⁹: acreditó detenciones ilegales y arbitrarias; uso indebido de la fuerza, tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes; obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social; y obstaculización al derecho a defender derechos humanos, en la manifestación realizada el 22 de abril de 2014 denominada "El silencio contra la Ley TELECOMM;

- 17/2015²⁰: Violaciones a derechos humanos cometidas al término de la manifestación denominada "Ayotzinapa+11", que se realizó el 1o. de diciembre de 2014.

<http://cdhdf.org.mx/2015/09/recomendacion-102015/>

¹⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 11/2015

<http://cdhdf.org.mx/2015/09/recomendacion-112015/>

²⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 17/2015

<http://cdhdf.org.mx/2015/12/recomendacion-172015/>

4. IMPUNIDAD

Derivado de todo lo anterior, resulta preocupante la situación imperante de impunidad que existe en México, lo cual agrava este contexto de restricciones y violencia contra la libertad de expresión y el ejercicio de la protesta social que hemos desarrollado, ya que al no existir investigaciones diligentes, serias y exhaustivas, que conduzcan a sancionar a quienes resulten responsables de cometer delitos o violaciones a derechos humanos, se traduce en un perverso aliciente para que continúen este tipo de conductas.

Por lo que resulta sumamente necesario el establecimiento de Fiscalías que gocen de autonomía, con personal debidamente capacitado y profesionalizado, que lleve a cabo un trabajo sustantivo en investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, tal como lo establece el artículo 1° de la Constitución federal.

En el caso de la Ciudad de México, aún persiste esta situación de impunidad, ya que no han existido sanciones efectivas a elementos policiales que hicieron uso excesivo y arbitrario de la fuerza pública, cometiendo delitos y violando derechos humanos; asimismo, no se investiga ni fincan responsabilidades por cadena de mando, para sancionar a los elementos que tenían a cargo los operativos y que por acción u omisión, derivaron en abusos contra las personas.

5. AVANCES EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTESTA

Un caso que podemos referir como buena práctica tendente al respeto y protección de los derechos en ejercicio de la protesta social o manifestaciones públicas, lo constituye la Ciudad de México, donde gracias al trabajo conjunto de las organizaciones que conformamos el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS), la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP-CDMX) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDH-CDMX), entró en vigencia el *Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la protección de personas en el contexto de manifestaciones o reuniones*²¹, en marzo de 2017, que sustituye al *Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes* como parte de las recomendaciones 7/2013, 9/2015 y 11/2015, emitidas por la CDH-CDMX hacia la SSP-CDMX, y otras autoridades, por violaciones de derechos humanos en contra de personas manifestantes los días 1 de diciembre de 2012, 10 de junio de 2013 y el 22 de abril de 2014, respectivamente.

La publicación del Protocolo representa un avance significativo para garantizar que la actuación de los elementos de la SSP-CDMX sea acorde a estándares internacionales, siendo importante recalcar los siguientes puntos contemplados en el documento:

- Se logró la incorporación de un cambio de enfoque de la actuación de los elementos de la SSP-CDMX, encaminado a la protección y facilitación del ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México, así como la protección de las personas en casos de actos violentos y órdenes de dispersión;
- Incorpora el principio de discriminación de actos violentos, con la finalidad de acotar la intervención policial en casos donde exista comisión del delito y/o infracciones administrativas, permitiendo la continuidad de la manifestación, así como la remisión directa al protocolo sobre detenciones de la propia SSP-CDMX;
- Restringe los supuestos bajo los cuales es posible ordenar la dispersión de una manifestación. En ese sentido, el Protocolo establece que únicamente ante el riesgo real e inminente de daños irreparables a la vida, integridad y libertad de las personas será permisible la dispersión de la manifestación, siempre y cuando existan órdenes previas para avisar de la orden y existiendo un addendum incorporado al plan operativo, donde quede sentado por escrito las razones del mando del operativo para iniciar la dispersión;
- Incorpora la necesidad de buscar la armonización del derecho a manifestarse con la libertad de tránsito, en aquellos casos donde las personas realicen bloqueos viales como forma de expresión de sus demandas y exigencias;
- Obliga a los elementos de seguridad de la SSP-CDMX a adoptar medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como la búsqueda de medidas de diferencias dependiendo de los grupos en situación de vulnerabilidad que sean parte de las manifestaciones o reuniones.
- Incorpora varias disposiciones sobre rendición de cuentas, transparencia y cadena de mando. Al respecto, se establecen criterios para determinar la responsabilidad de los mandos del operativo, la necesidad de resguardar las comunicaciones entre los elementos de seguridad y la proactividad en términos de transparencia.

²¹ Acuerdo 21/2017 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones, http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ec3e79979393001580a03950a8c8d7ec.pdf

Cabe señalar que desde las organizaciones que conformamos el FLEPS, continuamos dando seguimiento a la implementación del mismo, a través la búsqueda de adopción de indicadores a través de los cuales pueda medirse el cumplimiento del Protocolo por parte de la SSP-CDMX.

De igual forma, desde el Frente colaboramos también en la creación del *Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante Manifestaciones o Reuniones que se Desarrollen en la Ciudad de México*, publicado en septiembre de 2017, instrumento que tiene como objetivo regular la actuación de las autoridades en labores de concertación política, es decir, de diálogo entre las personas manifestantes con las autoridades hacia quienes dirigen sus demandas. Cabe mencionar que el Protocolo incorpora el enfoque diferenciado, la facilitación del ejercicio del derecho a defender derechos humanos y el periodístico y en materia de transparencia.

6. DOCUMENTACIÓN CIUDADANA

Relacionado con todo lo anterior desarrollado, un tema fundamental que ha estado presente en el contexto de manifestaciones y protestas sociales en la Ciudad de México, a la par de las agresiones que se han presentado contra periodistas, personas defensoras de derechos humanos y cualquier persona manifestante, es el que se ha denominado como "documentación ciudadana".

Esta acción consiste en que, cualquier persona, a través del uso de aparatos tecnológicos, como celulares o cámaras, comienzan a grabar a elementos policiales cuando se encuentran cometiendo alguna irregularidad o abuso en sus funciones públicas o con motivo de estas, lo cual también encuentra una amplia difusión en redes sociales.

Como respuesta a lo anterior, las y los elementos policiales amedrentan o amenazan a las personas que realizan estas acciones, refiriéndoles que lo que hacen es un "delito", una "infracción cívica" o que están "obstruyendo su labor y la acción de la justicia".

De igual forma, la Comisión de Derechos Humanos ha documentado y acreditado en las Recomendaciones ya referidas, violaciones a derechos en acciones de documentación ciudadana.

DESDE EL FRENTE POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL (FLEPS) PRESENTAMOS LA SIGUIENTE AGENDA MÍNIMA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Derivado de todo lo anterior, desde el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) presentamos la siguiente Agenda Mínima que contiene diversas medidas y acciones inaplazables, con responsables directos, teniendo por objeto revertir la situación adversa por la que ha atravesado el ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México, lo cual debe asumirse como parte de las obligaciones que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos del artículo 1º constitucional, cada una dentro del ámbito de sus atribuciones y competencias, pero bajo un esquema de coordinación interinstitucional, a efecto de evitar fragmentaciones o contradicciones, todo como parte de una estrategia integral y nacional.

OBJETIVO GENERAL:

Proteger y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de protesta social.

ACCIÓN 1.- Articular, integrar y desarrollar, como parte de una estrategia amplia, integral y a nivel nacional, líneas de acción específicas, bajo un esquema de coordinación interinstitucional, con el objetivo de promover, respetar, proteger y garantizar el pleno ejercicio de las libertades de expresión, reunión y protesta social.

Responsable:

Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de México

Integrar y desarrollar líneas de acción relacionadas con la efectiva promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la libertad de expresión, de reunión y de protesta social, reconociendo que:

- a) La protesta social no es "un problema de orden público" o de "seguridad pública", por lo que deberá realizarse una caracterización positiva de la protesta como un mecanismo de exigibilidad de derechos humanos, así como de participación social y política.
- b) Emitir un Protocolo de comunicación social, que genere narrativas positivas sobre la protesta social, garantizando la apertura a un debate público y a la participación de la sociedad civil para su construcción.
- c) Adoptar indicadores para realizar un efectivo seguimiento de la implementación del *Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la protección de personas en el contexto de manifestaciones o reuniones* con la participación de la sociedad civil.
- d) Adoptar indicadores para realizar un efectivo seguimiento de la implementación del *Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante Manifestaciones o Reuniones que se Desarrollen en la Ciudad de México* con la participación de la sociedad civil.

ACCIÓN 2

Cumplir con las obligaciones de prever, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos cometidas con motivo o en contexto de una protesta social.

Responsables:

Órganos Internos de Control (OIC), Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

a) Deben realizarse investigaciones imparciales, serias, exhaustivas, diligentes y eficientes, tomando como base las líneas de investigación relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión, sin desacreditaciones o estigmatizaciones, con el objeto de esclarecer los hechos y sancionar a quienes sean responsables.

b) Deben adoptarse mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el ámbito administrativo como penal, a efecto de que se sancionen a las y los servidores públicos de cualquier nivel, que por acción u omisión, hayan participado en violaciones a los derechos humanos de manifestantes, periodistas y personas defensoras de derechos humanos en contextos de protesta social. Asimismo, las responsabilidades deben extenderse a aquellos servidores públicos que se encuentren al mando y no hayan desempeñado los oficiales al mando cuando no hayan ejercido un mando y control efectivos.

ACCIÓN 3

Evitar regulaciones o normas, directas o indirectas, que sean restrictivas, desproporcionadas y violatorias de derechos humanos, dentro del ejercicio de la protesta social.

Responsable:

Legislatura de la Ciudad de México

a) Derogar tipos penales, a partir de los cuales se realiza un uso desviado e ilegítimo del derecho penal para imputar y procesar a personas manifestantes, tales como "ultrajes a la autoridad", "ataques a la paz pública", "resistencia de particulares" o similares.

b) Revisar los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, y en su caso, derogarlos o reformarlos, con la finalidad de que se encuentren acordes con los estándares internacionales más protectores. Observar lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, retomando lo que resulte más favorable para el ejercicio de derechos humanos.

c) Revisar las disposiciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, a efecto de que se encuentren acorde con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y reunión; en su caso, derogar o reformar aquellas disposiciones que vayan en contra de estas libertades.

Responsable:

Secretaría de Gobierno

Cumplir con lo dispuesto en el *Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante Manifestaciones o Reuniones que se Desarrollen en la Ciudad de México*, privilegiar la intervención policiaca para la facilitación y protección de manifestantes y terceros, mediante una perspectiva de armonización de los derechos en juego.

Responsable:

Secretaría de Seguridad Pública

En cumplimiento al *Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la protección de personas en el contexto de manifestaciones o reuniones*:

- a) Dotar a los agentes del orden con los equipos necesarios y apropiados para atender sus obligaciones, implementar adecuados medios de selección de personal, ofrecer entrenamiento y capacitación constante, y evaluar regularmente sus capacidades de manera integral.
- b) Tener un registro y control estrictos del equipo y armamento del cual se dota a las y los agentes de policía.
- c) Contar con agentes capacitados y especializados en mecanismos de distensión y gestión de conflictos para entablar diálogo con manifestantes y otros actores que confluyen en las manifestaciones, antes, durante y después de las mismas.
- d) Construir mecanismos independientes, ágiles, transparentes y diligentes de rendición de cuentas al interior de las instituciones policiales, a fin de que los responsables de abusos (incluida la cadena de mando) sean sancionados de manera proporcional a la gravedad de las violaciones a derechos humanos cometidas.