

PROPUESTA GENERAL PDHEG/01/2021.

León, Guanajuato, a 20 de abril de 2021.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato está facultada para formular a las autoridades municipales modificaciones reglamentarias que redunden en una mejor protección de los derechos humanos, lo que se hace a través de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021; por medio de la cual, se emite una recomendación de carácter general al dirigirse a los 46 municipios del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo establecido en las fracciones IV y X del artículo 8º, fracción XI del artículo 16, y artículo 61 de la Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.

Con la atribución que posee este organismo para la construcción de políticas públicas¹, en relación con la obligación constitucional y convencional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos², a través de esta Propuesta General PDHEG/01/2021, se propone una herramienta jurídica a las autoridades municipales³ del estado de Guanajuato para que con plena autonomía y en caso de que así lo aprueben, garanticen el ejercicio de la manifestación pacífica en el territorio de su competencia.

Este organismo, se encuentra comprometido a promover y divulgar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, mismos que tienen trascendencia en la vida democrática de nuestro estado, visibilizando la obligación, fomentando el cumplimiento, y recomendando la armonización⁴ de la normatividad y del actuar de las autoridades municipales, conforme a las obligaciones y estándares internacionales, nacionales y estatales, con el fin de consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos⁵.

En un estado democrático, las autoridades municipales tienen el deber de garantizar, respetar y proteger⁶ a todas las personas que participen en manifestaciones, ya que ejercen diversos derechos humanos, entre otros, derecho de reunión pacífica, libertad expresión y libertad de asociación.

El ejercicio de estos derechos, en relación a los derechos de terceras personas, no debe restringir o poner un derecho por encima del otro, ya que cuando estos derechos convergen, surge la obligación de la autoridad municipal, de propiciar el ejercicio armónico de todos los derechos, debiendo diseñar planes y procedimientos para garantizar y facilitar el derecho de expresión, reunión y manifestación pacífica.

¹ La Procuraduría tendrá la siguiente atribución: Establecer y conducir la **política estatal de protección** a los derechos humanos. Fracción I del artículo 8 de la Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.

² **Marco normativo** en el anexo dos de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021.

³ Toda autoridad municipal tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Segundo párrafo del artículo 3 de la ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

⁴ La Procuraduría tiene como atribución: proponer a las diversas autoridades del Estado y de los municipios que en el ámbito de sus competencias, promuevan cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la Procuraduría, redunden en una mejor protección de los derechos humanos. Fracción X del Artículo 8º de la Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.

⁵ La Procuraduría tiene por objeto la protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; así como propiciar una cultura de respeto a los mismos. Artículo 6º de la Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.

⁶ Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]. Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



En la presente Propuesta General PDHEG/01/2021, se definen los estándares que se proponen tomar en consideración para el adecuado ejercicio de la manifestación pública y pacífica, a través de un reglamento con enfoque integral de derechos humanos, esto en consideración a lo siguiente:

I. Antecedentes:

I.1. Con un afán de prevención en la comisión de actos que vulneren derechos humanos, es de considerarse que la existencia de un solo caso, es suficiente para realizar las acciones necesarias, con el fin de que no se vuelvan a cometer violaciones a derechos fundamentales en casos similares; por lo que se toma como antecedente para la emisión de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021, un caso investigado y resuelto por este organismo que resulta altamente ilustrativo para el caso que nos ocupa.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en el expediente 108/2020-A⁷, relativo a la detención de diversas personas manifestantes el día 22 de agosto de 2020, en hechos ocurridos en la ciudad de León, Guanajuato; llegó a la conclusión de que no existía un instrumento legal que garantizara el derecho a la manifestación pacífica, así como para la protección de las personas participantes, periodistas, defensoras de derechos humanos y terceras personas.

De la investigación realizada, entre otras cosas, se concluyó:

La omisión de la autoridad en establecer y documentar una planificación del operativo, y, en consecuencia, su implementación, y evaluación, con lo cual inobservó el deber de garantizar un efectivo derecho de manifestación.

La autoridad no aportó pruebas para acreditar que las personas que intervinieron hayan sido seleccionadas específicamente para la atención de manifestaciones públicas, ni que hayan sido capacitadas de manera permanentemente en el tema, con una perspectiva de derechos humanos.

Quedó probado que la autoridad municipal no aseguró jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, al no existir lineamientos de actuación que definieran y precisaran el uso de la fuerza en los casos específicos de violencia en el entorno de la manifestación pública.

El día de los hechos, se vulneró el derecho al libre ejercicio periodístico; afectación que se dio a través de acciones de personas servidoras públicas, consistentes en agresiones físicas y verbales, así como de omisiones, que se tradujeron en falta de la garantía para el ejercicio de la labor periodística en un entorno seguro.

El 26 de febrero del 2021, se resolvió el expediente en el que se recomendó a la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos, la creación de un cuerpo normativo, que estableciera los lineamientos para el conocimiento, atención y garantía de todas las formas de manifestación del derecho humano a la libertad de expresión, debiendo incluir el registro y documentación desde la planificación de

⁷ https://www.derechoshumanosgto.org.mx/images/descargas/recomendaciones/2021/febrero/2020-02-26_EXP_108-20-A%20VP.pdf



las acciones, implementación y evaluación, considerando estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Como medida que contribuye a garantizar un efectivo derecho a manifestarse, prevenir abusos para lograr el esclarecimiento de los hechos y las responsabilidades, la autoridad debe documentar y registrar la planeación de su operación, la implementación y el resultado, así como registrar todas las órdenes dictadas dentro del desarrollo de los operativos.

I.2. Este organismo protector de derechos humanos hizo una revisión de la situación que guarda la normatividad relacionada con la garantía del derecho humano a la manifestación en los municipios de Guanajuato, de la cual se desprende la conveniencia de revisar, y en su caso actualizar la reglamentación local, a efecto de que la autoridad cuente con un marco jurídico que le permita cumplir con su deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos del principio de legalidad contenido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato⁸, misma que forma parte de la presente propuesta como Anexo 3.

En cuanto a la situación normativa que impera en los municipios del Estado, 23 cuentan con disposiciones que regulan el uso de la fuerza de sus instituciones de seguridad pública. Estos ordenamientos en lo general, hacen referencia a disposiciones establecidas en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, respecto a temas como: principios de uso de fuerza; reglas para las detenciones; informes del uso de la fuerza y actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas.

La revisión, arrojó los siguientes resultados:

- A.** 50% de los municipios cuentan con algún ordenamiento referente al uso de la fuerza de las instituciones de seguridad pública.
- B.** Las disposiciones municipales contemplan supuestos ya regulados en la Ley.
- C.** No se advierten protocolos o manuales a nivel municipal en los términos del artículo 16 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza⁹.
- D.** Los 23 ordenamientos municipales existentes, contemplan un capítulo denominado “De las Reglas para Mantener la Paz Pública y la Seguridad Ciudadana”, el cual se compone de tres artículos que regulan exclusivamente la actuación de las y los policías municipales, advirtiendo de su contenido un enfoque primordialmente reactivo y restaurativo, así como la presunción de manifestaciones violentas o personas manifestantes violentas.

⁸ Artículo 4. La autoridad municipal únicamente puede hacer lo que la ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.

⁹ “Las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

El manual correspondiente determinará el contenido de las prácticas que los agentes deberán cumplir para estar capacitados en el uso de la fuerza, así como la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y las técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas incapacitantes menos letales y de armas de fuego. El entrenamiento para el uso de las armas permitidas comprenderá técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas menos letales y uso de armas de fuego”.



Los enfoques y presunciones establecidas en las disposiciones que anteceden, son contrarias a los estándares internacionales de los derechos humanos referentes al sistema democrático¹⁰ y a la licitud de las manifestaciones¹¹.

Además de la reglamentación, para garantizar un efectivo derecho de manifestación pacífica en el ámbito municipal, es indispensable consolidar su estructura; al respecto, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en el artículo 83 atribuye al ayuntamiento el deber de establecer la Comisión de Derechos Humanos, misma que tendrá como facultades las previstas en nueve fracciones del artículo 83-12.

Así, a marzo de 2021, 10 ayuntamientos no habían integrado la comisión de derechos humanos.

De igual manera, con fundamento en el artículo 124 fracción IX de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, los ayuntamientos deben establecer una dependencia de derechos humanos; sin embargo, a la fecha solo en 3 municipios se tiene dicha dependencia.

Las autoridades municipales deben garantizar un efectivo derecho de manifestación pacífica, por lo cual se les recomienda reglamentar la forma de garantizar el ejercicio de dicho derecho, con los estándares internacionales de derechos humanos, y con un enfoque integral que tenga como objetivo primordial a la persona.

Asimismo, los ayuntamientos deben crear y/o fortalecer sus comisiones de derechos humanos y dependencias sobre la materia.

El ayuntamiento, con el apoyo de la comisión y la dependencia de derechos humanos municipal, y de una reglamentación que brinde certeza jurídica a las partes (sociedad y gobierno), estará propiciando condiciones para el desarrollo de la vida comunitaria¹².

El desarrollo de esta revisión se agrega a la presente Propuesta General, como Anexo tres, denominado “Estado que guarda la garantía del derecho humano a la manifestación en los municipios de Guanajuato”.

I.3. En este apartado, agregamos algunos documentos en materia de derechos humanos vinculantes y no; que hacen un llamado a armonizar los cuerpos normativos para la debida garantía del derecho de manifestación pacífica; y aunque conocemos otros documentos, consideramos que estos son los más ilustrativos en cuanto a los estándares internacionales a aplicar; lo que aporta una visión internacional y plural, por la metodología utilizada para su elaboración.

Al respecto, se contempla a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ya que precisaron que su

¹⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. “330. *El derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático, así como un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad expresar sus demandas, disentir y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*”.

¹¹ Ídem. “331. *Los Estados deben asegurar el disfrute de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación a todas las personas y a todos los tipos de organizaciones y asociaciones sin necesidad de autorización. Establecer por ley, de forma clara y explícita, la presunción a favor de la licitud de las manifestaciones y protestas pacíficas, lo que implica que las fuerzas de seguridad no deben actuar bajo el supuesto de que constituyen una amenaza al orden público*”.

¹² Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículo 239 fracción II y VI. “*Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otro, los siguientes reglamentos municipales: II. Los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal. VI. Los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria*”.



informe fue el resultado del permanente monitoreo de la situación de las libertades en la región, y de la apertura al diálogo con los Estados y la sociedad.

Durante más de dos años, la Comisión y su Relatoría Especial condujeron audiencias públicas, visitas académicas y consultas con organizaciones sociales, instituciones de derechos humanos, expertos y expertas que contribuyeron con informaciones y reflexiones al informe.

Por otro lado, en las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales, participaron en su proceso de elaboración: la Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina, el Conselho Nacional dos Direitos Humanos de Brasil, la Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de Brasil; el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile; la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica; la Defensoría del Pueblo de Ecuador; la Defensoría del Pueblo de Panamá; la Defensoría del Pueblo de Perú; el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay; lo que resulta de gran relevancia para sustentar la emisión de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021; ya que a través de estos documentos, se incorpora la visión regional americana.

I.3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que se deben implementar medidas administrativas de control, que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias, y que se deben establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso de la fuerza en este tipo de situaciones.

En este sentido, la Comisión ha recomendado las siguientes medidas¹³:

- A.** La implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;
- B.** La implementación de sistemas de registro y control de municiones;
- C.** La implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores;
- D.** La promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen en los operativos de control de orden público;
- E.** La promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación, y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto;
- F.** La identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre el uso de la fuerza y comportamiento policial;

¹³ CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párrafo 68.



- G.** El establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia;
- H.** Adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos, estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

I.3.2. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el informe Protesta y Derechos Humanos¹⁴, cuyo objetivo fue contribuir al mejor entendimiento de las obligaciones estatales dirigidas a garantizar, proteger y facilitar las manifestaciones públicas, así como los estándares que deben enmarcar el uso progresivo -y como último recurso- de la fuerza en contextos de protesta.

Se estableció que en la región, lejos de presentarse un panorama de consenso en cuanto a la protección de las manifestaciones, ha sido escenario de acciones de represión, dispersión y limitación del ejercicio de estos derechos en el espacio público, producto de una concepción arraigada que considera a la movilización ciudadana como una forma de alteración del orden público o como una amenaza a la estabilidad de las instituciones democráticas.

El informe reconoce que las protestas generan disrupción y afectan el normal desarrollo de otras actividades, pero esa situación no vuelve per se ilegítimas a estas formas de expresión. Parte de la base de que la manifestación tiene como una de sus funciones canalizar y amplificar las demandas, aspiraciones y reclamos de grupos de la población, entre ellos, los sectores que por su situación de exclusión o vulnerabilidad no acceden con facilidad a los medios de comunicación y a las instituciones de mediación tradicionales.

Este instrumento actualiza el ejercicio de estos derechos en relación con la importancia creciente de internet, los medios de comunicación y el rol de publicidad, así como la protección del control social que cumplen las personas periodistas y comunicadoras durante la organización, convocatoria y ejercicio de la manifestación.

De este instrumento se desprende, el deber de la autoridad de prevenir, proteger, y facilitar el efectivo derecho a manifestarse, lo que conlleva aplicar estándares que contribuyan a propiciar condiciones para un efectivo derecho a la manifestación, siendo algunos: Conocimiento previo de la manifestación pública, personal asignado y equipamiento, rendición de cuentas y registro.

I.3.3. Las *Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas sociales*¹⁵, son una guía de asistencia práctica para quienes ejercen la labor de observación de reuniones y acciones colectivas, con el fin de facilitar el proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, el monitoreo de las

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II - CIDH/RELE/INF.22/19 Septiembre 2019. Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión. Contiene los estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal

¹⁵ Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en conjunto con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región. https://acnudh.org/load/2016/09/DF_web.pdf



circunstancias que enmarcan las manifestaciones; así como también, la recolección de información, su revisión y eventual e inmediato uso frente a vulneraciones a los derechos humanos; mismas que señalan:

Las manifestaciones, protestas y las demás formas de acción colectiva que tienen lugar en América Latina poseen como común denominador las agendas reivindicativas sociales. En términos generales, la ciudadanía está demandando más a las democracias, exigiendo mejores niveles de participación, transparencia, no discriminación y mayor acceso a derechos esenciales como la salud, educación, medio ambiente, seguridad e igualdad. De igual manera, la afectación del derecho de participación y a la consulta previa con pueblos indígenas ha producido movilizaciones sociales de distinta magnitud e intensidad en la región.

Las manifestaciones y protestas sociales en los países de América Latina se han mantenido como una constante durante las últimas décadas, al igual que las respuestas por parte de los Estados a este fenómeno: el uso de la fuerza de forma desproporcionada y no focalizada, la realización de acciones destinadas a desincentivar la participación ciudadana o la criminalización de la protesta social y de los defensores y defensoras de derechos humanos, forman parte de los medios que utilizan los Estados para desarticular los movimientos sociales.

En razón de lo anterior, para cumplir con las obligaciones internacionales de respeto y protección de los derechos que convergen en estas manifestaciones, es trascendental que exista un entorno propicio y seguro para que la población –que incluye a la sociedad y defensores y defensoras de derechos humanos– pueda ejercer libremente los derechos involucrados. Enseguida, es esencial que bajo estas mismas circunstancias, se reconozca el derecho de todas las personas a observar y fiscalizar las reuniones y manifestaciones colectivas; además, que la fuerza pública accione conforme a protocolos de actuación en el marco de protestas o manifestaciones compatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas y por último, que tales reglamentaciones sean cumplidas en la práctica.

1.3.4. El Informe de Amnistía Internacional¹⁶ titulado *MÉXICO: LA IRA ERA DE LAS MUJERES ESTIGMA Y VIOLENCIA CONTRA MUJERES QUE PROTESTAN*¹⁷ (sic) publicado en febrero del 2021, en el que se señala en su resumen ejecutivo:

Las manifestaciones feministas, de grupos de mujeres o mujeres que no hacen parte de colectivas, grupos u organizaciones feministas o de mujeres, están protegidas por el derecho humano a la libertad de reunión pacífica.

Amnistía Internacional estableció que en León, Guanajuato, la policía municipal detuvo ilegal y arbitrariamente al menos a 9 de las 23 personas detenidas tras la manifestación del 22 de agosto de 2020. Estas personas en su mayoría mujeres, no estaban cometiendo delito o infracción administrativa, las autoridades no se identificaron con las personas detenidas, no les indicaron los motivos de la detención, e hicieron uso innecesario y excesivo de la fuerza para su detención.

¹⁶ Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. amnistia.org.mx

¹⁷ © Amnistía Internacional 2021



En relación con los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, Amnistía Internacional, en su informe, entre otras cosas, recomendó a todas las autoridades de México:

“Revisar la legislación, las políticas y las prácticas relativas a las reuniones públicas y las manifestaciones. Con el fin de garantizar y facilitar el ejercicio efectivo de las mujeres y las niñas del derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica de conformidad con las obligaciones internacionales contraídas por México en materia de derechos humanos.”

Algunos otros aspectos más a detalle, de estos y otros instrumentos son abordados en el Anexo dos, denominado marco normativo, que forma parte íntegra de esta Propuesta General PDHEG/01/2021.

II. Derecho a la manifestación.

Las manifestaciones y las protestas son elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades democráticas, ya que algunos de los derechos, que actualmente la ciudadanía ejerce y disfruta, se obtuvieron a través de la expresión pública de las demandas sociales. Las manifestaciones y protestas sociales se han consagrado como instrumentos esenciales para la reivindicación, la protección y la promoción del más amplio abanico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Durante el desarrollo de la presente Propuesta General, se hace referencia de manera indistinta a los términos “manifestación pública pacífica” y “manifestación pacífica”, considerando que la materia de estudio y regulación es la manifestación que se hace de manera generalizada y/o en espacios públicos.

Asimismo, se utiliza de manera genérica el término “manifestación” ya que esta sola expresión hace alusión a la manifestación pública pacífica y a la protesta social, se hace esta precisión, con la intención de no dejar fuera de protección o garantía ningún caso o supuesto.

El derecho a la manifestación es un mecanismo por el que las personas pueden disfrutar y ejercer una serie de otros derechos reconocidos universalmente, tales como: la libertad de expresión y opinión¹⁸, la libertad de asociación¹⁹, la libertad de reunión pacífica²⁰, y el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos²¹.

El derecho a la libertad de expresión se refiere a la “*libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”²², a través de cualquier procedimiento o medio de comunicación²³. En su dimensión individual consiste en “*el derecho de*

¹⁸ Declaración Americana en su artículo IV; Convención Americana Artículo 13-1; Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención sobre los Derechos del Niño artículos 12 y 13. Anexo dos. Marco normativo Propuesta General PDHEG/01/2021.

¹⁹ Declaración Americana, artículo XXII y Convención Americana, artículo 16. Anexo dos. Marco normativo Propuesta General PDHEG/01/2021.

²⁰ Declaración Americana, artículo XXI; Convención Americana, artículo 15; Declaración Universal, artículo 20.1, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21. Anexo dos. Marco normativo Propuesta General PDHEG/01/2021.

²¹ Declaración Americana, artículo XX; Convención Americana, artículo 23; Declaración Universal, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Declaración Universal sobre Derechos del Niño, artículos 2.2, 12; Convención de Belém do Pará, artículo 4, y Carta Democrática Interamericana, artículo 6. Anexo dos. Marco normativo Propuesta General PDHEG/01/2021.

²² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.1.

²³ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108 periodo ordinario de sesiones, 2 al 20 de octubre de 2000, principio 6.



*cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones*²⁴. En cuanto a su dimensión social, se refiere al *“derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada”*²⁵. La información debe ser plural, suficiente y oportuna.

La libertad de expresión es una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia, y en su dimensión política es una *“institución ligada de manera inescindible al pluralismo político”*, ya que *“mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político”*²⁶; funciona como un contrapeso al ejercicio del poder, derivado de la función de la opinión pública que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos.

El derecho a la manifestación pública y pacífica, es el derecho a expresar en público ideas y es una forma en que se concreta la libertad de expresión.

En el contexto de reuniones, concurren otros derechos que igualmente deberán ser promovidos y respetados armónicamente por todas y todos los intervinientes, entre ellos encontramos: el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos; la integridad física, que comprende los derechos a la seguridad, a no ser objeto de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y a la vida; la dignidad; la intimidad; y a un recurso efectivo para todas las violaciones de los derechos humanos.

El derecho de reunión, es reconocido como derecho humano, y se ejerce a través de marchas, plantones, manifestaciones, en las que se hace presente el derecho de la manifestación libre de las ideas.

Estos derechos se conjuntan para un fin, la manifestación de una idea o reclamo, e incluso tomar alguna posición sobre determinado tema.

Sin embargo, también tienen limitaciones, tales como: la afectación a derechos de terceros en su honor, alteración del orden público, sea condicionante de la comisión de un delito, pero, además, deberán manifestarse sin violencia o amenazas para intimidar u obligar a resolver en algún sentido; es decir, el derecho a manifestarse debe ser pacífico.

El derecho a la libertad de expresión, se encuentra reconocido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) y de manera general establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. El derecho de reunión se encuentra garantizado en el artículo 9° del texto de la Constitución, y en lo medular establece que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Los derechos humanos, están interrelacionados, siendo el caso de los derechos en cita, al tratarse de derechos conexos (principio de interdependencia²⁷), terminología

²⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09, Washington, D. C., cidh/oea, 2010, párr. 13.

²⁵ Idem. 3

²⁶ Primera Sala, “Libertad de expresión. Dimensión política de este derecho fundamental”, tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.) en materia constitucional, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro xiii, t. 1, diciembre de 2014, p. 234

²⁷ Se traduce en que todos los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, con el mismo valor.



empleada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁸.

La manifestación pública es un elemento esencial de sociedades democráticas y se encuentra protegida por derechos y libertades integrados al parámetro de regularidad constitucional, ya que además de la Constitución, el sistema interamericano la garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disensos, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales, económicos y ambientales entre otros, y afirmar la identidad de grupos en ocasiones discriminados.

La manifestación también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos, pues el ejercicio conjunto de estos derechos fundamentales hace posible la vigencia de un estado democrático.

III. Estándares

La expresión “estándar”, en el ámbito internacional es invocada como: criterio, buenas prácticas, principio y/o reglas.

La acepción estándar internacional es parte de la nomenclatura y formación dinámica del derecho internacional, ya que este, a través de sus diversos instrumentos, ha generado herramientas que permiten a los Estados orientar su actuar y/o construir su normativa interna.

Los estándares de derechos humanos actúan como marco de orientación para la definición de las políticas públicas con el objetivo de adecuar el actuar de un Estado a las exigencias internacionales.

La normativa internacional de los derechos humanos reconoce el derecho a la manifestación a través de la protección armónica y conjunta del derecho a la libertad de expresión y opinión, la libertad de reunión y la libertad de asociación, por lo que el estándar primordial, es el respeto a los propios derechos humanos. (La fundamentación de cada uno de los derechos enunciados se localiza en el Anexo dos, denominado marco normativo de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021).

Del estudio de los instrumentos internacionales, normas nacionales y leyes estatales, se obtuvieron estándares que deben tomarse en cuenta para la instrumentación de un sistema de garantías para el ejercicio del derecho a manifestarse.

Por lo que son de considerarse principalmente: la Declaración Universal de Derechos Humanos; Declaración Americana; Convención Americana; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención sobre los Derechos del Niño; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención de Belém do

²⁸ Véase CIDH, Informe Anual 2002, capítulo IV, vol. III, “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 5 rev. 1, párrafo 31.



Pará; Carta Democrática Interamericana; La Observación General número 13 y 14 del Comité de los Derechos del Niño; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos Humanos; Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la cuestión de la impunidad; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Política para el Estado de Guanajuato; Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato; Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para el llenado, entrega, recepción, registro, resguardo y consulta del Informe Policial Homologado, y Las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas sociales²⁹ entre otros ordenamientos.

III.1. Estándares primordiales:

Pro persona: principio que debe regir la actuación de la autoridad, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva para la protección y reconocimiento de los derechos de las personas.

Interés superior de la niñez. Obligación primordial de la autoridad de garantizar el respeto y protección a la dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual de las personas menores de edad.

Perspectiva de género. La visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad, la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades, para acceder al desarrollo social y la representación en los ámbitos de toma de decisiones.

Todas las niñas y mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos de derechos humanos.

Las niñas y mujeres participantes de las manifestaciones, así como las que son terceras personas no participantes, requieren de garantías y protección especial durante y después de las manifestaciones;

Perspectiva de Derechos Humanos: Principio de actuación de la autoridad en el que sus prácticas institucionales se alinean al fin esencial de garantizar la realización de los Derechos Humanos de quienes habitan en su territorio.

La autoridad deberá ajustar su accionar a los derechos humanos señalados en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

²⁹ Anexo dos, marco normativo. Propuesta General PDHEG/01/2021



Derecho a defender derechos humanos³⁰. La labor de las personas defensoras, es primordial para la difusión y promoción universal de los derechos humanos, pero también para el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. La autoridad debe reconocer el derecho de toda persona, individual o colectivamente, a promover y procurar la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales³¹.

Libertad de expresión y opinión. Una de las bases del derecho a la manifestación, ya que a través de su ejercicio, las personas buscan, reciben y difunden información, así como plantean e interponen sus ideas por cualquier medio de difusión sin limitación de manera individual o colectiva.

Libertad de reunión pacífica. Al igual que la libertad de expresión, es base para la manifestación pacífica. Es toda concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con una finalidad concreta, de poder adoptar la forma de manifestaciones, encuentros, huelgas, procesiones, asambleas, concentraciones, campañas o sentadas³², con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o facilitar celebraciones. Este derecho faculta a las personas a reunirse en privado o públicamente y de forma colectiva permite expresar, promover, ejercer y defender los intereses comunes.

Libertad de asociación. Esta permite que las personas puedan unirse formal o informalmente para tomar acciones colectivas.

Derecho a la participación pública. Permite el fortalecimiento de la democracia a través de la integración y contribución de la ciudadanía al quehacer político del país. Para la realización de este derecho es imprescindible que la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación sean tuteladas, toda vez que son los medios a través de los cuales se ejercerá el primero.

Estándares especiales de protección. Las autoridades municipales, que intervengan en el diseño e implementación de las acciones para atender las manifestaciones públicas deberán garantizar y asegurarse de la aplicación de los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad como niños, niñas, adolescentes, mujeres, población indígena, afrodescendiente, personas migrantes y sus familias, ya sean participantes de la manifestación o terceras personas.

Derecho a la no discriminación. Está prohibida toda conducta que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La autoridad promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad de trato y oportunidades de las personas entorno al ejercicio del derecho de manifestación sean reales y efectivas, eliminando aquellos obstáculos que limiten e impidan el ejercicio de sus derechos y su desarrollo, conforme a la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato;

³⁰ Artículo 1 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

³¹ Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas sociales.

³² Sentadas, del inglés sit-ins o sit-downs, es una forma de manifestación consistente en que una o más personas se sientan en un área determinada, por un tiempo indefinido y con una agenda reivindicativa común. También se utiliza este término para describir el hecho de tomar asiento cuando, por circunstancias determinadas, hay que permanecer de pie; también con ánimo de manifestarse.



Especial atención se debe tener para garantizar la protección equitativa y efectiva de los derechos de grupos en situaciones de vulnerabilidad, como mujeres, niñas o niños, personas con discapacidad, personas inmigrantes y refugiadas, integrantes de etnias y grupos religiosos, personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales, entre otras.

Libre ejercicio periodístico. Como garante de las libertades, el poder público, debe generar las condiciones que permitan ejercer el derecho a comunicar información. La libertad de expresión es indisoluble de la democracia y del conjunto de los derechos humanos que un Estado y una sociedad democrática deben sostener.

El trabajo de personas periodistas y comunicadoras, y el libre flujo de información a través de medios alternativos como las redes sociales, es fundamental para mantener informada a la población sobre acontecimientos, a la vez que cumple un importante rol al reportar sobre la actuación del Estado, y de la Fuerza Pública ante las manifestaciones, previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y el abuso de autoridad³³.

III.2. Otros estándares y buenas prácticas:

Gestionar desde el diálogo. La atención a las personas que realizan manifestaciones públicas, debe gestionarse desde el diálogo, sin criminalizar y con presunción de legitimidad de sus acciones y/o peticiones. Las personas servidoras públicas deben contar con herramientas de gestión para escuchar, incentivar el diálogo, identificar las necesidades de las personas manifestantes y la habilidad de llegar a acuerdos. Se debe estar consciente y respetar el derecho de las personas manifestantes a no dialogar.

Las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública, no deben ser quienes establezcan el primer contacto, ya que su sola presencia, hará suponer a las personas manifestantes el uso de la fuerza, lo que desalienta el diálogo y el entendimiento.

Por ello, deben ser otras personas servidoras públicas quienes establezcan el primer contacto con las personas manifestantes, con la formación necesaria para una amigable composición y un honesto entendimiento, con el conocimiento como parte de la autoridad de que la manifestación pública forma parte de la vida democrática, además de que resulta una oportunidad de conocer el sentir de la población que habita en el municipio, teniendo presente en todo momento el respeto a los derechos humanos.

Prevención. Todas las acciones de la autoridad municipal, referentes al ejercicio del derecho de manifestación pacífica, se deben orientar a prevenir la violación a los derechos humanos de las personas participantes y de terceras personas.

Conocimiento previo de la manifestación pública. La autoridad municipal debe realizar esfuerzos por conocer previamente cualquier manifestación pública, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas participantes y de terceras personas. Es dable generar planes con anticipación a

³³ DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y COMUNICADORES EN EL MARCO DE MANIFESTACIONES SOCIALES. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.



que se de cualquier evento, debiendo planificar y documentar las acciones, y en consecuencia su implementación y evaluación.

Perspectiva de licitud: Presunción a cargo de la autoridad de considerar que la manifestación pública es pacífica, con medios, objeto y fines lícitos.

La presunción de licitud no se pierde, por la forma o color de vestimenta, por cubrir el rostro, por estereotipos, prejuicios, estigmas, canticos y/o gritos.

La presunción de licitud se rompe solo en relación a la o las personas sobre las que existan elementos objetivos, que acrediten un acto contrario a las disposiciones normativas, por lo que bajo ninguna circunstancia se hará extensivo a otras personas o la manifestación en general.

La no criminalización de la manifestación pública. Resulta inadmisibles la penalización *per se* de cualquier demostración en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión.

Al respecto, es aplicable lo siguiente: “*Se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática.*”³⁴

La autoridad municipal tiene la obligación de prevenir cualquier forma de violencia que vulnere los derechos de terceras personas, el derecho de reunión, tal y como se ha definido en el plano internacional y en la constitución, tiene como requisito, que sea en forma pacífica y sin armas.

El ejercicio de este derecho, puede impactar el ejercicio de otros derechos que merecen de protección y garantía; como por ejemplo, el derecho al libre tránsito de las terceras personas ajenas a la manifestación.

La manifestación pública, es parte de la vida democrática de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, algunas veces contradictorios y que buscan encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.

En este sentido la Comisión Interamericana de los derechos Humanos, ha señalado:

*(...) en el momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático.*³⁵

Ante ello, se deben adoptar decisiones que favorezcan el equilibrio entre el ejercicio de los diferentes derechos a ser protegidos y garantizados, y se debe ponderar por parte de la autoridad, las acciones que tengan las menores consecuencias lesivas para las personas manifestantes, de acuerdo con lo siguiente:

(...). al disponer los procedimientos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos con la seguridad ciudadana frente a situaciones de violencia social que pueden amenazarlos o afectarlos, las autoridades tienen que manejar en forma razonable y proporcional las diferentes respuestas que los ordenamientos jurídicos internos ofrecen,

³⁴CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párrafo 266. La Comisión cita la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párrafos 96 a 98.

³⁵ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”



*siempre teniendo en cuenta los estándares internacionalmente aceptados respecto a las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.*³⁶

Máxima publicidad: Es obligación de la autoridad, que toda la información en su posesión sea pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepción legítimo y definido previamente.

Rendición de cuentas³⁷. Señala que la necesidad de implementar mecanismos de control y rendición de cuentas sobre la actuación de los agentes del estado en contextos de las manifestaciones públicas deriva de la obligación general de garantizar los derechos.

Preservar evidencias³⁸. Obligación que subsiste durante el lapso que las personas tengan el derecho de inconformarse, quejarse o denunciar por las acciones de la autoridad, así como durante el tiempo que dure la investigación iniciada por cualquier autoridad.

Registros³⁹. Medida que contribuye a garantizar un efectivo derecho a manifestarse y prevenir abusos, y que busca el esclarecimiento de los hechos y las responsabilidades; para ello, la autoridad debe documentar y registrar la planeación de su operación, la implementación y el resultado de la misma, así como registrar todas las órdenes dictadas durante el desarrollo de la manifestación.

Garante del derecho a manifestarse: La autoridad esta obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos⁴⁰.

En nuestro sistema jurídico, la base de la obligación para el poder público, se encuentra en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución.

En tal sentido, garantizar tiene por objeto lograr la realización del derecho y asegurar para todos, la posibilidad de disfrutarlos; la obligación de garantizar implica, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*⁴¹.

Presunción de responsabilidad. En cuanto a la violación de los derechos humanos, se presume la responsabilidad de la autoridad. La carga de revertir esta presunción corre a cargo de la autoridad, lo anterior es consecuencia de la

³⁶ CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párrafos 260 y 261

³⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominada “Protesta y Derechos Humanos”, en su punto 245.

³⁸ punto 170 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominada “Protesta y Derechos Humanos”.

³⁹ Estándares fijados en los puntos 171, 313 y 315 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominada *“Protesta y Derechos Humanos”*.

⁴⁰ La Carta de las Naciones Unidas de 1945 (artículos 1, 3, 55 y 56, la primera obligación adquirida por los Estados miembros de la ONU, es la del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, que se complementa con la obligación de la efectividad de los mismos, obligación que también consagran las mismas normas de la Carta. En la Carta de la OEA, los Estados del Continente Americano también reafirman el mismo compromiso con los derechos humanos, en el artículo 3º, asumiendo el respeto y garantía de estos derechos, como un principio fundamental de la organización. Se afirma que los Estados miembros, México entre ellos, tienen, conforme con ambas cartas internacionales, la obligación de respetar, garantizar y por lo tanto, no violar los derechos humanos. Posteriormente, en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos se definieron con claridad, las obligaciones principales de cara a los derechos humanos.

De acuerdo con este artículo y con los desarrollos jurisprudenciales del sistema interamericano, las obligaciones principales de los Estados en materia de derechos humanos, son las de respeto y garantía.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez.



obligación de contar con todos los medios de prueba para acreditar que su actuación fue ajustada a derecho y con pleno respeto a la dignidad de las personas.

Limitación al derecho. Para el funcionamiento de una sociedad democrática, el Estado debe desarrollar una permanente tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos muchas veces enfrentados o contrapuestos. El ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado o limitado por parte de la autoridad en ciertas circunstancias y siempre a partir del respeto de los estándares de regularidad constitucional. Esto lo ha sostenido la Comisión Interamericana de derechos Humanos:

(...) además de las regulaciones establecidas por ley, el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (...) La Comisión reitera que los derechos de reunión y manifestación pacífica se encuentran protegidos por la Convención Americana y, por lo tanto, toda medida adoptada por el Estado que pudiera restringir el ejercicio de tales derechos debe no solamente estar establecida previamente en una ley, sino además ser estrictamente necesaria cuando las circunstancias lo ameriten, y en todo caso ser proporcional al fin que se pretende lograr.⁴²

Al respecto, debe tenerse presente que tales limitaciones no pueden exceder el margen de lo razonable; es decir, no pueden desconocer, destruir o alterar el derecho limitado.⁴³

El deber de actuar de la autoridad. Es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las medidas necesarias a efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio del derecho de manifestación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que las omisiones del Estado, en el control del orden público constituyen un claro incumplimiento de su deber de protección de las personas bajo su jurisdicción⁴⁴.

La no exigencia de una notificación previa. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha citado la posición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en relación al requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación, definiendo que este requisito no es compatible con el derecho de reunión establecido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La exigencia de una notificación previa, no debe entenderse como exigencia de un permiso previo otorgado de manera discrecional, “...no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que ésta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual.”⁴⁵

Desconcentración de la manifestación. Las acciones de la autoridad no deben utilizarse como un medio para desalentar el derecho de manifestarse. Es obligación protegerlo y garantizarlo, la intervención para desconcentrar una manifestación

⁴² CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, Venezuela, párrafos 260 y 268.

⁴³ Bidart Campos, Germán J. Teoría General de los Humanos, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1991.

⁴⁴ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, párrafo 104.

⁴⁵ CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 58.



debe tener como único fin, el deber de protección de las personas, incluyendo a las personas manifestantes.

Las medidas de desconcentración deben ser las más seguras y menos lesivas para las personas manifestantes, por lo que es responsabilidad directa de la autoridad las afectaciones a la vida, la salud y los bienes de las personas manifestantes y terceras personas, derivadas de las acciones para disolver o desconcentrar una manifestación.

Contra-manifestación. Es obligación de la autoridad municipal, la previsión de posibles contra manifestaciones, con el objeto de garantizar el desarrollo armónico y pacífico de cualquier manifestación pública.

Prohibición de grabar⁴⁶. Las personas integrantes de los cuerpos de seguridad, tienen prohibido usar teléfonos celulares o cualquier otro dispositivo móvil de uso personal, con lo cuales graben o fotografíen a las personas participantes en el contexto de una manifestación.

Prohibición de estigmatización. Debe estar prohibido para las personas servidoras públicas realizar expresiones, señalamientos discriminatorios, o prejuicios mediante los cuales se fijen posturas generalizadas de carácter subjetivo, en relación a una manifestación y a sus participantes.

Personal Asignado. Deben ser personas seleccionadas y permanentemente capacitadas para su intervención en el contexto de manifestaciones sociales⁴⁷.

Equipamiento⁴⁸. Los estándares establecen que el equipamiento resulta fundamental para la protección de los derechos de las personas manifestantes, de terceras personas y de las personas que fungen como agentes policiales. El equipamiento debería incluir material de protección personal así como capacitación para las personas que integran las fuerzas policiales, y se deben garantizar y proteger sus derechos profesionales.

IV. Corolario.

1. Existe el imperativo constitucional, convencional y legal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; obligación del estado mexicano que trasciende a la vida democrática de los municipios⁴⁹ del estado de Guanajuato.
2. Es necesario que los municipios garanticen un efectivo derecho de manifestación con estándares de derechos humanos y con un enfoque integral que tenga como objetivo primordial la dignidad de la persona. En términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato es una de sus atribuciones el contar con una comisión de derechos humanos y una dependencia en la materia. Así, todo lo anterior sumado a una reglamentación sobre la materia, brindará certeza jurídica a la sociedad y a

⁴⁶ Protocolo de Actuación Policial para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. 29 de marzo de 2017.

⁴⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominada "Protesta y Derechos Humanos", en su punto 168.

⁴⁸ Punto 164, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominada "Protesta y Derechos Humanos".

⁴⁹ Toda autoridad municipal tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Segundo párrafo del artículo 3 de la ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

las autoridades, propiciando condiciones para el desarrollo armónico de la vida comunitaria.

3. Siendo consciente de la autonomía municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución, se debe considerar como herramientas jurídicas para prevenir violaciones a derechos humanos en el contexto de una manifestación, contar con un marco legal y con políticas públicas que atiendan a la dinámica política, social y económica dentro del ámbito territorial de un determinado municipio.

Por todo lo antes expuesto, he considerado expedir la presente Propuesta General⁵⁰ PDHEG/01/2021, por medio de la cual, se emite una recomendación de carácter general al dirigirse a los 46 ayuntamientos del Estado de Guanajuato, en su calidad de órganos de gobierno municipal⁵¹, en la que se definen los estándares internacionales, nacionales y estatales, que se sugieren tomar en cuenta para la elaboración de un reglamento para garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación pública; poniendo a su atenta consideración una propuesta de reglamento tipo que puede ser una guía que facilitará su desarrollo, aprobación e implementación, acorde a las características y realidades que cada ayuntamiento considere, misma que se adjunta como Anexo uno.

En mérito de las razones expuestas y fundadas en derecho, resulta procedente emitir los siguientes:

RESOLUTIVOS DE LA PROPUESTA GENERAL PDHEG/01/2021

SE RECOMIENDA A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS 46 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO:

PRIMERO: Asumir el cumplimiento de sus obligaciones de garantía y protección del ejercicio del derecho humano a la manifestación; a partir del cumplimiento del marco legal existente, así como de la realización de planes estratégicos y acciones específicas, orientadas principalmente a la garantía del ejercicio de los derechos humanos, y a prevenir cualquier violación que se haga a los mismos.

SEGUNDO: Aprobar la creación de un reglamento que garantice el ejercicio del derecho humano a la manifestación, con una perspectiva integral de derechos humanos.

TERCERO: Para el caso de no contar con ella, integrar y poner en funcionamiento la Comisión de Derechos Humanos, en términos de la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato.

CUARTO: De no contar con una dependencia en materia de Derechos Humanos Municipal, constituirla con los recursos humanos, materiales y técnicos para su adecuado funcionamiento, en los términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

⁵⁰ De conformidad con lo que disponen los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 de la particular del Estado de Guanajuato; 1, 6, 8 fracciones I, III, IV, VI, X, 16 fracción XI, y 61 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el estado de Guanajuato.

⁵¹ El Municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Primer párrafo del artículo 3 de la ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.



QUINTO: Incluir en los programas de capacitación a las personas que deban intervenir en las manifestaciones, y en especial, a las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública, y brindarles una formación específica sobre el derecho a la manifestación gestionada desde el dialogo y la prevención, tomando como base el contenido de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021, así como el marco normativo que se integra a la presente como Anexo dos.

SEXTO: Socializar y difundir el contenido de la presente Propuesta General PDHEG/01/2021, entre las personas servidoras públicas de los municipios, así como con organizaciones de la sociedad civil con actividad y presencia en sus territorios.

Las autoridades informarán a este organismo si aceptan la presente Propuesta General PDHEG/01/2021, dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación; y en su caso, aporten las pruebas de su cumplimiento dentro de los 15 días naturales posteriores a la aceptación.

Notifíquese a los Ayuntamientos de los 46 municipios del Estado de Guanajuato.

Así lo resolvió y firmó **Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez**, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

Anexo uno

El (La) ciudadano (a) _____ presidente (a) municipal de _____, Guanajuato, a las y los habitantes del mismo hago saber: Que el Ayuntamiento que presido, con fundamento en los artículos 1 y 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 106 y 117, fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 2, 3, 76, fracción I inciso b), 236, 237, 239 fracciones I y VI, y 240 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; en sesión ordinaria de fecha ____ de _____ del _____, aprobó el Reglamento para garantizar el derecho de manifestación en el municipio de _____, Guanajuato, conforme a la siguiente:

Exposición de motivos

Texto propio del Ayuntamiento Municipal.

Se sugiere de manera respetuosa considerar los elementos que integran la Propuesta General PDHEG/01/2021.

En este mismo sentido, se aclara que los ayuntamientos en el desarrollo del contenido del Reglamento, deberán sujetarse a las bases normativas contenidas en el artículo 237 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones previamente señaladas, se aprueba el siguiente:

Reglamento para garantizar el derecho de manifestación en el municipio de _____, Guanajuato.

Capítulo I

De las disposiciones generales

Ámbito de validez

Artículo 1. El presente reglamento es de orden público e interés social, de observancia general y aplicable a las autoridades municipales, personas habitantes del municipio, a las y los visitantes o transeúntes sean nacionales o extranjeros.

Objeto

Artículo 2. El objeto del presente reglamento es:

- I. El reconocimiento de la calidad de garante, de la autoridad municipal en el ejercicio del derecho humano a la manifestación;
- II. El establecimiento de las acciones de prevención necesarias para el desarrollo armónico de la manifestación, en el entorno municipal;
- III. El reconocimiento de los derechos y deberes de las personas entorno al derecho de manifestación;
- IV. Normar la actuación coordinada y transversal, de las y los servidores públicos de las dependencias y entidades municipales para garantizar el ejercicio del derecho humano a manifestarse;
- V. El establecimiento de las bases para gestionar desde el diálogo y con perspectiva de licitud las manifestaciones; y
- VI. La determinación cómo último recurso, del uso de la fuerza.

Definiciones

Artículo 3. Para los efectos del presente reglamento se entiende por:

- I. **Autoridad:** Cualquier dependencia, entidad o persona servidora pública municipal, en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato;

- II. **Actos de violencia en manifestación:** Conductas contrarias a los derechos humanos, que causan o puedan causar afectaciones a participantes en manifestaciones o contra terceras personas no participantes;
- III. **Datos personales sensibles:** Información concerniente a una persona física identificada o identificable, que se refieren a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a estigmatización, discriminación o conlleve un riesgo para el titular;
- IV. **Estigmatizar:** Expresiones, señalamientos discriminatorios, o prejuicios mediante los cuales se fijan posturas generalizadas de carácter subjetivo;
- V. **Información pública:** Todo dato o documento que se genere, obtenga, adquiera, transforme o posea la autoridad municipal. Los documentos podrán estar en medio físico, magnético o digital;
- VI. **Manifestación:** Cualquier forma de ejercicio de derechos humanos, de forma individual o colectiva, espontánea u organizada. Realizada en cualquier lugar, generalmente en espacios públicos, a través de cualquier medio, principalmente de marchas, concentraciones u ocupaciones de instalaciones, en cuyo contexto manifiestan o dan a conocer opiniones sobre asuntos de interés particular o públicos, incluida cualquier forma de protesta social, en la que se expresen demandas, consensos, disensos y/o reclamos en contra de una autoridad o de cualquier otra persona física o moral;
- VII. **Plan:** El Plan de Conocimiento, Atención y Actuación, Antes, Durante y Después de una Manifestación.
- VIII. **Reglamento:** El presente reglamento para garantizar el derecho de manifestación en el municipio de _____, Guanajuato;
- IX. **Contramaniestación:** Manifestación convocada y/o realizada simultáneamente, en oposición a otra; y
- X. **Uso de la fuerza:** Atribución de quienes integran las instituciones de seguridad pública municipal, para instrumentar restricciones legítimas ante actos de violencia entorno a una manifestación pacífica, conforme a lo establecido en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; Protocolo Nacional Sobre el Uso de la Fuerza; Protocolo de Actuación de los Integrantes de las Instituciones Policiales en el Estado, para el uso de la fuerza; y, _____ (*insertar denominación del ordenamiento municipal*).

Capítulo II

De los Principios rectores

Principios rectores

Artículo 4. Para los efectos de este Reglamento son principios rectores, los siguientes:

- I. **Perspectiva de Derechos Humanos:** Principio de actuación de la autoridad en el que sus prácticas institucionales se alinean al fin esencial de garantizar la realización de los Derechos Humanos de quienes habitan en su territorio. La autoridad deberá ajustar su accionar a los derechos humanos señalados en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- II. **Gestionar desde el diálogo:** La atención a las personas que realizan manifestaciones públicas, debe gestionarse desde el diálogo, sin criminalizar y con presunción de legitimidad de sus acciones y/o peticiones. Las personas servidoras públicas deben contar con herramientas de gestión para escuchar, incentivar el diálogo, identificar las necesidades de las personas manifestantes y la habilidad de llegar a acuerdos. Se debe estar consciente y respetar el derecho de las personas manifestantes a no dialogar.
- III. **Pro persona:** Principio que debe regir la actuación de la autoridad, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva para la protección y reconocimiento de los derechos de las personas.
- IV. **Interés superior de la niñez:** Obligación primordial de la autoridad de garantizar el respeto y protección a la dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual de las personas menores de edad. En todas las decisiones y actuaciones de la autoridad municipal referentes al ejercicio del derecho de manifestación, se garantizará la protección de las y los menores de edad, conforme a la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato en consideración al principio de interés superior de la niñez;
- V. **Perspectiva de género:** La visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad, la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades, para acceder al desarrollo social y la representación en los ámbitos de toma de decisiones.

Todas las niñas y mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos de derechos humanos.

Las niñas y mujeres participantes de las manifestaciones, así como las que son terceras personas no participantes, requieren de garantías y protección especial durante y después de las manifestaciones;

VI. Perspectiva de licitud: Presunción a cargo de la autoridad considerando que la manifestación es pacífica, con medios, objeto y fines lícitos.

La presunción de licitud no se pierde, por la forma o color de vestimenta, por cubrir el rostro, por estereotipos, prejuicios, estigmas, canticos y/o gritos.

La presunción de licitud se rompe solo en relación a la o las personas sobre las que existan elementos objetivos, que acrediten un acto contrario a las disposiciones normativas, por lo que bajo ninguna circunstancia se hará extensivo a otras personas o la manifestación en general;

VII. No discriminación: Está prohibida toda conducta que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La autoridad promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad de trato y oportunidades de las personas entorno al ejercicio del derecho de manifestación sean reales y efectivas, eliminando aquellos obstáculos que limiten e impidan el ejercicio de sus derechos y su desarrollo, conforme a la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato;

VIII. Máxima publicidad: Es obligación de la autoridad, que toda la información en su posesión sea pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepción legítimo y definido previamente.

La información y datos que se generen, obtenga, adquiera, transforme o posea la autoridad en relación al ejercicio del derecho de manifestación serán públicos y accesibles;

Para los casos contemplados en el presente reglamento, la autoridad deberá documentar desde que tenga conocimiento de la convocatoria o de la realización de la manifestación, así como de todo su desarrollo y la desocupación, en su caso.

La autoridad podrá excepcionalmente clasificar como reservada la información en los términos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato; y

IX. Prevención: Todas las acciones de la autoridad, referentes al ejercicio del derecho de manifestación, se deben orientar a prevenir la violación a los derechos humanos de las personas participantes y terceras personas.

Capítulo III

Derechos humanos

Manifestación

Artículo 5. La autoridad se asume como garante del derecho humano de toda persona o grupo a la libertad de expresión, a la reunión y a la manifestación. Se le considera garante por estar obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Artículo 6. La manifestación podrá ir dirigida a:

- I. Defender derechos humanos;
- II. Demandar reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho;
- III. Denunciar públicamente;
- IV. Conmemorar fechas, días o eventos de interés;
- V. Expresar opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales, económicas, culturales o de otra índole;
- VI. Verbalizar un apoyo o crítica en relación a una persona física o moral, un grupo, un partido o a la autoridad;
- VII. Reacción a una política o problema público o privado;
- VIII. Afirmación de la identidad;
- IX. Visibilizar situaciones de discriminación y marginalización de una persona o grupo;
- X. Expresar ideas, visiones, valores, consenso, disenso, reivindicación, demandas, oposición y/o reclamos.

Lo anterior de forma enunciativa, más no limitativa.

Artículo 7. El ejercicio de estos derechos sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por las disposiciones legales vigentes.

Capítulo IV

De las personas

Concurrencia

Artículo 8. Para los efectos de este Reglamento en la manifestación, pueden concurrir:

- I. **Personas participantes:** Convocantes y/o integrantes de la manifestación;
- II. **Periodistas:** Toda persona cuya actividad se dirija a recabar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, mediante cualquier medio de difusión o comunicación;
- III. **Personas defensoras de derechos humanos:** Las y los individuos, asociaciones y colectivos cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos; y
- IV. **Terceras personas:** Personas que de manera circunstancial e involuntaria se ven involucradas en una manifestación.

Derechos de las personas participantes

Artículo 9. El presente Reglamento reconoce al menos como derechos inherentes a las personas participantes que ejercen su derecho de manifestación, los siguientes:

- I. A convocar libremente;
- II. Escoger libremente el tiempo y lugar;
- III. Expresarse y manifestarse pacíficamente en un entorno seguro;
- IV. A ser protegidas antes, durante y después de la manifestación;
- V. A no ser sujetas a persecución o injerencias indebidas por participar anónimamente, por cubrir su rostro;
- VI. A que se protejan sus datos personales sensibles;
- VII. A no ser estigmatizadas; y
- VIII. A no ser discriminadas.

Las personas participantes podrán dar aviso anticipadamente de una manifestación a la autoridad, a efecto de que se les brinden facilidades y garantías para un entorno seguro, proporcionando - si así lo desean- datos logísticos y de contacto.

Deberes de las personas participantes

Artículo 10. Las personas participantes que convoquen, organicen o lidereen una manifestación, deberán considerar medidas que garanticen la seguridad e integridad de niñas, niños y adolescentes; adultos mayores y personas con discapacidad, ya sean participantes o terceras personas.

Las personas participantes deberán comportarse fraternalmente y respetar los derechos humanos de otros participantes y de terceras personas.

Derechos de periodistas y personas defensoras de derechos humanos

Artículo 11. Los periodistas y personas defensoras de derechos humanos, antes, durante y después de una manifestación, gozarán también de los derechos establecidos en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato.

Deberes de periodistas y personas defensoras de derechos humanos

Artículo 12. Las y los periodistas, así como las personas defensoras de derechos humanos, en el ejercicio de su actividad en una manifestación, deberán identificarse, de no hacerlo serán consideradas como personas participantes y/o terceras personas, con toda la protección que establece el presente Reglamento. En cualquier caso, deberán comportarse fraternalmente y respetar los derechos humanos de personas participantes y terceras personas.

Derechos y deberes de terceras personas

Artículo 13. Las terceras personas tienen derecho a que se les garantice un entorno seguro y a conocer las restricciones temporales a la libertad de tránsito que la autoridad determine, de ser posible con anticipación.

Deberán colaborar atendiendo las medidas determinadas por la autoridad, y comportarse fraternalmente con las personas participantes, respetando los derechos humanos de las y los participantes en dicho evento.

Responsabilidad social

Artículo 14. Quienes incumplan disposiciones normativas que afecten los derechos humanos de terceras personas, en torno a una manifestación, podrán ser sancionadas por la autoridad de conformidad a la normatividad aplicable al caso.

Capítulo V

De los principios de actuación de la autoridad municipal

Principios de actuación

Artículo 15. La actuación de la autoridad entorno al ejercicio del derecho de manifestación, deberá regirse por lo establecido en las disposiciones legales vigentes, lo señalado en este Reglamento, en especial por los principios establecidos en el capítulo II; así como por los siguientes:

- I. El deber de garantizar el entorno seguro para las personas participantes, defensoras de derechos humanos, periodistas y terceras personas;
- II. Realizar acciones para conocer y planear con anticipación la realización de manifestaciones, para garantizar el ejercicio de este derecho;
- III. Generar el diálogo;
- IV. Garantizar la no confrontación en caso de contramanifestación;
- V. El respeto al derecho del anonimato de las personas participantes; y
- VI. El uso de la fuerza pública como excepción.

Licitud

Artículo 16. Las manifestaciones, son hechos reconocidos por los derechos humanos donde convergen la libertad de expresión, y la libertad de reunión o asociación; por lo que, la autoridad no debe actuar bajo el supuesto de que constituyen una amenaza al orden público.

Entorno seguro

Artículo 17. La autoridad deberá vincularse con las personas que concurren a una manifestación, privilegiando el diálogo y los acuerdos para garantizar un entorno seguro.

Discriminación y/o estigmatización

Artículo 18. La autoridad se abstendrá de discriminar y/o estigmatizar mediante declaraciones o expresiones, a las personas convocantes y participantes, antes, durante o después de que ejerciten su derecho de manifestarse.

Uso de la fuerza

Artículo 19. Las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública municipal, podrán intervenir ante actos de violencia en la manifestación. La

intervención deberá ser específicamente en contra de las personas que realizan los actos de violencia.

El uso de la fuerza quedará sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; el Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza; así como el Protocolo de Actuación de los Integrantes de las Instituciones Policiales en el Estado, para el Uso de la Fuerza; y, _____ (*insertar denominación del ordenamiento municipal sobre la materia*)

Capítulo VI

Del grupo interinstitucional

Deber de garantizar

Artículo 20. La autoridad para garantizar el efectivo derecho de manifestación, conformará un grupo interinstitucional que determinará, documentará e implementará el plan.

Grupo interinstitucional

Artículo 21. El grupo interinstitucional tiene como fin, determinar, implementar y evaluar el plan para garantizar un entorno seguro de las personas que concurren a una manifestación en el municipio.

Las determinaciones de la autoridad deberán estar apegadas a los principios establecidos en los capítulos II y V de este Reglamento.

Integrantes

Artículo 22. El grupo interinstitucional se integrará por las personas titulares de las siguientes dependencias o entidades municipales:

- I. _____, quien lo coordinará;
Debe ser la dependencia municipal encargada de la política interior.
- II. _____;
*Institución de seguridad pública –policía, tránsito, C-4, protección civil.
Consideración: Se sugiere señalar a nivel dirección, de conformidad a la estructura de cada municipio (Ejemplo. Dirección general de seguridad pública, dirección general de tránsito y vialidad, dirección general de C-4, dirección general de protección civil, entre otras denominaciones).*
- III. _____;
Dependencia municipal encargada de salud.
- IV. _____; y
Dependencia de derechos humanos municipal

- V. Las demás dependencias o entidades municipales que determine la autoridad coordinadora.

Consideración: Su integración deberá ajustarse a la normatividad orgánica de cada municipio.

Cada integrante del grupo interinstitucional deberá designar a su suplente, quien deberá tener nivel directivo. La designación será comunicada de manera formal a la autoridad coordinadora.

Atribuciones

Artículo 23. El grupo interinstitucional para garantizar un entorno seguro en la manifestación, tiene como obligaciones:

- I. Realizar un plan para los casos en que de manera espontánea o sin aviso se lleve a cabo una manifestación. Entre otros aspectos, deberá definir a la persona o personas encargadas del primer contacto;
- II. Integrar la información referente al hecho;
- III. Identificar a la o las personas que representen, convoquen o lidereen el evento;
- IV. Generar el diálogo con la o las personas identificadas como representantes, convocantes o líderes, a efecto de establecer acciones conjuntas;
- V. Establecer y documentar el plan, el cual deberá incluir cuando menos:
 - Autoridades participantes;
 - Perfil de las personas que se encargarán del primer contacto;
 - Requerimientos humanos y materiales;
 - Medidas de protección para las personas concurrentes;
 - Restricciones temporales a la libertad de tránsito;
 - Estrategia de comunicación para dar a conocer el evento y las restricciones determinadas; así como la logística para el uso de la fuerza ante posibles actos de violencia; y
 - Actividades para monitorear y evaluar los resultados del plan; y
- VI. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto y principios de este Reglamento.

Autoridad coordinadora

Artículo 24. La persona titular de la _____ (*dependencia municipal encargada de la política interior*), en su carácter de Autoridad Coordinadora del grupo interinstitucional, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Ofrecer los medios para que las personas participantes que lo deseen, puedan dar aviso previo de una manifestación;
- II. Recabar, registrar y resguardar la información generada de forma previa, durante y posterior al evento;
- III. Convocar a las y los integrantes del grupo interinstitucional;
- IV. Designar a la o las personas encargadas del primer contacto;
- V. Generar el diálogo con la o las personas identificadas como representantes, convocantes o líderes, a efecto de establecer acciones conjuntas;
- VI. Coordinar la elaboración e instrumentación del plan;
- VII. Dar vista a la autoridad competente para una pronta investigación y resolución, cuando se tenga conocimiento de alguna omisión o posible incumplimiento al presente Reglamento, por parte de alguna autoridad;
- VIII. Hacer uso de todos los recursos humanos y materiales con que cuente el municipio con la finalidad de lograr el objeto y principios de este Reglamento; y
- IX. Las demás que instruya el (la) presidente (a) municipal, o aquellas que sean necesarias para el cumplimiento del objeto y principios de este Reglamento.

Obligaciones integrantes

Artículo 25. Las personas integrantes del grupo interinstitucional, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Proporcionar a la Autoridad Coordinadora la información que se genere de forma previa, durante y posterior al evento;
- II. Atender a la convocatoria de la autoridad coordinadora;
- III. Participar activamente;
- IV. Cumplir los acuerdos, y el plan determinado; y
- V. Todas aquellas que sean necesarias para el cumplimiento del objeto y principios de este Reglamento.

Obligaciones adicionales

Artículo 26. La persona titular de la _____ (*dependencia de mayor jerarquía en materia de seguridad pública –Secretario o Dirección General-*), como integrante del grupo interinstitucional, además de las obligaciones establecidas en el artículo 25 de este Reglamento, tendrá las siguientes:

- I. En caso de tener conocimiento de una manifestación, dar aviso a la Autoridad Coordinadora del grupo interinstitucional para que envíe a quien, de acuerdo al plan, se encargará de hacer el primer contacto, y generar el diálogo con las personas participantes;
- II. Implementar las medidas de protección necesarias para las personas participantes, defensoras de derechos humanos, periodistas y terceras personas; antes, durante y después de la manifestación;
- III. De manera excepcional y como último recurso, ordenar, dirigir y supervisar que el uso de la fuerza ante posibles actos de violencia sea única y específicamente contra las personas que cometen esos actos; y
- IV. En caso de uso de la fuerza, remitir a la Autoridad Coordinadora del grupo interinstitucional, copia certificada de toda la documental generada, debiendo ser al menos la siguiente:
 - Relación del personal participante por dependencia;
 - Relación de accesorios y equipamiento proporcionado a las y los elementos participantes;
 - Relación de equipos de radiofrecuencia, telefonía o cualquier otro dispositivo de comunicación proporcionado al personal participante por dependencia;
 - Parte o partes informativos;
 - Informe policial homologado integrado conforme a los lineamientos emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigentes;
 - Relación de unidades utilizadas;
 - Lista de tripulantes de las unidades participantes;
 - Bitácoras de servicio;
 - En caso de personas detenidas, certificado o documento individual que constate la revisión médica efectuada;
 - Reportes a cabina de las y los elementos relacionados con el hecho, aún y cuando no se encuentren en el lugar;
 - Reportes relacionados con el hecho a la línea 911.
 - Respaldo de las videograbaciones de las cámaras de seguridad pública cuando se ubiquen en el lugar del hecho, de las instalaciones de seguridad pública al exterior e interior en caso de personas detenidas, durante todo el tiempo que dure su estancia, así como de las audiencias

en que participen, debiendo proporcionar una copia fiel en medio digital; y proporcionar en cualquier dispositivo de almacenamiento de datos, copia de audios o cualquier otro elemento digital generado o recabado, cuando se haya empleado el uso de la fuerza.

Conflicto de competencia

Artículo 27. Los conflictos de competencia entre dos o más unidades administrativas de una dependencia, serán resueltos por la persona titular de la dependencia.

Los conflictos entre dos o más dependencias, serán resueltos por el (la) presidente (a) municipal.

Capítulo VI

De la rendición de cuentas

Comisión de Derechos Humanos

Artículo 28. La o el titular de la _____ (*dependencia municipal encargada de la política interior*); como Autoridad Coordinadora del grupo interinstitucional, posterior a una manifestación, enviará mediante oficio el plan, a la Comisión de Derechos Humanos, para los efectos establecidos en el artículo 83-12 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Capítulo VII

De las responsabilidades

Responsabilidades administrativas

Artículo 29. Las autoridades, en los términos del artículo 91 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, podrán ser sujetas de investigación por la presunta responsabilidad, ante la omisión o incumplimiento del presente Reglamento.

Régimen disciplinario

Artículo 30. Las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública municipal, de conformidad a lo establecido en los artículos 92, 100, y 102 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, podrán ser sujetas a procedimiento disciplinario por la presunta responsabilidad, ante la omisión o incumplimiento del presente Reglamento.

Artículos Transitorios

Vigencia

Primero. El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Armonización jurídica

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones contenidas en ordenamientos municipales que sean contrarias al presente reglamento.

Difusión

Tercero. Dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente reglamento, el Ayuntamiento ordenará la difusión del mismo con el objeto de fortalecer la prevención de violación de derechos humanos, entorno al derecho de manifestación.

Cuarto. El grupo interinstitucional, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Reglamento, realizará el plan, a que hace referencia la fracción I del artículo 23 de este ordenamiento.

Por tanto, con fundamento en los artículos 77 fracción VI, 239 fracción I y VI y 240 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mando se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en la presidencia municipal de _____, Guanajuato, a los _____ días del mes de _____ del año 20__ dos mil _____.

(Nombre)

Presidente (a) municipal

(Nombre)

Secretario (a) del H. Ayuntamiento

Anexo dos

Marco normativo

Derecho a la libertad de expresión.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo IV.

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 13.

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones [...]”.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 19.

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 19.

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 12.

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado,

en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional [...]"

Artículo 13.

"1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas".

La libertad de reunión.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo XXI.

"Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole".

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 15:

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

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 20.1.

"Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 21.

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"

Libertad de asociación.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo XXII.

"Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden Convención Americana."

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 16.

"1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

Del derecho de asociación.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 20:

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 22.

"1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías".

Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 15.

"1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás".

Convención de Belém do Pará:

Artículo 4.

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] h. el derecho a libertad de asociación".

Derecho a participar en los asuntos de interés público.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo XX.

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 23.

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 21.

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 25.

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 2.2.

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

Artículo 12.

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al

niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional".

Convención de Belém do Pará.

Artículo 4.

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...]j). el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones".

Carta Democrática Interamericana.

Artículo 6.

"La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

Otros Instrumentos que integran el Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 3.

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas". 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 19.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial".

Comité de los Derechos del Niño.

Observación General número 13.

“4. (...) El término violencia utilizado en esta observación abarca todas las formas de daño a los niños enumeradas en el artículo 19, párrafo 1, de conformidad con la terminología del estudio de la "violencia" contra los niños realizado en 2006 por las Naciones Unidas, aunque los otros términos utilizados para describir tipos de daño (lesiones, abuso, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación) son igualmente válidos (...) el Comité desea dejar sentado inequívocamente que la elección del término "violencia" en la presente observación general no debe verse en modo alguno como un intento de minimizar los efectos de las formas no físicas y/o no intencionales de daño (como el descuido y los malos tratos psicológicos, entre otras), ni la necesidad de hacerles frente”.

Observación General número 14.

“32. El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa podrán aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto. En cuanto a las decisiones colectivas (como las que toma el legislador), se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en general atendiendo a las circunstancias del grupo concreto o los niños en general. En ambos casos, la evaluación y la determinación deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos que figuran en la Convención y sus Protocolos facultativos”.

“33. El interés superior del niño se aplicará a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención o en otros tratados de derechos humanos. Debe prestarse atención a la búsqueda de posibles soluciones que atiendan al interés superior del niño. Ello implica que los Estados tienen la obligación de aclarar, cuando se adopten medidas de aplicación, cuál es el interés superior de todos los niños, incluidos los que se encuentren en situación de vulnerabilidad”.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos Humanos¹.

I. Principios Rectores.

1. El Derecho a la Protesta: Definiciones y modalidades.

1. La protesta² es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II - CIDH/RELE/INF.22/19 septiembre 2019. Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión. Contiene los estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal

² Se utilizarán las nociones “protesta social” y “manifestaciones públicas” de manera indistinta.

problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo.

2. Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta. Las reuniones, definidas como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto,³ “desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados”⁴. A su vez, la expresión de opiniones individuales y colectivas constituye uno de los objetivos de toda protesta.

3. El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos⁵.

4. La protesta también está estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que, en situaciones de ruptura de orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida “no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia”.

5. En las sociedades democráticas, las personas y la población en general se organizan y expresan sus demandas de formas distintas y por medio de estrategias que varían de la denuncia a la presión directa, y de formas más institucionales y estructuradas, a través de organizaciones formalmente constituidas, aunque también abarca estrategias no institucionales, manifestaciones y protestas espontáneas y de gestación horizontal.

6. En ese sentido, las protestas pueden ser protagonizadas o apoyadas por diferentes tipos de actores o por una combinación de actores. La sociedad civil organizada, o las ONG; asociaciones de vecinos, entidades religiosas, centros de enseñanza, institutos de investigación; los sindicatos y asociaciones profesionales; los partidos políticos y los movimientos sociales viabilizan estos procesos de reivindicación y expresión, en el marco de sus estrategias para la promoción de sus ideas e intereses o de defensa o promoción de derechos.

³ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 24.

⁴ *Idem* 13.

⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 23 de mayo de 2011, A/HRC/17/28, párr. 31. Asimismo, ha sido considerado que “desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos”. Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

7. No obstante, las protestas espontáneas también son una forma legítima de expresión, denuncia, protesta o apoyo ante diversos acontecimientos. Mediante ellas se puede expresar una sola persona, pequeños grupos de personas o conjuntos multitudinarios en los que pueden articularse miles de individuos sin una pertenencia asociativa específica con organizaciones más estructuradas como las mencionadas en el párrafo anterior.

8. La Comisión advierte que, si bien las protestas y manifestaciones se encuentran asociadas a concentraciones o marchas en espacios públicos, pueden adoptar distintas formas y modalidades como lo han reconocido los distintos sistemas internacionales de protección de derechos humanos. En su informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la CIDH consideró las modalidades tradicionales de protesta, pero también hizo especial mención a los cortes de ruta, los cacerolazos y las vigiliadas, así como a desfiles, congresos o eventos deportivos, culturales, artísticos, etc.

9. En los últimos años, los Relatores de Naciones Unidas también incluyeron en sus informes a las demostraciones, huelgas, sentadas y ocupaciones pacíficas, como parte del ejercicio de los derechos de asamblea y reunión pacífica. Las altas cortes nacionales e internacionales han interpretado que el derecho de reunión pacífica y sin armas no debe interpretarse de forma restrictiva, dado que constituye un elemento fundamental de la democracia.

10. En definitiva, la Comisión entiende que algunas de estas formas de protesta presentan complejidades para armonizar los derechos en juego, y que responden a un repertorio que varía y se renueva en el marco de distintas condiciones y contextos, tanto en el espacio urbano como en el rural, así como en el ejercicio que realizan los grupos de mayor vulnerabilidad. Pero en todo caso requiere que las respuestas de los Estados a las diversas modalidades se encuentren enmarcadas en el diálogo y las garantías para el ejercicio de los derechos vinculados a las mismas.

11. Por ejemplo, muchas protestas están dirigidas a expresar opiniones de rechazo a políticas públicas o a los funcionarios responsables de ellas, a reclamar a los distintos poderes del Estado o niveles de gobierno nuevas medidas, a acompañar o amplificar eventos públicos o conmemorar hechos históricos relacionados con la identidad de un pueblo o un grupo, a reforzar la identidad de colectivos sociales como actores en el escenario público y reclamar por sus derechos o las condiciones de acceso a ellos, a reclamar justicia, o protestar frente a decisiones del Poder Judicial que consideran injustas, etc.

12. La CIDH también reconoce en este informe que, cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin armas. En el mismo sentido, la Comisión reconoce que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, al hacer uso de la fuerza en estos contextos los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas.

13. Por otra parte, las formas de protesta deben ser entendidas en relación con el sujeto y objetivo de la acción, el tema de fondo al que responde y el contexto en el que se desarrolla. Algunas modalidades buscan generar cierta disrupción de la vida cotidiana o contestación de prácticas y normas como forma de visibilizar propuestas o temas o amplificar voces que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la deliberación pública. Las protestas dirigidas hacia actores privados, ya sea un individuo, una institución o una empresa, pueden expresar igualmente reclamos u opiniones sobre asuntos de interés público. Así ocurre, por ejemplo, en muchas de las manifestaciones públicas que denuncian los daños ambientales o a la polución que pueden resultar de la actividad de grandes empresas extractivas, o del funcionamiento de emprendimientos que producen impactos en los territorios.

14. La CIDH reconoce que la protesta juega un papel fundamental en el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, se encuentra protegida por los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y juega un rol fundamental para viabilizar la participación ciudadana en las elecciones y los referendos. Asimismo, pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

15. La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es relevante también en razón de las desigualdades estructurales que aún caracterizan a nuestra región. Conforme ya ha señalado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, los sectores más empobrecidos de nuestro continente confrontan políticas y acciones discriminatorias y cuentan con incipiente acceso a información sobre medidas que afectan cotidianamente sus vidas. Los canales tradicionales de participación a los que deberían acceder para hacer públicas sus demandas se ven muchas veces cercenados⁶.

16. Si bien los grupos y sectores con mayor representación y acceso a los canales formales de denuncia y participación política también cuentan con un amplio acceso al ejercicio de la protesta, la protección y garantía de este derecho merecen especial atención cuando con él se expresan los sectores o grupos subrepresentados o marginados que enfrentan marcos institucionales que no favorecen su participación, o serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas. La protesta es particularmente relevante “para dar mayor resonancia a las voces de las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos”⁷

156. Un adecuado uso de la fuerza necesario para respetar, proteger, facilitar y promover el derecho a la protesta social requiere organizar las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. A su vez, el artículo 2 exige que los Estados adopten medidas “en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza

⁶ CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1.

⁷ Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías”. Se entiende que la protección de estos derechos comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino también el deber de adoptar, en y ante ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo.

158. Como parte de sus obligaciones, los Estados deben diseñar protocolos de actuación específicos para las fuerzas de seguridad que actúen en situaciones de protesta social y manifestaciones públicas. La pertinencia de desarrollar reglas de actuación específicas deriva de dos verificaciones empíricas. En primer lugar, el modo de trabajo de las autoridades políticas y de las instituciones policiales respecto de su actuación en manifestaciones públicas frecuentemente tiene una lógica diferenciada de otras rutinas. Se trata de operativos con órdenes y diseño particulares, para los cuales es necesario que existan protocolos de actuación que sistematicen los estándares aplicables de uso de la fuerza a estas situaciones. En segundo lugar, porque se trata de circunstancias en las que se concentran prácticas violatorias a diversos derechos fundamentales, por lo que la definición de reglas claras de actuación puede llevar al desarrollo de mecanismos e instancias de control más adecuados.

160. La planificación de los operativos debe contemplar, en especial, el deber de los Estados de proteger, durante una protesta, la integridad física de los manifestantes y de terceros que se encuentre cerca, inclusive en relación con actos cometidos por actores privados o no estatales. También se debe contemplar la protección de la vida e integridad física de los funcionarios policiales, Las amenazas o el accionar de otros manifestantes o de terceros a la manifestación que pongan en riesgo cierto la vida, o la integridad física de personas que participan o no de la protesta obliga al Estado a realizar acciones para prevenirlas. En este supuesto, el uso de la fuerza puede resultar necesario, dentro de los límites de la legalidad y proporcionalidad”.

162. Asimismo, debe ser objeto de la planificación de los operativos la garantía de prestación de asistencia médica en los casos en los que resultaran personas lesionadas o fallecidas en el marco de una manifestación, cualquiera sea la causa y el responsable. Los funcionarios a cargo del operativo deberán priorizar la atención médica y también deberán facilitar información precisa y en el menor tiempo posible de lo sucedido a los familiares y allegados de las personas afectadas. En forma preventiva, los Estados deben garantizar la presencia de servicios médicos y/u otras medidas sanitarias que sean necesarias durante la realización de la manifestación”.

164. Un enfoque de derechos humanos de estos protocolos y el diseño de los operativos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. El equipamiento resulta fundamental para la protección de los derechos de los manifestantes, de terceros y de los agentes policiales. Basándose en una evaluación de los riesgos, el equipamiento de los agentes del orden desplegados durante las concentraciones debería incluir material de protección personal apropiado y cuando sea necesario, los agentes deberán estar debidamente protegidos con equipamiento como

escudos, cascos y chalecos antibalas o anti corte a fin de reducir la necesidad de emplear las armas. Los funcionarios policiales deben ser equipados y capacitados de forma tal que las eventuales provocaciones o agresiones que deban tolerar en el marco de sus actividades no afecten su dignidad ni desempeño profesional. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales.

168. Cuando fuera necesario deben preverse la intervención de secciones especialmente organizadas con funcionarios seleccionados y permanentemente capacitados para su intervención en el contexto de grandes manifestaciones y protestas sociales de diversos tipos. Al mismo tiempo debe regularse la forma de articulación y comunicación de estas áreas otras secciones de las instituciones de seguridad y con otras dependencias del Estado, Así como el correspondiente control democrático de los operativos.

170. (...) El responsable político y/o policial del operativo debe garantizar la preservación de la escena y la reunión y preservación de todas las evidencias. De particular importancia es la preservación de las comunicaciones del personal involucrado operativo y de todos los registros de sonido e imagen producidos por las instituciones de seguridad presentes en sus soportes originales, tanto en lo directamente relacionado con la secuencia particular de los hechos, como con todo el operativo en sus diferentes instancias.

171. El registro de las órdenes y actividades, la identificación visible de funcionarios y equipamiento no solo son efectivas para las eventuales investigaciones administrativas y judiciales, sino que resultan fundamentales para la prevención de abusos y el uso intencional o accidental de equipamiento incorrecto.

238. Por otra parte, la Comisión ha considerado, en oportunidades anteriores, que la participación en los operativos de seguridad de policías de civil o sin su correspondiente identificación constituye un obstáculo adicional para la asignación de responsabilidades, en contextos en los que la reconstrucción de los hechos es de por sí compleja. La reconstrucción de los hechos y el valor de registros audiovisuales y testimonios como evidencia se ve fuertemente limitado si no es posible identificar a los agentes directamente involucrados como funcionarios del estado y con su identidad personal.

308. El derecho de acceder a la información contempla el derecho a “grabar una reunión, lo cual incluye grabar la operación de mantenimiento del orden. También pueden grabar una interacción en la que esa persona es, a su vez, grabada por un agente público, a lo cual se ha denominado en ocasiones como derecho de “retrograbación”. El Estado debería proteger ese derecho (...).

245. La necesidad de implementar mecanismos de control y rendición de cuentas sobre la actuación de los agentes del Estado en contextos de protesta deriva de la obligación general de garantizar los derechos, establecida en los artículos 1.1. de la Convención American; del derecho al debido proceso legal, previsto en el artículo 8 de la CADH y en el XXVI de la Declaración Americana; y del derecho de acceso a

la justicia por violaciones a derechos fundamentales, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo XVIII de la Declaración.

313. El registro debe incluir también los equipos de comunicaciones y su asignación. Estos registros y a su acceso son elementos fundamentales para la reconstrucción y el esclarecimiento de los hechos y sus responsables. La Comisión ya ha expresado que en el contexto de manifestaciones el estado debe implementar “un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores”. Esta obligación incluye la conservación de estos registros de modo inalterado para cualquier investigación posterior y la prohibición de comunicación entre funcionarios por medio que no sean posibles de ser registradas.

315. Es también importante que las instrucciones de planificación del operativo identifiquen a los funcionarios policiales de alto rango responsables de comando policial del operativo y las secciones participantes. Las principales órdenes e indicaciones que se den durante el operativo también deben ser registradas y fundamentadas. Los protocolos deben establecer claramente los niveles de responsabilidades para las distintas órdenes.

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸

Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito.

El informe adoptado por la CIDH identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana con especial referencia a los instrumentos que integran al Sistema Interamericano.

4. La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo, deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.

5. La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas

⁸ OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. 31 diciembre 2009.

centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político.

8. En su informe, la CIDH formula una serie de recomendaciones entre las que se destaca el llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

9. Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados miembros garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

192. La Comisión entiende necesario pronunciarse sobre las responsabilidades de los Estados Miembros respecto a la garantía y protección de los derechos de asociación y reunión pacíficas, en principio a partir de las líneas de acción contenidas en las medidas legislativas y en las prácticas y procedimientos de las instituciones que integran sus sistemas de seguridad ciudadana, dirigidas a prevenir y controlar la violencia social. En el caso de los derechos de reunión y asociación, pueden identificarse claramente obligaciones de tipo negativo y obligaciones de tipo positivo a cargo del Estado. La Comisión ha indicado que:

“(...) la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas”⁹

193. Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria. En el mismo sentido,

⁹ CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párrafo 259.

las fuerzas policiales requieren contar con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucran grandes concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas y sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos. El Estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales el equipamiento, y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en estas circunstancias. En todo caso, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho.

194. En forma complementaria, es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. En principio, el reconocimiento del derecho de reunión parte de la base de que éste debe ejercerse en forma pacífica, esto es, sin afectar el ejercicio de los derechos humanos de otras personas o grupos de personas que conviven en una misma sociedad.

195. En la dinámica propia al funcionamiento de una sociedad democrática, el Estado debe desarrollar una permanente tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos muchas veces enfrentados o contrapuestos. Como se ha señalado ya reiteradamente en este informe, el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado o limitado por parte del Estado en ciertas circunstancias, y siempre a partir del respeto de los estándares establecidos en el marco del Sistema Interamericano.

196. La Comisión se ha pronunciado sobre las limitaciones al ejercicio del derecho a reunión, estrictamente necesarias para garantizar el interés general y el funcionamiento de una sociedad democrática.

La Comisión considera que los Estados deben establecer criterios claros, con la debida difusión para conocimiento de la población, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades y las personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas, a los efectos de brindar las mayores facilidades para el ejercicio del derecho de reunión, y limitar el efecto que pueden tener sobre el goce de los derechos de otros integrantes de la misma comunidad, que igualmente merecen ser garantizados y protegidos por el Estado.

Carta Democrática Interamericana¹⁰

Artículo 2.

“La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

¹⁰ Adoptada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú. En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia.

Artículo 4.

“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

Artículo 7.

“La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”

Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad.

1.5. Sin libertad de expresión, y especialmente sin libertad de prensa, es imposible que haya una ciudadanía informada, activa y comprometida. En un clima en el que los periodistas gozan de seguridad, a los ciudadanos les resulta más fácil acceder a información de calidad y, como consecuencia, muchos objetivos resultan posibles: la gobernanza democrática y la reducción de la pobreza; la conservación del medio ambiente; la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de la mujer; y la justicia y una cultura de los derechos humanos, por mencionar solamente algunos (...).

1.12. Los instrumentos jurídicos internacionales representan uno de los principales medios que tiene a su disposición la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, en sus esfuerzos en favor de la seguridad de los periodistas y contra la impunidad. Esos instrumentos gozan de reconocimiento internacional y, a menudo, son jurídicamente vinculantes. Los convenios, declaraciones y resoluciones pertinentes comprenden la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Convenios de Ginebra, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la resolución 2005/81 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la resolución 1738 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

2.1. Ese plan de acción es necesario para defender el derecho fundamental a la libertad de expresión y, al hacerlo, para velar por que los ciudadanos estén bien informados y participen activamente en la sociedad en su conjunto (...).

5.7. Ayudar a los Estados Miembros a aplicar íntegramente las normas y principios internacionales existentes, así como a mejorar, cuando sea necesario, la legislación nacional en materia de protección de los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal conexo en las situaciones de conflicto y en otras situaciones.

Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales¹¹.

El Estado tiene el deber de garantizar que los periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de una manifestación pública no sean detenidos, amenazados, agredidos, o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión. Su material y herramientas de trabajo no deben ser destruidos ni confiscados por las autoridades públicas (...).

Los relatores especiales observan que, para hacer su trabajo de manera efectiva, los periodistas deben ser percibidos como observadores independientes y no como potenciales testigos para los órganos de justicia. De lo contrario, los periodistas pueden sufrir amenazas a su seguridad y a la seguridad de sus fuentes. En situaciones de especial conflictividad social, la percepción de que pueden ser forzados a declarar no solo limita la posibilidad del periodista de acceder a fuentes de información, sino que también incrementa el riesgo de que se convierta en un blanco para grupos violentos. Por otra parte, las autoridades no deben exigir a los periodistas que demuestren que las declaraciones de testigos divulgadas sobre los hechos son exactas o que prueben ante un juez la veracidad de las denuncias reportadas.

El Estado no debe prohibir ni criminalizar las transmisiones en directo de los hechos y debe abstenerse de imponer medidas que regulen o limiten la libre circulación de información a través de Internet y demás plataformas de comunicación (...).

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Artículo 1.

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]”.

Artículo 4.

“[...] En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez [...]”

¹¹ Comunicado conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013.

Artículo 6.

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Artículo 7.

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito”.

Artículo 9.

“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”.

Artículo 21.

“La Seguridad Pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Artículo 1.

“En el Estado de Guanajuato todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Todas las autoridades del estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar,

sancionar y restituir las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]”.

Leyes.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

Artículo 2.

“[...] El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes, sin menoscabo de la participación que para las mismas deban tener quienes ejercen sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia, en términos de la legislación aplicable. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar el interés superior de la niñez y sus garantías procesales”.

Artículo 10.

“En todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio”.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato.

Artículo 3.

“Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) XII. **Periodistas:** las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen”

Artículo 6.

“La presente Ley reconoce al menos como derechos inherentes a la actividad periodística, los siguientes: (...) V. Ejercer de manera libre y responsable la libertad de expresión sin ser objeto de censura o represión que vulnere sus derechos humanos”.

Artículo 7.

La presente Ley reconoce al menos como derechos de las personas defensoras de derechos humanos, los siguientes: ... II. No ser sujeto de persecución por sus actividades de promoción y defensa de los derechos humanos; III. Reconocimiento público y social de su identidad y labor en la promoción y defensa de los derechos humanos; IV. A manifestarse pacíficamente; V. A realizar una labor en favor de los derechos humanos, individual o colectivamente; VI. Libertad de asociación; y VII. Ejercer libremente su libertad de expresión sin ser objeto de censura o represión que vulnere sus derechos humanos.

Artículo 10.

“Los periodistas y las personas defensoras de derechos humanos tendrán acceso a todos los actos públicos de interés general”.

Artículo 11.

“No podrá impedirse la toma de imágenes en edificios e instalaciones públicas, salvo que exista una disposición normativa que indique la restricción de dicha actividad”.

Artículo 20.

“Las agresiones se configurarán cuando: I. Por acción u omisión se dañe la integridad física, psicológica, moral, patrimonial o económica de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, [...] IV. Se violente el derecho humano de libertad de expresión y de defensa de derechos humanos a través de una acción u omisión, censura o represión; [...]”

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

Artículo 3.

“El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. La información que genere, obtenga, adquiera, transforme o posea cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado o los municipios será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley. Excepcionalmente se podrá clasificar la información como reservada temporalmente en los términos dispuestos por esta Ley.

Artículo 6.

“En la interpretación de esta Ley, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a los principios establecidos en el artículo 6 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 14 apartado B de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la presente Ley y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Ley de Protección de datos personales en posesión de sujetos obligados para el Estado de Guanajuato.

Artículo 7.

“Las Autoridades garantizarán la privacidad de los individuos y deberán velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente. El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.

Artículo 9.

“En el tratamiento de datos personales de menores de edad, el responsable deberá privilegiar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, en términos de las disposiciones previstas en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato y demás ordenamientos que resulten aplicables”.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Artículo 3.

“La seguridad pública es una función a cargo del Estado y sus municipios orientada a la consecución de los siguientes fines: I. Salvaguardar los derechos humanos y sus garantías, la preservación del orden y la paz pública [...]”.

Artículo 44.

“Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán las siguientes obligaciones: I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina dentro y fuera del servicio, con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales reconocidos por ésta y la particular del Estado; [...] VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población [...]”.

Artículo 45.

“Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales tendrán las obligaciones siguientes: I. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realicen; [...]”.

Artículo 46.

“Las Instituciones Policiales de los municipios adoptarán, en su ámbito territorial, un esquema de organización y funcionamiento para la consecución del orden, la paz y tranquilidad pública, previniendo los delitos y las infracciones administrativas de acuerdo a la normatividad aplicable. Para ello, desplegarán acciones de proximidad, comunicación y participación directa con los ciudadanos”.

Otros Ordenamientos

ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para el llenado, entrega, recepción, registro, resguardo y consulta del Informe Policial Homologado¹².

PRIMERO. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

“El Informe Policial Homologado es el medio a través del cual los integrantes de las instituciones policiales documentan la información relacionada con las puestas a disposición de personas y/o de objetos derivados de su intervención, a las autoridades competentes. El Informe Policial Homologado tiene como objeto eficientar las puestas a disposición, garantizar el debido proceso, y fomentar el uso de la información para acciones de inteligencia. [...] Los sujetos obligados de estos Lineamientos serán: ... V. Secretarías de Seguridad Pública Municipal, Direcciones de Seguridad Pública Municipal o sus equivalentes en los municipios de cada entidad federativa...”.

QUINTO. IMPLEMENTACIÓN DEL IPH.

“La implementación del IPH estará a cargo de la Secretaría, el Secretariado, las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno y las instancias que tomen conocimiento y sancionen infracciones administrativas, en el ámbito de su competencia. Para la implementación del IPH, las instituciones de seguridad pública, deberán realizar las acciones correspondientes para su disponibilidad y suministro, sea éste en formato físico o electrónico, así como la capacitación para su llenado, entrega, resguardo y consulta de la información de la base de datos del IPH”.

OCTAVO OBLIGACIONES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES.

“ I. Las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, tendrán las siguientes obligaciones: ... h) Llenar los campos conforme a los requisitos indicados por el formato del

¹² Diario Oficial de la Federación. Edición matutina. Única Sección. Poder Ejecutivo. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. 21 de febrero de 2020.

IPH, de acuerdo con la intervención que se trate, ya sea por un hecho probablemente delictivo o una infracción administrativa; i) Garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y precisa; [...] l) Recabar de la autoridad competente el comprobante de la recepción del IPH, así como archivar y resguardar este comprobante en las áreas destinadas para tal efecto; [...]"

DÉCIMO PRIMERO. LLENADO DEL IPH.

"[...] El IPH para infracciones administrativas contendrá al menos los siguientes datos: [...] VII. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos. Así como, justificar razonablemente el control provisional preventivo y/o los niveles de contacto; [...] En el llenado del IPH se anotará por completo la información del evento. En caso de no contar con algún dato, no se realice la actividad y/o no aplique su llenado, se deberá dejar constancia de ello, o testar o cancelar el espacio respectivo a fin de que no se haga mal uso de él..."

Norma Técnica para estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los Sistemas de Video-Vigilancia para la seguridad pública¹³.

II. OBJETIVO.

"(...) En esta Norma se establecen los parámetros para la organización, infraestructura, tecnología y evaluación de los SVV de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que considera la participación directa de los tres órdenes de gobierno (...)"

IV.5.2 Glosario.

"[...] * Video de flujo Diario: hace referencia al video que es recibido en tiempo real por las videocámaras del Sistema de Videovigilancia. * Video de Incidentes: son los videos que se derivan del flujo diario donde el operador de videovigilancia detecte algún incidente de acuerdo con el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia (...) * Video de Evidencia: se consideran a todos aquellos videos que se vean involucrados en una Solicitud de Grabación [...]"

IV.5.3.12 De la gestión de video. [...] Del Plan de Almacenamiento de video.

"*Las grabaciones clasificadas como flujo diario deben permanecer almacenadas un mínimo de 15 días naturales. Se recomienda almacenar durante 30 días naturales. *Las grabaciones clasificadas como incidentes deben permanecer almacenadas durante un mínimo de seis meses. *Las grabaciones clasificadas como evidencia deben permanecer almacenadas durante un mínimo de dos años o durante el periodo que sea necesario si una autoridad jurisdiccional lo solicita o es justificado por el C4. [...]"

Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia¹⁴.

Objetivo general.

"El Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia (CNIE) es un documento de carácter oficial y de observancia nacional, que tiene como finalidad fomentar la homologación y el adecuado intercambio de información estandarizada por medio de la clasificación y descripción de los principales incidentes de emergencia relacionados con el ámbito médico, de seguridad pública y de protección civil que acontecen con mayor medida en nuestro país y que son reportados a través del número de atención de llamadas de emergencia 9-1-1, además de servir como instrumento de referencia para su registro estadístico a través de los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia a nivel nacional".

¹³ Diario Oficial de la Federación. Edición matutina. Primera Sección. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. 9 de septiembre de 2016.

¹⁴ www.gob.mx/911/documentos/catalogo-nacional-de-incidentes-de-emergencias-88726 Publicado el 22 de diciembre del 2016.

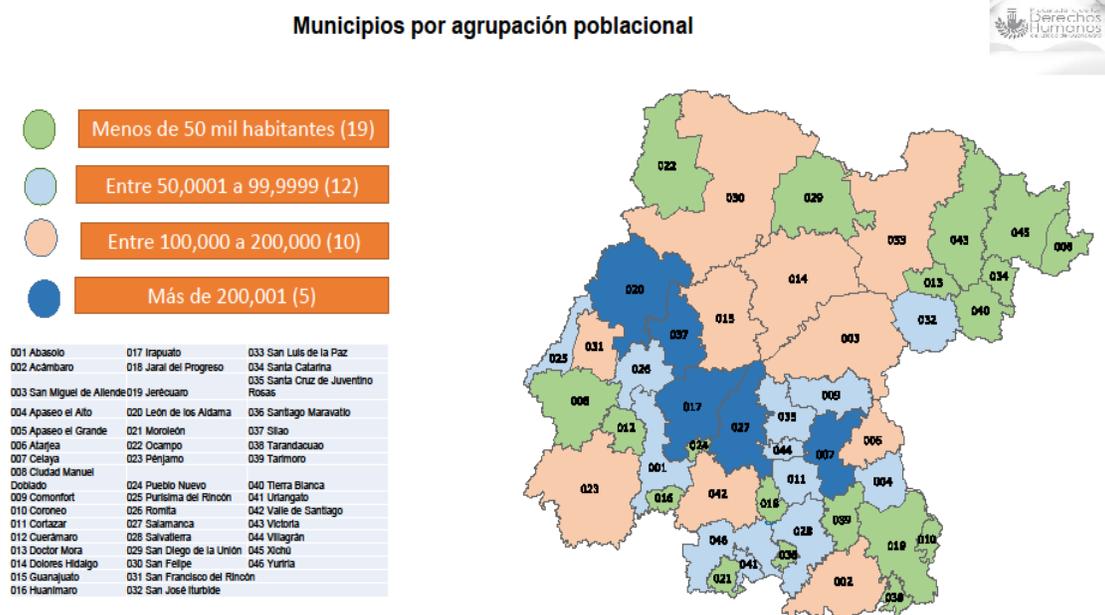
Anexo tres

Estado que guarda la garantía del derecho humano a la manifestación en los municipios de Guanajuato.

La población del Estado de Guanajuato es de 6,166,934¹ personas. 31.87% (1,965,943) tienen hasta 17 años y el 68.12% (4,200,991) son mayores de esa edad.

Esta población se encuentra distribuida en 46 municipios. De estos, 41.30% tienen menos de 50 mil habitantes; 26.08% entre 50 mil y 100 mil; 21.73% entre 100 mil y 200 mil; y 10.86% tienen más de 200 mil.

A continuación, se muestra la conformación del Estado por municipios, de acuerdo a su población²:



Fuente propia. Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.
Datos: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Siendo el municipio libre y teniendo su ayuntamiento la facultad de aprobar sus reglamentos para normar la organización de la administración pública municipal, así como para asegurar la participación ciudadana³, hoy en día existen 46 realidades en materia de normatividad en el Estado de Guanajuato.

Considerando la reglamentación municipal publicada en la página web oficial de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato⁴, se advierten 152 ordenamientos jurídicos que tienen como objeto normas de convivencia social y reglamentación de sus instituciones de seguridad pública.

¹ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

² Ídem.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115 fracción II.

⁴ <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/reglamentacion.php> Nota.- Herramienta que permite obtener con cierto grado de certeza la información que se genera por los municipios en cuanto a su normatividad.

De esos 152 ordenamientos el 83.55% (127 disposiciones), fueron aprobados o actualizados entre el año 1988 a 2017.

El 16.44% restante (25 ordenamientos) fueron aprobados o actualizados entre el año 2018 al 15 de febrero de 2021.

Por otro lado, a nivel Estatal, se han expedido diversos ordenamientos jurídicos de observancia general y aplicación en los 46 municipios, en fecha posterior al año 2017, señalando de manera enunciativa los siguientes:

- Protocolo de actuación de los integrantes de las instituciones policiales en el Estado, para el uso de la fuerza. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 246, segunda parte, de fecha 10 de diciembre de 2019.
- Ley para prevenir, atender y erradicar la violencia en el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 211, segunda parte, de fecha 21 de octubre de 2020.
- Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia del Estado de Guanajuato y sus Municipios. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 211 segunda parte, de fecha 21 de octubre de 2020.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 245 segunda parte, de fecha 08 de diciembre de 2020.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 245 segunda parte, de fecha 08 de diciembre de 2020.

Situación que evidencia la conveniencia de revisar, y en su caso actualizar la reglamentación municipal, a efecto de que la autoridad cuente con un marco jurídico que coadyuve en su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 y 4 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

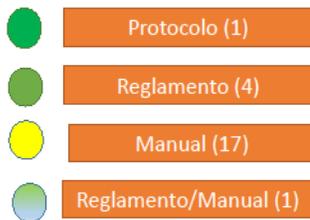
A continuación se presenta un cuadro de la normatividad municipal por año de aprobación o actualización, referente a normas de convivencia social y reglamentación de sus instituciones de seguridad pública.

Normatividad municipal. Año de aprobación o actualización.																								
Mpio	1988	1991	1996	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totales
Abasolo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Acámbaro	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
San Miguel Allende	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
Apaseo el Alto	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	6
Apaseo el Grande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Atarjea	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Celaya	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	1	0	6
Manuel Doblado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Comonfort	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	4
Coroneo	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Cortazar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Cuerámaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Doctor Mora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	1	0	5
Dolores Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	3
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
Huanímaro	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Irapuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4
Jaral del Progreso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	5
Jerécuaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	6
León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	4
Morolón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	4
Ocampo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	5
Péjaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	4
Pueblo Nuevo	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Purísima del Rincón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	1	0	5
Romita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3
Salamanca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Salvatierra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	4
San Diego de la Unión	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
San Felipe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
San Francisco del Rincón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
San José Iturbide	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	4
San Luis de la Paz	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Santa Catarina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	4
Santa Cruz de Juventud	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Santiago Maravatío	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Silao de la Victoria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	4
Tarandacuao	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	4
Tarimoro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	5
Tierra Blanca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
Uriangato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	5
Valle de Santiago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	5
Victoria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Villagrán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Xichú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Yuiriá	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Totales	2	1	1	5	1	2	2	2	4	2	2	2	4	3	0	6	5	47	36	7	7	8	3	152

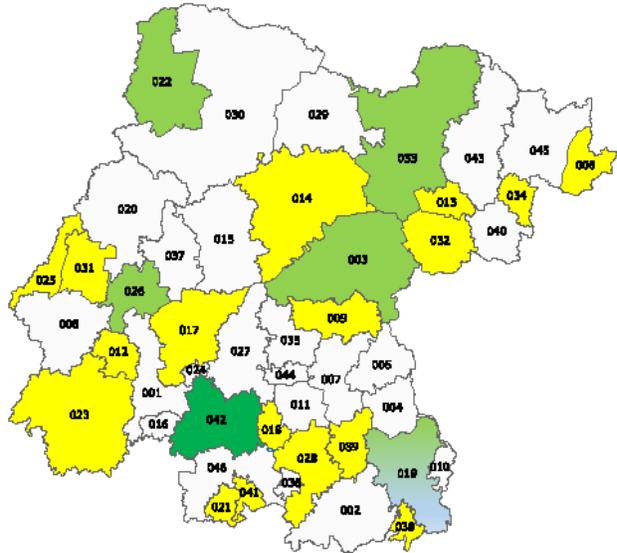
Fuente propia. Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
 Datos: <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/reglamentacion.php>

Adicionalmente, en cuanto a la situación normativa que impera en los municipios del Estado, es de señalarse que 23 municipios cuentan con disposiciones que regulan el uso de la fuerza de sus instituciones de seguridad pública.

Regulación del uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública municipal.



001 Abasco	017 Irapuato	033 San Luis de la Paz
002 Acámbaro	018 Jaral del Progreso	034 Santa Catarina
003 San Miguel de Allende	019 Jerécuaro	035 Santa Cruz de Juventino Rocas
004 Apaseo el Alto	020 León de los Aldama	036 Santiago Maravatío
005 Apaseo el Grande	021 Morelos	037 Silao
006 Atajete	022 Ocampo	038 Tarandacuao
007 Celaya	023 Pénjamo	039 Tánamo
008 Ciudad Manuel Doblado	024 Pueblo Nuevo	040 Tierra Blanca
009 Comonfort	025 Purísima del Rincón	041 Uriangato
010 Coroneo	026 Romita	042 Valle de Santiago
011 Cortazar	027 Salamanca	043 Victoria
012 Cuernavaca	028 Salvatierra	044 Villagrán
013 Doctor Mora	029 San Diego de la Unión	045 Xichú
014 Dolores Hidalgo	030 San Felipe	046 Yuriria
015 Guanajuato	031 San Francisco del Rincón	
016 Huanímaro	032 San José Iturbide	



Fuente propia Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. 16.Marzo.2021.

Estos ordenamientos en lo general, hacen referencia a disposiciones establecidas en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, respecto a temas como: principios de uso de fuerza, reglas para las detenciones, informes del uso de la fuerza, y actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas, citando como ejemplo:

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	Disposiciones municipales.
<p>Artículo 27. Prohibición de uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones pública pacíficas con objeto lícito.</p> <p>En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.</p> <p>La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>Artículo 24. El policía no podrá usar armas letales en la dispersión de manifestaciones.</p>

Aunado a lo anterior, en los ordenamientos municipales no se ha contemplado lo establecido en el artículo 16 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza:

“Las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

El manual correspondiente determinará el contenido de las prácticas que los agentes deberán cumplir para estar capacitados en el uso de la fuerza, así como la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y las técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas incapacitantes menos letales y de armas de fuego.

El entrenamiento para el uso de las armas permitidas comprenderá técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas menos letales y uso de armas de fuego”.

De lo antes expuesto se puede concluir:

- ❖ Un 50% de los municipios cuentan con algún ordenamiento referente al uso de la fuerza de las instituciones de seguridad pública.
- ❖ Muchas de las disposiciones municipales antes mencionadas refieren supuestos ya normados en la Ley.
- ❖ No se advierten protocolos y manuales a nivel municipal en los términos del artículo 16 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- ❖ Los 23 ordenamientos municipales existentes⁵, contemplan un capítulo denominado “DE LAS REGLAS PARA MANTENER LA PAZ PÚBLICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA”.

El capítulo referido en la viñeta inmediata anterior, se compone de tres artículos que en lo esencial son coincidentes en los 23 municipios, al regular exclusivamente la actuación de las y los policías municipales, advirtiendo de su contenido un enfoque primordialmente reactivo y restaurativo, así como la presunción de manifestaciones violentas o manifestantes violentos, citando a manera de ejemplo los siguientes:

“Artículo 24.- El Policía no podrá usar armas letales en la dispersión de manifestaciones. En caso de que una manifestación sea violenta, para el control y dispersión de ésta, la Policía, deberá:

- I. Conminar a los manifestantes a que desistan de su actividad violenta;*
- II. Advertir claramente que de no cesar la actitud violenta, se usará la fuerza;*
- III. En caso de que los manifestantes no atiendan al Policía, ésta hará uso de la fuerza conforme a lo establecido en el presente reglamento;*
- IV. Ejercitar los distintos niveles de uso de la fuerza, solamente hasta el relativo a la utilización de armas incapacitantes no letales o de aseguramiento.*

Se considera que una manifestación es violenta cuando el grupo de personas de que se trata se encuentra armado bien en la petición o protesta que se realiza ante la autoridad, se hace uso de amenazas para intimidar u obligar a resolver en el sentido que deseen, provocando la comisión de un delito o perturbando la paz pública y la seguridad ciudadana”.

“Artículo 25. Los cuerpos de seguridad pública inmediatamente a que tengan conocimiento de la realización de una manifestación en lugares públicos planearán con la _____ los operativos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho, para proteger los de terceros y para la protección adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta”.

“Artículo 26.- En caso de alguna manifestación los operativos que implementen los cuerpos de seguridad deberán atender las reglas y principios que, en su caso se señalen en el presente _____, y además deberán cumplir lo siguiente:

⁵ De los que se tiene conocimiento de acuerdo con la página web oficial de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato.

- I. Determinar el mando responsable del operativo;
- II. Identificar y apoyar a los servidores públicos de la _____ y autoridades correspondientes responsables de la comunicaciones y negociaciones con los manifestantes;
- III. Analizar el historial y otros factores de riesgo para el desarrollo pacífico de la manifestación;
- IV. Establecer la estrategia para repeler acciones violentas de los manifestantes en caso de que la manifestación se torne violenta;
- V. Establecer las tácticas para aislar a las personas que dentro de una manifestación se comporten de manera violenta; y
- VI. Las demás operaciones policiales necesarias para restablecer la paz pública y la seguridad ciudadana. En este caso, se deberá evitar las tácticas provocadoras y en todo momento, se deberán adoptar estrategias de protección a las libertades y derechos humanos, mismas que deberán ser humanitarias, eficaces y rápidas”.

***Énfasis añadido.**

Los enfoques y presunciones establecidas en las disposiciones antes transcritas, son contrarias a los estándares internacionales de los derechos humanos referentes al sistema democrático⁶ y licitud de las manifestaciones⁷.

Además de la reglamentación, para garantizar un efectivo derecho de manifestación pacífica en el ámbito municipal, es indispensable consolidar las estructuras municipales.

Al respecto, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en el artículo 83 atribuye al ayuntamiento el deber de establecer la comisión de Derechos Humanos, teniendo como facultades todas las previstas en el artículo 83-12.

De igual manera, con fundamento en el artículo 124 fracción IX de la Ley citada en el párrafo inmediato anterior, los ayuntamientos deben establecer una dependencia de derechos humanos.

No obstante lo anterior, se tiene conocimiento de que a la fecha existe una mayoría de municipios que si cuentan con comisión de derechos humanos; aunque por otro lado, hay solo una minoría de municipios que cuentan con la dependencia en la materia; por lo que existe todavía trabajo por hacer en relación al fortalecimiento de las estructuras que colaboren en la obligación que se tiene en torno a los derechos humanos.

Las autoridades municipales deben garantizar el efectivo derecho a manifestarse pública y pacíficamente; siendo en tal sentido recomendable que se genere normatividad de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos, y con un enfoque integral que tenga como objetivo primordial a la persona, propiciando con todo ello, condiciones para el desarrollo de la vida comunitaria⁸.

⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. “330. El derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático, así como un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad expresar sus demandas, disenter y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”.

⁷ Ídem. “331. Los Estados deben asegurar el disfrute de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación a todas las personas y a todos los tipos de organizaciones y asociaciones sin necesidad de autorización. Establecer por ley, de forma clara y explícita, la presunción a favor de la licitud de las manifestaciones y protestas pacífica, lo que implica que las fuerzas de seguridad no deben actuar bajo el supuesto de que constituyen una amenaza al orden público”.

⁸ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículo 239 fracción II y VI. “Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos municipales: II. Los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal. VI. Los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria”.