



FRENTE POR LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL

NUEVA LEY DE USO DE LA FUERZA: CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA A NIVEL NACIONAL

Ciudad de México, a 21 de mayo de 2019

El día de hoy fue presentada en el Senado de la República la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Sobre este particular, y en los términos de la agenda a favor del ejercicio de los derechos a la protesta social, libertad de expresión, reunión y asociación, el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) considera que se integran al proyecto legislativo puntos de especial preocupación.

No podemos dejar de lado que existen aspectos positivos como la inclusión de principios internacionales en la materia; la determinación de los niveles de uso de la fuerza; la obligación de agentes policiales de emitir informes sobre el uso de la fuerza que realicen; planeación y estrategia de operativos;

Sin embargo, resulta preocupante que se mantenga una perspectiva de control de multitudes (artículos 16 y 40) y no de una facilitación y protección del ejercicio de derechos humanos en el marco de manifestaciones y reuniones. Bajo esta premisa, se debe partir de un deber positivo del Estado de garantizar los derechos en juego (de quienes protestan y quienes no) para lograr una efectiva armonización de los mismos.

De la misma manera, el artículo 27 de la iniciativa prohíbe el uso de armas de fuego o letales contra “manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”. En este sentido resulta problemática la definición y calificación misma del “objeto lícito” de las manifestaciones así como la facultad discrecional que se les confiere a las autoridades policiales para hacerlo. La condición de que no se usen armas de fuego cuando las manifestaciones sean lícitas, puede ser fuente de arbitrariedades y violaciones a derechos humanos como la vida, la integridad y la seguridad personales.

Es importante mencionar que las manifestaciones, como fenómeno en el que confluye el ejercicio de diversos derechos, principalmente libertad de expresión y reunión, no puede considerarse o juzgarse a priori, ni adjudicarles una carga previa a su ejercicio, en este sentido, éstas cuentan con una presunción de legitimidad en tanto se constituyen como un medio para el ejercicio de derechos fundamentales y de vital importancia para la construcción de sociedades democráticas.

Por ello, cuando a través de una disposición normativa se pretenden limitar ciertas manifestaciones por considerarlas no legítimas o menos legítimas a priori, se estaría generando un mecanismo de censura previa, que impediría el ejercicio de la manifestación antes de su realización, imponiéndoles una carga descalificadora a su ejercicio.

Al respecto, la expresión de “objeto lícito” hace suponer contrario sensu, que existen manifestaciones que no cumplen con ese requisito, como si existiera una manera de medir el grado de licitud que pudiera tener una manifestación que aún no se ha llevado a cabo y, peor aún, como si dicho parámetro pudiera aplicarse de manera previa a la celebración de la manifestación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Acciones de Inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014 estableció lo siguiente: “es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas)”.

Misma ambigüedad e imprecisión que se observa en el artículo 28 del proyecto de decreto, en razón de que se establece la activación y el escalamiento en el uso de la fuerza cuando las manifestaciones “se tornen violentas”. De igual forma, en el artículo 31 se refiere a “asambleas, manifestaciones o reuniones que se tornen violentas o que atenten contra el orden público”. Cabe destacar que dada la existencia de una gran cantidad de normas penales que criminalizan inclusive las expresiones ofensivas contra las autoridades (“ultrajes a la autoridad”), el concepto de manifestaciones violentas puede variar de una entidad a otra.

En este punto es importante enfatizar que la autoridad no debe llevar a cabo acciones que entorpezcan de manera general y absoluta el desarrollo de las manifestaciones. Ni siquiera cuando se registren actos que pudieran considerarse violentos, ya que en esos supuestos, las regulaciones y acciones de las autoridades deben diferenciar claramente entre los actos que pudieran actualizar un hecho delictivo pero teniendo presente que no vuelven violenta a la manifestación en su conjunto ni calificarla así a priori, ante lo cual también rechazamos la asociación de conductas comunes a las manifestaciones con conductas violentas y que el actuar de la autoridad entorpezca al resto de quienes protestan o genere condiciones de mayor conflictividad que limiten el ejercicio de la manifestación.

Asimismo, resulta preocupante la referencia e interpretaciones que puedan recaer en el término “orden público” en el contexto de manifestaciones, ya que el ejercicio de una protesta no debe verse como un problema de “orden público”, sino como ya se refirió, el ejercicio de derechos. La

Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara en establecer que:

“los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima ya que no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se.”¹

Por otro lado, la definición de “amenazas letales inminentes” en el artículo 7 no resulta claro, y se presta a interpretaciones arbitrarias en aspectos como “la acción de apuntar un cañón de arma de fuego **o una réplica** de la misma”; “[l]a acción de no soltar un arma de fuego **o una réplica** de la misma después de advertencia clara”; “[l]a acción de portar o manipular un **explosivo real o una réplica** del mismo” o; “[l]as acciones tendientes a perturbar **objetos o sistemas** que puedan tener efectos letales o incapacitantes en una o más personas”.

Asimismo, en el artículo 15, donde se establece un listado de armas “incapacitantes menos letales”, resulta alarmante que se permita el uso de instrumentos tales como “dispositivos que generen descargas eléctricas” o “bastón PR-24” para el uso de la fuerza. Este tipo de armas son potencialmente letales, por ejemplo, el golpe con un bastón en órganos vitales o la descarga eléctrica en alguna persona, puede derivar sin duda en la muerte.

Sobre este punto, es importante tomar en cuenta lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) refirió como parte de su informe anual en 2015, sobre el uso de la fuerza:

Ante la gran expansión de la industria en la fabricación y venta de armas menos letales, y la variedad de sus características, mecanismos de lesión y riesgos asociados a su empleo, resulta urgente contar con normas claras y adecuadas, pues la letalidad o no del arma dependerá de su tipo, el contexto en que se utiliza y las condiciones particulares del destinatario.² En muchos casos las afectaciones a la integridad física o la vida han sido ocasionadas por el mal uso de este tipo de armamentos, pues “cabe recordar que casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vidas o lesiones graves”.³ Este es el caso de la munición de goma disparada a corta distancia y a la parte superior del cuerpo, de gases lacrimógenos disparados hacia el cuerpo de las personas, gases irritantes usados contra niños o ancianos, o pistolas de descarga eléctrica usadas contra personas con afectaciones cardíacas. Por lo tanto, se debe tener en cuenta no sólo el diseño o las características del arma, sino también otros factores relativos a su uso y control.

Así también hay aspectos que se omiten como la obligación de los agentes de policía de portar su uniforme con identificación clara y el registro previo de armas e instrumentos que se utilizarán en operativos. Un pendiente de especial relevancia que debe ser discutido y retomado en el debate sobre el Uso de la Fuerza y la configuración de un nuevo sistema de seguridad ciudadana en todos los niveles de gobierno (incluida la reglamentación de la Guardia Nacional), es la previsión

1 CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

2 ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HR-C/26/36, 1 de abril de 2014, párrs. 103-106.

3 ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Nota del Secretario General, A/69/265, 6 de agosto de 2014, párr. 69.

y construcción de un órgano independiente de supervisión ciudadana de la actuación policial.

En este sentido, resulta positivo que se prevea la planeación de operativos que requieran uso de la fuerza, estableciendo una serie de aspectos mínimos que dichos planes o programas deberán contener. En específico, es alentador que el artículo 31 incluya la intervención de agentes capacitados en técnicas de negociación y persuasión en el contexto de manifestaciones, asambleas y reuniones.

En suma, una ley de esta naturaleza debe ser abierta al debate, ampliamente discutida y construida con la participación de la sociedad civil, a fin de abordar los aspectos problemáticos que en principio hemos identificado. Debe asegurarse que en el paradigma de seguridad de la Guardia Nacional se privilegie la protección a las personas, el respeto a los derechos humanos, sanciones efectivas, supervisión ciudadana, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

El largo historial de abusos en el uso de la fuerza que ha decantado en violaciones graves a derechos humanos (Atenco, Nochixtlán, Chalchihuapan, San Quintín, entre otros) debe ser el punto de partida para generar un debate plural y democrático, que establezca mecanismos claros y salvaguardas en la actuación policial, favorables para el ejercicio de derechos humanos.

Desde el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS), reprobamos la reciente aprobación de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza por parte del Senado en los términos señalados y no abrir a la participación ciudadana su estudio. En este sentido, exigimos a la Cámara de Diputados a trabajar bajo un esquema de Parlamento abierto y abra al debate público su discusión, debido a la relevancia de esta legislación, que será aplicable por todos los institutos policiales del país en el marco de la Guardia Nacional, así como la relación y el impacto que representa para el ejercicio de derechos humanos.

Frente por la Libertad de Expresión y la protesta Social

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., Centro Nacional de Comunicación Social A.C. Cencos, Espacio Libre e Independiente Marabunta A.C., Centro de Investigación y Capacitación 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., Resonar.

