

Corte Interamericana de Derechos Humanos

MARIANA SELVAS GÓMEZ Y OTRAS VS. MÉXICO

AMICUS CURIAE

presentado por el

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

SE PRESENTA COMO *AMICUS CURIAE*

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2017

Sr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref.: Mariana Selvas Gómez y otras respecto a México.

Gastón Chillier, en mi carácter de Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), constituyendo domicilio en la calle Piedras 547, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, me dirijo a usted con el propósito de presentarnos en calidad de *Amicus Curiae*, en el marco del caso *Mariana Selvas Gómez y Otras* que tramita ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte" o "Corte IDH").

I. SOLICITUD DE SER CONSIDERADOS *AMICUS CURIAE*

Venimos a presentarnos en calidad de *Amicus Curiae* ("amigos de la Corte"), en el Caso *Mariana Selvas Gómez y Otras* respecto de México. El objetivo es someter a su consideración el presente escrito en el que ofrecemos argumentos fácticos y jurídicos que consideramos útiles para el análisis que debe realizar a fin de pronunciarse en el caso.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos en la Argentina. Con este fin, el CELS ha desarrollado una variada y cuantiosa labor desde su fundación en 1979. Entre las prioridades del CELS, siempre han tenido prevalencia las actividades vinculadas al litigio y el seguimiento de causas judiciales debido a que es un objetivo central de la institución promover e impulsar la utilización de los tribunales para garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías que la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes de la Nación. En este sentido, el CELS ha elaborado una vigorosa agenda destinada a promover y proteger los derechos humanos a través de la presentación, en forma autónoma o conjunta, en numerosas casos testigo ante diversas instancias nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

El rol de Estado frente a la protesta social ocupa un lugar central en la agenda de trabajo del CELS desde fines de los años 90. Desde entonces, nuestras estrategias articulan la denuncia con la incidencia para la regulación política de la actuación policial en el contexto de protestas sociales. En esta materia cabe destacar, por ejemplo, la participación en el "Proyecto Derechos Humanos e intervenciones de instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas" (2006/7), cuyas recomendaciones dieron más tarde origen a los "Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad

Federales en Manifestaciones Públicas”, aprobados por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2011, y luego suscriptos por casi todas las provincias de la Argentina, aun cuando su cumplimiento fue variable.

También hemos litigado casos emblemáticos de represión: los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001 y los homicidios de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán el 26 de junio de 2002; el homicidio del militante Mariano Ferreyra en una protesta de trabajadores tercerizados y la represión a una ocupación en el Parque Indoamericano, ambos ocurridos en 2010. El juicio por el asesinato de Ferreyra, que tuvo sentencia en abril de 2013, puso en evidencia un entramado de relaciones entre sectores del sindicalismo, del poder político y judicial, de las fuerzas de seguridad y grupos de particulares con poder de fuego. A su vez, sirvió para poner en cuestión aspectos centrales de la institucionalidad democrática: la actuación de los agentes policiales frente a la protesta social, el modelo sindical y el rol del Estado en las problemáticas laborales¹.

En mayo de 2016 obtuvimos las condenas al ex secretario de Seguridad Interior de la Nación y al ex jefe de la Policía Federal Argentina por ordenar y dirigir la represión policial de la protesta del 19 y 20 de diciembre de 2001 que ocasionó cinco muertes y decenas de heridos en la ciudad de Buenos Aires. De este modo, por primera vez el Poder Judicial consideró que los funcionarios políticos son penalmente responsables de las consecuencias que tiene la orden de reprimir una protesta social y que la conducción política debe responder por los efectos de su accionar y por el uso de la fuerza que se realiza en los operativos².

En lo que hace al plano regional, los aportes más recientes del CELS en este campo han sido la realización de la primera audiencia regional sobre la protesta social ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo 2015³, en la que se destacó la necesidad de que la CIDH priorizara este tema en su agenda. Asimismo, el 20 de marzo de 2017 llevamos a cabo la audiencia pública ante la CIDH de “Denuncias sobre represión de la protesta y de la sindicalización en la provincia de Jujuy, Argentina”⁴.

Durante 2015 el CELS realizó aportes a la compilación de recomendaciones prácticas para la gestión adecuada de manifestaciones, basada en mejores prácticas y lecciones aprendidas elaborada por los relatores especiales de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en cumplimiento de la Resolución 25/38 del Consejo de Derechos Humanos. Posteriormente, nuestro director ejecutivo integró el Consejo asesor que apoyó a los relatores en la elaboración de este documento.

En 2016 el CELS, junto con varias organizaciones de la reunión, publicó un informe titulado “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”⁵. Este informe es un diagnóstico en profundidad sobre los diferentes mecanismos mediante los cuales los Estados de la región restringen el derecho a la protesta. Asimismo, en junio de 2017 el CELS publicó el informe “el derecho a la protesta social en la argentina”⁶.

¹ Sobre el caso, véase: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Ferreyra.pdf>

² Sobre la sentencia, véase: <http://cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2083>.

³ CIDH, Audiencia sobre *Protesta social y derechos humanos en América*. 154 período ordinario de sesiones. 16 de marzo de 2015. Ver <https://www.youtube.com/watch?v=Nf0K33bkLI>

⁴ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=sux6i7lqec&t=302s>

⁵ Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/los-estados-latinoamericanos-frente-a-la-protesta-social/>

⁶ Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/el-derecho-a-la-protesta-social-en-la-argentina/>

En el ámbito internacional, el CELS lidera la línea de trabajo sobre violencia policial y derecho a la protesta de las 12 organizaciones que integran la International Network of Civil Liberties Organizations (INCLO). En ese rol, coordinamos en 2013 la publicación *Recuperen las calles. Represión y criminalización de la protesta social en el mundo*⁷, que debate el fenómeno de protestas masivas en distintos países del mundo desde una perspectiva de derechos humanos. Con ese mismo objetivo, a lo largo de 2015 INCLO desarrolló una investigación en conjunto con Physicians for Human Rights sobre los daños a la salud causados por armas menos letales, investigación que dio lugar al informe *Lethal in disguise. The health consequences of crowd-control weapons*⁸, publicado en marzo 2016.

II. INTERÉS DEL AMICUS CURIAE

Si bien es cierto que la denuncia presentada por las víctimas y sus representantes a la Comisión Interamericana tuvo como eje central los delitos de violencia sexual cometidos por el Estado y la ausencia de investigación y reparación respecto de estos hechos, también es cierto que lo ocurrido los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, en México – es decir, la detención ilegal y tortura física, psicológica y sexual de un grupo de mujeres – se dio en el contexto de la represión violenta a una protesta social. El conflicto de fondo tenía que ver con la decisión, por parte de las autoridades locales, de retirar puestos de comercio informal del espacio público, medida contra la cual resistían y protestaban los floristas afectados y la organización campesina Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra.

Sin desconocer la evidente importancia de que el tribunal se pronuncie sobre las graves violaciones que implican los hechos de tortura y violencia de género expuestos y analizadas por la Comisión y los representantes de las víctimas, consideramos que la sentencia que será pronunciada por la Corte constituye también una oportunidad valiosa para el desarrollo de estándares de protección del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, “SIDH”) sobre el deber que tienen los Estados de proteger y resguardar derechos en los contextos de protesta y conflicto social, así como de rendir cuentas, tanto judicial como administrativamente, por las violaciones de derechos humanos cometidas.

Lo anterior se justifica por el hecho de que el caso bajo análisis es parte de un patrón histórico de respuestas estatales represivas y restrictivas de la protesta que afecta no solamente a México, sino a toda la región. Este patrón incluye, entre otros aspectos, el uso abusivo y desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, las detenciones masivas y arbitrarias y la criminalización de manifestantes y de líderes, movimientos sociales y entidades que convocan y organizan manifestaciones. Se caracteriza, asimismo, por una afectación desproporcional de los sectores marginados y vulnerables.⁹

Tal como han sostenido en los años recientes el CELS y otras organizaciones de la región, no se ha visto un cambio en esta tendencia histórica. Al contrario, son numerosos los ejemplos de recrudescimiento de las respuestas estatales a la protesta no solo en México, sino también en países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Venezuela, incluyendo, entre otras cosas: la diseminación del uso indiscriminado y desproporcionado de armas menos letales; el aumento de la participación de las fuerzas armadas en situaciones de protesta; la diseminación del uso de la detención, la criminalización y la vigilancia de manifestantes y movimientos sociales; y los altos

⁷ Disponible en: <http://www.inclo.net/pdf/take-back-the-streets-sp.pdf>

⁸ Disponible en: <http://www.inclo.net/pdf/lethal-in-desguise.pdf> (en inglés).

⁹ CIDH, 154 Período de Sesiones. Audiencia pública sobre Protesta social y derechos humanos en América. 16 de marzo de 2015. CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4 A, párrafos 59 y 60.

niveles de letalidad.¹⁰ Este panorama pone en evidencia la actualidad del tema y la importancia de que la Corte se pronuncie sobre esta cuestión.

Es conveniente remarcar entonces – sobre la base de los hechos del presente caso y los argumentos que sostendremos en este escrito – las obligaciones que tienen los Estados respecto de la protección y garantía de los derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas y la protesta social.

En concreto, en el apartado III.1 de este memorial, analizaremos la obligación de facilitar y proteger y la importancia del diálogo y canalización política de los conflictos sociales. Asimismo, en el apartado III.2, analizaremos las obligaciones en materia de uso de la fuerza. En el apartado III.3, señalaremos obligaciones vinculadas a la criminalización de manifestantes, líderes y movimientos sociales. En el apartado III.4, presentaremos los estándares en materia de rendición de cuentas en contextos de protesta. En el apartado III.5, sugeriremos, a partir del contexto en el que ocurrieron las violaciones denunciadas por los peticionarios, algunas pautas para establecer posibles medidas de no repetición, en el marco de la evaluación de las reparaciones que pueda determinar la Corte.

III. CONSIDERACIONES QUE ACERCAMOS A LA CORTE

III. 1. OBLIGACIÓN DE FACILITAR Y PROTEGER

Los hechos de tortura y violencia sexual denunciados en el presente caso ocurrieron en el contexto de una protesta social. El conflicto de fondo tenía que ver con la ubicación de puestos de venta ambulante de flores en el espacio público. Se trataba, por lo tanto, de un conflicto legítimo entre distintos intereses respecto del uso del espacio público y de la posibilidad de ejercicio de una actividad comercial, es decir, un conflicto natural en una sociedad democrática.

La protesta social se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de una serie de derechos, en particular la libertad de expresión¹¹, el derecho de reunión¹², la libertad de asociación¹³ y el derecho de participación en los asuntos públicos¹⁴. La Comisión Interamericana se ha pronunciado sobre la relación entre este conjunto de derechos al señalar que

El derecho de reunión es básico para el goce de diversos derechos tales como la libertad de expresión; el derecho de asociación y el derecho a defender los derechos. La participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un

¹⁰ CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016.

¹¹ Artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹² Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

¹³ Artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - “Protocolo de San Salvador”.

¹⁴ Artículo 23 de la Convención Americana

elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo¹⁵

Ese interés social imperativo abarca la participación en protestas sociales y tiene consecuencias jurídicas para la actuación del Estado en estos contextos. Tal como señaló la Comisión Interamericana en su Informe Anual de 2015, “el interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace que exista una presunción general en favor de su ejercicio”¹⁶. Es decir, los Estados “deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadanía, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública”¹⁷.

Este enfoque debe respetar, asimismo, el principio de no discriminación. Todas las personas físicas, agrupaciones, asociaciones no registradas, entidades jurídicas y empresas tienen la libertad de organizar reuniones públicas y participar en ellas.¹⁸ El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha recordado que el derecho de reunión debe leerse conjuntamente con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se establece que “cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”¹⁹.

Conforme ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 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 cercenados²⁰. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas, la protesta pública permite que sectores subrepresentados o marginados en el debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado.²¹

En ese sentido, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación consideró que “el hecho de no proporcionar a los grupos excluidos políticamente una vía para hacer públicas sus reclamaciones puede ser contraproducente y acarrear graves consecuencias. Además, dichas restricciones pueden promover o magnificar

¹⁵ CIDH, Segundo informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 129

¹⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 65.

¹⁷ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 64.

¹⁸ 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. 15-16.

¹⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.

²⁰ CIDH, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2005, cap. V, “Las Manifestaciones como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1.

²¹ CIDH, Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, 2010, párr. 69

una cultura de silencio entre dichos grupos, haciéndoles correr un mayor riesgo de sufrir violaciones y abusos que pueden quedar sin denunciar, investigar ni sancionar”²².

Este deber genera obligaciones específicas en lo que se refiere a la actuación de las fuerzas de seguridad. En estos contextos, ha destacado la Comisión,

sea cual sea el formato adoptado por quienes ejercen este derecho, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes²³.

En nuestra región, sin embargo, tal como ha observado la CIDH “el uso desproporcionado de la fuerza observado indica que las autoridades estatales de las Américas todavía se inclinan rápidamente a deslegitimar la protesta social por la afectación que pueda causar, por ejemplo, a vías de tránsito, desconociendo la importancia de los derechos de expresión y petición en juego y su estrecha relación con la democracia”²⁴.

Este uso de la fuerza se expresa de forma distinta según los espacios territoriales y los contextos y grupos sociales involucrados. En particular, organizaciones de derechos humanos han señalado que “es posible encontrar patrones comunes respecto al uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza en las protestas que ocurren en zonas rurales”, donde “las comunidades indígenas y campesinas se han convertido en protagonistas de luchas por el acceso, la restitución, el reconocimiento y la defensa de la tierra y el territorio”²⁵. También se ha detectado que los vendedores ambulantes, al ejercer una actividad territorializada y a veces, en conflicto o ambigüedad con la legalidad, se encuentran frecuentemente en una situación de particular vulnerabilidad frente a la policía²⁶.

III. 2. USO DE LA FUERZA EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS: MODERACIÓN, PROGRESIVIDAD Y PROPORCIONALIDAD

En el presente caso, aunque se realizaron reuniones previas con representantes de los comerciantes, el 3 de mayo de 2006 las autoridades políticas decidieron movilizar a las fuerzas policiales para impedir por la fuerza que los floristas ubicaran sus puestos de venta en el espacio público. Esta medida dio origen a las acciones de protesta y a los conflictos entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad, que a su vez motivaron la realización del operativo policial represivo de grandes proporciones en cuyo marco se denunciaron los hechos de tortura y violencia sexual contra once mujeres.

Si bien el SIDH ha establecido vasta jurisprudencia sobre el uso de la fuerza, consideramos que resultaría sumamente valioso que la Honorable Corte Interamericana realice un examen de esta cuestión aplicado al caso de las víctimas del caso y, en particular, al uso de la fuerza que el

²² Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29. Párr. 26

²³ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 68.

²⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 59.

²⁵ CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016, pág. 32.

²⁶ CELS, Informe Anual 2013. Buenos Aires, Siglo XXI. Capítulo II, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, pág. 200.

Estado puede emprender en contextos de protesta. A continuación brindaremos algunas consideraciones.

Por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH ha determinado que este uso debe ser siempre excepcional, es decir, lo ha concebido como un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal²⁷. Dentro de ese marco, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, en cualquier contexto, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad²⁸.

En lo que se refiere al principio de necesidad, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, deben siempre utilizar en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza. Podrán utilizar la fuerza solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto²⁹. La Corte Interamericana ha señalado, asimismo, que resulta “preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger”³⁰. Ha establecido también que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, “inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”³¹.

El principio de proporcionalidad, a su vez, ha sido interpretado por la Comisión como la moderación en el actuar de los agentes del orden, procurando minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible³². Para evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las fuerzas de seguridad son determinantes circunstancias como “la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica”³³. Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben “aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el

²⁷ CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2006, párr. 64; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 7.

²⁸ CIDH: Informe N° 90/14, Admisibilidad y Fondo, Luis Jorge Valencia Hinojosa, Ecuador, 4 de noviembre de 2014, párr. 181; *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 22 de octubre de 2002, párr. 87; *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 114. Ver también: Corte IDH: *Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265; *Caso J. Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 275, párr. 330; y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85. CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 7.

²⁹ ONU, Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, Principio No 4.

³⁰ Corte IDH: *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párrs. 67-68; y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

³¹ Corte IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párr. 134; *Caso Nadege Dorzema y otros*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Kakoulli v. Turquía*, No. 38595/97. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

³² CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

³³ *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*, Principio No. 9.

grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda³⁴.

El margen de discrecionalidad que tienen los Estados para usar la fuerza en contextos de protesta social es aún más limitado. Tal como ha destacado la CIDH, en democracia los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública. Los participantes en las manifestaciones públicas tienen tanto derecho de utilizar estos espacios durante un período razonable como cualquier otra persona. El uso del espacio público que hace la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular³⁵.

Asimismo, la CIDH ha considerado recomendable la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto³⁶. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, Christof Heyns, se ha pronunciado a favor de un énfasis en las políticas policiales preventivas de la violencia y un abordaje de la protesta social basado en la negociación que incluya un uso activo de la comunicación, cooperación y reunión de información³⁷. Expertos y organizaciones de derechos humanos han destacado que el diálogo con los manifestantes juega un rol importante en reducir los niveles de violencia de las protestas³⁸. En Argentina se estableció para las fuerzas de seguridad a nivel federal "la obligación de agotar todos los recursos e instancias para garantizar una resolución de los conflictos que no implique daños para la integridad física de las personas involucradas y no involucradas en la manifestación"³⁹.

En el presente caso el Estado, a pesar de haber reconocido las violaciones cometidas contra la integridad personal y el derecho a la vida privada y dignidad de las víctimas⁴⁰, manifestó a la Comisión que en ningún momento tuvo la intención de realizar acciones en contra de la protesta social, sino que utilizó la fuerza pública en función de la necesidad de restablecer la paz social, garantizar el orden público, salvaguardar la seguridad de los habitantes y lograr la liberación de 13 policías secuestrados.⁴¹

³⁴ Corte IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párr. 134; y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

³⁵ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 64.

³⁶ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68

³⁷ UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 párr. 108 a 113

³⁸ Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials

³⁹ Argentina, Criterios mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas. Resolución MS 210-11 del Ministerio de Seguridad. Punto 6

⁴⁰ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, "Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México". Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 56.

⁴¹ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, "Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México". Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 36.

Los hechos descriptos por los peticionarios y por la Comisión, sin embargo, ponen en evidencia una respuesta estatal violenta, arbitraria y desproporcional a la protesta.

El 3 de mayo los floristas intentaron, a pesar de la presencia de la policía, ubicar sus puestos de venta en la zona del mercado de Texcoco. Al ser impedidos se desataron las protestas y conflictos. Algunos de los manifestantes se dirigieron a la carretera, donde realizaron bloqueos. En este contexto, hubo una importante avanzada de policías contra manifestantes. Muchas personas fueron detenidas, quienes denunciaron haber sido objeto de abusos policiales que incluyeron golpes, amenazas de muerte, patadas, golpes con “tolete” e insultos, tanto en el momento de su detención, como durante los traslados y en la comisaría de la Policía Federal Preventiva⁴².

El 3 de mayo por la tarde se realizó, asimismo, un operativo policial para detener a personas que se encontraban en un inmueble cerca del mercado. Intervinieron entre 320 y 420 policías estatales. Se detuvieron a 83 personas que se encontraban adentro del inmueble; muchas de ellas fueron golpeadas por la policía. Otras dos personas fueron detenidas en el mercado⁴³. 81 de esas personas denunciaron el mismo tipo de agresiones señaladas anteriormente y presentaron lesiones que requirieron atención médica. Algunas mujeres denunciaron haber sufrido agresión sexual⁴⁴.

La noche del 3 de mayo de 2006 y la madrugada del 4 de mayo, las autoridades tuvieron dos reuniones en la que participaron autoridades federales, el entonces Gobernador del Estado de México y autoridades policiales en la que decidieron realizar un operativo involucrando 1.815 policías estatales y 628 policías federales que se concentraron en distintos puntos del municipio de Texcoco; además de elementos del Grupo de Operaciones Especiales. Dicho operativo sería vigilado vía aérea⁴⁵.

El 4 de mayo, elementos policiales estatales y federales avanzaron por las vías públicas para desalojar los manifestantes que bloqueaban la carretera. Las fuerzas públicas avanzaron, asimismo, a la plaza principal de San Salvador de Atenco, tomando el control de instalaciones públicas y de varias calles del poblado. Durante el operativo se catearon, sin orden judicial, domicilios particulares, bajo la justificación de persecución de personas en flagrancia. De los 106 detenidos, 72 afirmaron haberlo sido en el interior de domicilios particulares⁴⁶. También ese día se denunciaron abusos policiales durante el primer enfrentamiento, como también durante los cateos, las detenciones y los traslados.⁴⁷

De las 50 mujeres detenidas los días 3 y 4 de mayo de 2006, 31 refirieron haber sido agredidas sexualmente por parte de elementos policiales al momento de su detención, al ingresar a los

⁴² CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 93.

⁴³ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 86.

⁴⁴ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 96.

⁴⁵ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 89.

⁴⁶ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 91.

⁴⁷ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 97.

vehículos utilizados para su traslado, en los vehículos, durante el traslado y al ingresar al penal.⁴⁸

De esta sucesión de acontecimientos se puede concluir que el contexto de las denuncias del presente caso es el de una respuesta estatal desproporcional y violenta a una situación de conflicto social típica. La represión y la privación de la libertad alcanzaron a un enorme número de personas y no guardaron relación con una eventual comisión individual de delitos. Las detenciones se dieron en el interior de inmuebles privados y en contra de personas que se encontraban en la zona para realizar actividades de carácter personal, académico o profesional, como es el caso de las víctimas de la presente denuncia. Se realizaron, asimismo, mediante niveles extremos de violencia, que incluyeron torturas y violencia sexual durante la detención, durante los traslados y posteriormente en las comisarias y centros de detención.

Respecto de la alegación del Estado sobre la garantía del orden público, cabe señalar que si bien es cierto que en los casos en los que ocurran actos de violencia en el contexto de una protesta “los agentes pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas”⁴⁹, ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación que

“la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores. La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa. No concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos”⁵⁰.

La decisión de usar, o no, cualquier tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan a una situación de protesta y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión. En ese sentido, algunas normativas locales instruyen a los efectivos que participan en contextos de protesta que ejerzan el máximo nivel de tolerancia hacia agresiones no letales⁵¹. En ese sentido, “si una manifestación o protesta conduce a situaciones de violencia debe entenderse que el Estado no fue capaz de garantizar el ejercicio de este derecho, dado que su obligación es asegurar la gestión de las demandas y los conflictos sociales y políticos de fondo para canalizar los reclamos”⁵².

Es importante destacar, asimismo, que los cortes de ruta constituyen una táctica de protesta habitual en la región, y que es deber de los Estados realizar una ponderación respecto de los derechos involucrados en estos contextos, incluyendo los derechos a manifestarse y a protestar. Al respecto, la CIDH ha considerado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del ‘orden público’,

⁴⁸ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 99.

⁴⁹ CIDH, Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión, 2005, cap. V., pág. 98

⁵⁰ Naciones Unidas. Comunicado De Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile. 30 de septiembre de 2015. Véase también: Naciones Unidas, Report of the UN High Commissioner for Human Rights on ‘effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests’, A/HRC/22/28 de 21 de enero de 2013, párr. 10; Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pág. 148.

⁵¹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 80.

⁵² CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 68.

como medio para suprimir un 'derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima'⁵³.

Ha señalado la CIDH, en ese sentido, que “sea cual sea el formato adoptado por quienes ejercen este derecho, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes”⁵⁴. Asimismo, “los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes”⁵⁵.

En particular, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH ha destacado que “al momento de hacer un balance entre 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 el nervio principal del sistema democrático”⁵⁶.

III.3. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

III.3.1. Detenciones y uso indebido del derecho penal

La Comisión resaltó, en su último informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, que “en los últimos años se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en contra de quienes participan en protestas sociales”⁵⁷. El uso indebido del derecho penal en contra de las y los defensores de derechos humanos ocurre con particular frecuencia en contextos de protesta social, ya sea durante o con posterioridad al desarrollo de una manifestación, bloqueo, plantón o movilización, por el simple hecho de haber participado en estos actos⁵⁸.

La Comisión Interamericana ha resaltado que la criminalización de la protesta es contraria al espíritu de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, dado que “el ejercicio efectivo de la democracia requiere como presupuesto, el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos”. En ese sentido, “la criminalización de la legítima movilización y protesta social (...) a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión”⁵⁹.

⁵³ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

⁵⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 68.

⁵⁵ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, pág. 133

⁵⁶ CIDH, Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión, 2005, cap. V., pág. 93

⁵⁷ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66 31 diciembre 2011, párr. 107.

⁵⁸ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 4.

⁵⁹ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 217.

Tal como describió recientemente un conjunto de organizaciones en una audiencia temática ante la CIDH⁶⁰, la persecución penal a manifestantes y a referentes sociales es una tendencia histórica en el continente americano y sigue vigente en la mayoría de los países. Esta tendencia ha presentado en los últimos años ciertos patrones comunes⁶¹. Proliferaron en la región reformas legales que incluyeron la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las penas, la creación de agravantes. En numerosos casos se identificaron, asimismo, violaciones de las garantías procesales⁶². Las detenciones arbitrarias, las imputaciones colectivas sin individualización de conductas y la desproporcionalidad de las penas que pretenden imponerse a los manifestantes son algunos de los aspectos más graves de este patrón⁶³. En la gran mayoría de los casos, se criminaliza a los manifestantes por conductas legítimas, propias de las protestas sociales.

El repertorio de tipos penales usados para criminalizar a la protesta también es semejante en los diferentes países de América Latina. Entre los más comunes se encuentran los delitos vinculados a la obstrucción de vías públicas, resistencia a la autoridad, ultrajes y desacato, perturbación a la paz y al orden público, invasión de inmueble y usurpación, instigación a delinquir y asociación criminal, secuestro y extorsión⁶⁴.

Otro de los patrones existentes en nuestra región, tal como ha observado la CIDH, es la realización de detenciones masivas en contextos de protesta social. Muchas veces las personas son liberadas a las pocas horas, tras atravesar una detención arbitraria. En otros casos, los detenidos quedan privados preventivamente de su libertad, a veces, incluso, durante plazos extendidos⁶⁵.

Las detenciones y los procesos penales tienen un efecto sistémico sobre la realización de protestas sociales y manifestaciones. Además de los impactos sobre individuos y organizaciones, la criminalización provoca un efecto intimidatorio (“chilling effect”) sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión⁶⁶. Tal como ha destacado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, es importante recordar que la criminalización tiene efectos de carácter colectivo y social:

“la criminalización podría generar (...) un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente”⁶⁷.

⁶⁰ CIDH, Audiencia sobre *Protesta social y derechos humanos en América*. 154 período ordinario de sesiones. 16 de marzo de 2015. Ver <https://www.youtube.com/watch?v=NF0K33bkLI>

⁶¹ CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016, pág. 37.

⁶² CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016, pág. 40.

⁶³ CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016, pág. 37.

⁶⁴ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6. Véase también CELS, “Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social”. Buenos Aires, 2016, pág. 38-40.

⁶⁵ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 183.

⁶⁶ CIDH, “Asunto Fernando Alciblaides Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador”. Medida Cautelar No. 30-14. 24 de marzo de 2014, Párr. 34 a 36.

⁶⁷ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha expresado preocupación “por la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas”⁶⁸. En ese sentido, recuerda que

naturalmente las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión⁶⁹.

La Relatoría Especial ha destacado, por consecuencia, que para garantizar el legítimo ejercicio de la protesta pública como forma colectiva de expresión y, al mismo tiempo, los derechos de terceras personas que pueden resultar afectadas, es necesario que exista una legislación que pondere los derechos en cuestión y que respete estrictamente los requisitos que establece el artículo 13 de la Convención Americana, como condición para la legitimidad de las restricciones que se impongan. En particular, en esta materia, es necesario revisar la legislación penal existente y asegurarse que respete estrictamente los límites impuestos por el artículo 13 de la Convención Americana⁷⁰.

Específicamente sobre los delitos vinculados a la utilización de vías públicas para acciones de protesta, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que:

“resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: 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. 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.”⁷¹

La Comisión ha considerado que tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” etc., los cuales tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos⁷², no deben ser utilizados para obstaculizar ningún derecho humano,

⁶⁸ CIDH, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, del 25 febrero 2009 párr. 71.

⁶⁹ *Idem*

⁷⁰ *Idem*, párr. 72.

⁷¹ CIDH, Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2005. Capítulo V, “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”, párr. 96. En el mismo sentido, ver CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

⁷² CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

incluidos la libertad de expresión, de asociación, y de reunión pacífica, esenciales para la promoción y protección de otros derechos⁷³.

La CIDH ha señalado, a su vez, que todos los requisitos establecidos por el Sistema Interamericano para las detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad deben aplicarse en los contextos de protesta social⁷⁴. En el caso *Bulacio vs Argentina*, la Corte Interamericana indicó que las “razzias” (operativos policiales que realizan detenciones colectivas) eran incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales, entre otros, de la presunción de inocencia, de la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia– y de la obligación de notificar a los encargados de los menores de edad⁷⁵. En igual sentido, la Corte sostuvo que “una detención masiva y programada de personas sin causa legal, en la que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito constituye una detención ilegal y arbitraria”⁷⁶.

Efectivamente, en el presente caso, la Comisión observó en su informe de fondo que “el Estado no explicó las conductas específicas en las que habrían sido encontradas las once mujeres para considerarlas como una situación de flagrancia. Los certificados de ingreso al CEPRESO tampoco aportan información que permita entender la situación de flagrancia a la que se refiere el Estado. En suma, el Estado no logró demostrar que alguna de las once mujeres se encontrara en tal situación que, conforme a la Constitución, pudiera justificar su detención sin orden de autoridad competente”.⁷⁷

Al contrario, la Comisión observó que no existió orden alguna de autoridad competente para detener a ninguna de las once mujeres. Si bien el Estado en algunos de sus escritos hizo referencia a una situación de flagrancia, conforme se describió en los hechos probados, cada una de ellas ha descrito de manera reiterada y consistente que se encontraban en uno de los dos municipios por diversas razones desde familiares hasta académicas y laborales. Asimismo, de su narración resulta que la mayoría de ellas fueron detenidas en casas habitación o espacios físicos a los que acudieron para resguardarse de la violencia policial.⁷⁸

En el presente caso, las once mujeres fueron detenidas por las fuerzas policiales en el contexto de los operativos realizados en respuesta a las protestas y conflictos relativos a la venta ambulante en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Conforme señaló la Comisión en su Informe de Fondo, según los hechos probados, algunas de ellas once fueron detenidas el 3 de mayo de 2006 en el municipio de Texcoco, Estado de México; y otras fueron detenidas el 4 de mayo de 2006 en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México. Todas fueron detenidas en el marco de los operativos descritos y fueron trasladadas e ingresadas al CEPRESO⁷⁹.

⁷³CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 141.

⁷⁴CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4A, párrafo 121

⁷⁵Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, punto 137.

⁷⁶Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 134.

⁷⁷CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 322.

⁷⁸CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 321.

⁷⁹CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 320.

Las víctimas fueron detenidas bajo la figura de cuasi flagrancia por la posible comisión de delitos como los de motín, ataques a las vías de comunicación y medios de transporte, secuestro equiparado, delincuencia organizada, lesiones y ultrajes⁸⁰ que, como vimos, son tipos penales comúnmente utilizados en la región para criminalizar a la protesta.

Por otra parte, esos dos días, en el marco de los operativos policiales realizados, según alegó el propio Estado, fueron detenidas bajo la figura de cuasi flagrancia 207 personas, entre ellos las 11 presuntas víctimas del presente caso⁸¹. Esto nos permite señalar que nos encontramos frente a un caso de detención masiva en un contexto de protesta social.

III.3.2. Criminalización en el discurso de las autoridades políticas

Sobre los procesos de criminalización, la CIDH ha afirmado en su informe sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos que “en muchas ocasiones, el inicio de estos procesos penales es precedido por declaraciones estigmatizantes por parte de funcionarios públicos. También los y las defensoras pueden ser objeto de declaraciones o pronunciamientos por funcionarios públicos en los cuales se les acusa de la comisión de delitos sin existir procesos en curso o decisiones judiciales que así lo determinen”⁸². La Comisión ha afirmado que este tipo de declaraciones puede tener impacto sobre los procesos penales en contra de las y los defensores de derechos humanos, por el sólo hecho de haber sido señalados por un alto funcionario o autoridad estatal⁸³.

De acuerdo a la información que surge del informe de fondo del presente caso, en una nota de prensa publicada el 12 de mayo de 2006, cuando se encontraba en curso la investigación penal de los hechos referentes a la violencia sexual y las torturas, el entonces Gobernador Enrique Peña Nieto señaló: “El tema de las personas supuestamente violadas, no hay denuncia de por medio, nadie denunció, ninguna de las mujeres denunció ante la autoridad judicial que hubiese sido violada”⁸⁴, afirmando además que ninguna de las mujeres había permitido que se le practicara una revisión médica para sustentar su denuncia.

Días después, en declaraciones publicadas el 17 de mayo, el Secretario de Gobierno del Estado de México, Humberto Benítez Treviño, afirmó que no había bases jurídicas para investigar las presuntas violaciones sexuales de mujeres al no existir exámenes ginecológicos, ni tampoco denuncias penales, elementos necesarios para poder investigar.⁸⁵ En declaraciones retomadas el 26 de junio de 2006, Wilfrido Robledo Madrid, Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal, declaró, “Si las mujeres muy dignas no se dejaron revisar (por los doctores), fue porque nadie les había hecho nada”⁸⁶.

Posteriormente, Enrique Peña Nieto cuestionó la denuncia de violencia sexual, refiriendo que las mujeres no la habían confirmado oportunamente, y declaró, “[e]s conocido que en los manuales

⁸⁰ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 34, 133, 144, 158, 171, 183, 198, 212, 221, 230

⁸¹ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 34.

⁸² CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

⁸³ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

⁸⁴ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 102.

⁸⁵ Idem, Párr. 103.

⁸⁶ CIDH, Informe No. 74/15, caso 12.846, “Mariana Selvas Gomez y otras Vs. México”. Informe de fondo, 25 de octubre de 2015. Párr. 105.

de los grupos de insurgencia, de los grupos radicales, lo primero que el manualito [dice] es declararse violadas en el caso de las mujeres”⁸⁷. En esta nota se indica que si se identificaran quienes hubieren cometido faltas, serán sancionados en apego a la ley⁸⁸.

Es decir, frente a las denuncias respecto de violaciones cometidas por el Estado, las autoridades realizaron declaraciones que las estigmatizan, contestando su veracidad y la buena fe de las víctimas. Las autoridades avalaron, además, la posibilidad de criminalización real de las víctimas por supuesta realización de una falsa denuncia. Esta criminalización en el discurso tuvo también una dimensión colectiva. Al identificar a las víctimas del presente caso con “grupos radicales” y atribuir la denuncia a intereses políticos, las autoridades extendieron a los grupos y movimientos que protagonizaron los actos de protesta y a los manifestantes de un modo general la estigmatización y la asociación entre el ejercicio o la defensa de derechos y la delincuencia.

Al respecto, la Comisión Interamericana ha establecido que, bajo el principio de presunción de inocencia, los Estados deben evitar que se incrimine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados. Asimismo, los gobiernos no deben tolerar ningún intento de parte de las autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras, defensores y sus organizaciones. La CIDH ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos⁸⁹.

En atención a las obligaciones estatales de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, los funcionarios tienen el deber de asegurarse que al ejercer su libertad de expresión no incurran en el desconocimiento de derechos fundamentales⁹⁰. Deben asegurarse que sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”⁹¹. La CIDH ha entendido que este deber especial de cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, por el conjunto de riesgo que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado⁹².

A su vez, la Corte Interamericana ha considerado que “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”⁹³. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la independencia judicial constituye

⁸⁷ Idem, Párr. 104.

⁸⁸ Idem, Párr. 104.

⁸⁹ CIDH, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas”, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, párr. 124.

⁹⁰ CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.2/09/, 30 de diciembre de 2009, párr. 203.

⁹¹ CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de derechos humanos 2013, Volumen II, *Informe de la Relatoría Especial para libertad de expresión*, OEA/ser.L/V.II/Doc.50, 31 de diciembre de 2013, párr. 911.

⁹² *Ibid.* párr. 870.

⁹³ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

“uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona”⁹⁴.

Las declaraciones de funcionarios públicos pueden no sólo tener un claro efecto amedrentador contra las víctimas, sino también incidir negativamente en la investigación. Las declaraciones de altas autoridades jerárquicas pueden afectar la independencia y la imparcialidad de los juzgadores.

III.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

La obligación de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado se desprende de la obligación general de garantizar los derechos, establecida en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana, además del derecho sustantivo que debe ser tutelado o asegurado. Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción con el fin de identificar a los responsables, y en su caso sancionarlos⁹⁵. El deber de investigar surge como una de las medidas positivas que el Estado tiene que cumplir para garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁶, así como también debe restablecer el derecho conculcado, de ser posible, y en su caso, reparar los daños que las violaciones a los derechos humanos causaron en la víctima⁹⁷.

Las violaciones ocurridas en el marco de protestas sociales y manifestaciones públicas, además del impacto que tienen sobre la vida y la integridad física y psicológica de las víctimas, ejercen un efecto amedrentador y disuasivo que afecta de manera profunda el ejercicio de los derechos de reunión, libertad de expresión y libre asociación, entre otros. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha establecido que “la impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves”⁹⁸. En este sentido, toda violación ocurrida en el marco de una manifestación debe ser objeto de una investigación exhaustiva.

En su informe de fondo del presente caso, la CIDH se ha pronunciado sobre las obligaciones específicas relativas al deber de investigar que se derivan de la Convención Interamericana para la Sanción y Prevención de la Tortura y de la Convención de Belém do Pará.

Tal como ha establecido la Corte IDH, la ausencia de una investigación diligente constituye “una

⁹⁴ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 68.

⁹⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174.

⁹⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 153. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párr. 127.

⁹⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 214. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 183.

⁹⁸ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.L/V/II., CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 2.

fuerza de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas, quienes tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido”⁹⁹. Este entendimiento es particularmente relevante en los casos de violaciones que afectan la integridad física y psicológica de las víctimas, como la tortura y la violencia sexual. Al estar frente a un hecho de tortura, violencia sexual, ejecución extrajudicial o desaparición forzada, “la obligación de investigar implica que una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales”¹⁰⁰.

Otra perspectiva por la que el SIDH ha interpretado el deber de investigar es la de la garantía de no repetición. Según la Corte IDH, “para cumplir con la obligación de garantía los Estados deben no sólo prevenir, sino también investigar las violaciones a los derechos humanos reconocidos” en la CADH¹⁰¹ porque “la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos”¹⁰². De esta manera, la obligación del Estado de investigar “debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”¹⁰³.

Desde ese punto de vista resulta fundamental que se determinen las responsabilidades por la respuesta represiva y criminalizante de la protesta social, en particular en lo que se refiere a la actuación de las fuerzas de seguridad. Aquí la rendición de cuentas no se entiende solamente como los mecanismos reactivos para la intervención ante casos graves, sino como el control cotidiano respecto del cumplimiento de los estándares de derechos humanos por parte de las policías. En ese marco, la existencia de una expectativa real de rendición de cuentas y atribución de responsabilidades es esencial tanto para la garantía de no repetición, como para la evaluación y perfeccionamiento de políticas públicas de seguridad.

Por todo lo expuesto, si bien el SIDH ha desarrollado amplia jurisprudencia sobre el deber de investigar, resultaría sumamente valioso que la Honorable Corte Interamericana realizara en el presente caso un examen del deber de investigar y de las obligaciones del Estado en materia de rendición de cuentas, tanto penales como administrativas, respecto de la actuación del Estado frente a las protestas sociales ocurrida en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco el 3 y 4 de mayo de 2006. A continuación realizaremos algunas consideraciones al respecto.

La Comisión Interamericana sostuvo en su Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, que de producirse hechos de violencia en una manifestación, “es de particular importancia que el Estado adopte medidas para investigar los hechos que pudieran haber surgido durante la protesta social como producto de un

⁹⁹ Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 146.

¹⁰⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 156, y Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párr. 371.

¹⁰¹ Cfr. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 95. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 153.

¹⁰² Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 216. Cfr. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 319.

¹⁰³ Cfr. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 319, y Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 183.

uso abusivo de la fuerza por agentes estatales, o bien, de actos de agresión provenientes de terceros a la manifestación o entre los propios participantes; de tal manera que sancione a los responsables; y se repare adecuadamente a quienes resultaran afectados en sus derechos.”¹⁰⁴

La CIDH ha establecido en múltiples comunicados de prensa que el Estado debe garantizar y proteger la integridad física y seguridad de las personas durante las manifestaciones¹⁰⁵. Cuando los hechos de violencia cometidos contra personas que se encuentran en una protesta quedan en la impunidad, esto puede generar un silenciamiento y una autocensura¹⁰⁶ y perdería sentido la enorme importancia que significa la participación en manifestaciones para “la consolidación de la vida democrática de las sociedades”¹⁰⁷.

La Corte IDH ha establecido el deber que tiene el Estado de investigar, no sólo los autores materiales o directos de la violación de derechos humanos, sino también a todas las personas responsables penalmente como autores intelectuales, partícipes y encubridores¹⁰⁸. En casos de una protesta, esto implicaría la obligación del Estado de rendición de cuentas por parte de todos los operativos involucrados en la violación y en todos sus niveles jerárquicos, desde el miembro de seguridad que estaba en la calle hasta el alto mandatario quien permitió u ordenó que se llevara a cabo la violación y el que los encubrió. Los funcionarios de las fuerzas de seguridad no son los únicos responsables de que no se cometan violaciones de derechos humanos en general, y en particular en una protesta. Los funcionarios políticos o del poder ejecutivo, tales como los intendentes, gobernadores o presidentes también son responsables cuando se cometen abusos, puesto que ellos tienen la autoridad política sobre órdenes efectuadas o las acciones llevadas a cabo por fuerzas de seguridad.

¹⁰⁴ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 149.

¹⁰⁵ “CIDH expresa preocupación por detenciones y agresiones contra manifestantes y periodistas en el marco de protestas en Venezuela”, comunicado de prensa No. 073/16, 9 de junio de 2016. “CIDH expresa preocupación por restricciones al ejercicio de derechos fundamentales en Venezuela”, comunicado de prensa No. 132/16, 14 de septiembre de 2016. CIDH condena hechos de violencia en Oaxaca, México, comunicado de prensa No. 083/16, 22 de junio de 2016. “CIDH lamenta la muerte de estudiante durante manifestaciones en Venezuela”, comunicado de prensa No. 022/15, 3 de marzo de 2015. “CIDH manifiesta profunda preocupación por situación del derecho a la protesta pacífica, de asociación y libertad de expresión en Venezuela”, comunicado de prensa No. 17/14, 21 de febrero de 2015. “CIDH manifiesta profunda preocupación por hechos de violencia en Venezuela y urge al Estado a garantizar una seguridad ciudadana democrática”, comunicado de prensa No. 13/14, 14 de febrero de 2014. “Comunicado conjunto 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 – Declaración Conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales”, comunicado de prensa, 13 de septiembre de 2013. “CIDH expresa preocupación por detenciones y agresiones contra manifestantes y periodistas en el marco de protestas en Brasil”, comunicado de prensa No. 44/13, 20 de junio de 2013. “CIDH urge a Panamá a garantizar la integridad física y seguridad de manifestantes”, comunicado de prensa No. 13/12, 7 de febrero de 2012. “CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile”, comunicado de prensa No. 87/11, 6 de agosto de 2011. “Relatoría Especial manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra periodistas que cubren protestas en Estados Unidos”, comunicado de prensa R120/11, 17 de noviembre de 2011. “CIDH urge a garantizar la integridad física y seguridad de manifestantes en Bolivia”, comunicado de prensa No. 108/11, 17 de octubre de 2011. “CIDH expresa preocupación por muertos y heridos durante manifestaciones en Panamá”, comunicado de prensa No. 77/10, 3 de agosto de 2010. “CIDH expresa preocupación por violencia, muertos y heridos durante manifestaciones en Venezuela”, comunicado de prensa No. 12/10, 2 de febrero de 2010.

¹⁰⁶ Cfr. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 129.

¹⁰⁷ CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005 Volumen II Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 febrero 2006. Capítulo V Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión, párr. 91.

¹⁰⁸ Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 217.

La Corte IDH también ha referido que, cuando se trata de un caso complejo, “la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, por lo cual una investigación sólo puede resultar efectiva si se realiza a partir de una visión comprehensiva de los hechos, que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación”¹⁰⁹.

En los casos de uso de fuerza por parte de agentes del Estado, la Comisión Interamericana ha establecido que la investigación “deberá estar a cargo de autoridades que gocen de independencia institucional real, debiéndose adoptar las medidas razonables para resguardar el acervo probatorio requerido para determinar los hechos objeto de escrutinio, por lo que, en el caso de presuntas violaciones a los derechos humanos, queda automáticamente excluida la jurisdicción militar como autoridad responsable, pues su competencia corresponde exclusivamente a investigar y procesar a militares cuando se les atribuya responsabilidad en la comisión de delitos que lesione bienes jurídicos propios del orden castrense”¹¹⁰. Ha establecido la Corte Interamericana, a su vez que, para que una investigación sea efectiva, “las personas encargadas de la misma deben de ser independientes, tanto jerárquica e institucionalmente como en la práctica, de aquellas personas implicadas en los hechos que se investigan”¹¹¹.

Por otro lado, el Sistema Interamericano también ha señalado la importancia de investigar administrativamente a aquellos miembros de fuerzas de seguridad responsables de las violaciones de derechos humanos, además de la investigación penal. La Corte IDH ha manifestado que el procedimiento de la justicia disciplinaria “puede ser valorado en tanto coadyuve al esclarecimiento de los hechos y sus decisiones son relevantes en cuanto al valor simbólico del mensaje de reproche que puede significar ese tipo de sanciones para funcionarios públicos y miembros de las fuerzas armadas”¹¹². Si bien la investigación disciplinaria puede complementar la investigación penal, no la sustituye en casos de violaciones de derechos humanos¹¹³, sino que funge como un mecanismo de rendición de cuentas adicional¹¹⁴.

La CIDH ha establecido que los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuenta “constituyen mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial que pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en

¹⁰⁹ Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 500.

¹¹⁰ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 229. Ver también Corte IDH Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 187-190; y Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 66.

¹¹¹ Cfr. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 95.

¹¹² Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 133. Cfr. Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 215.

¹¹³ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 228. Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 133. Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 203.

¹¹⁴ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 68.

violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público”¹¹⁵. Asimismo, tienen un “rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar” situaciones de violencia de gran complejidad”¹¹⁶. Es así que resulta vital crear estos procedimientos y “crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven”¹¹⁷.

Los procesos administrativos deben ser tramitados y resueltos por autoridades independientes; los funcionarios o agencias directa o indirectamente involucradas en los hechos investigados no deben participar de la instrucción; y las víctimas deben tener la oportunidad de participar del proceso”¹¹⁸. Los mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial “pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público”.¹¹⁹

Para que el procedimiento administrativo sea adecuado y tenga por objeto verdaderamente la sanción de los funcionarios responsables de cometer violaciones de derechos humanos, es importante que existan códigos de disciplina que claramente establezcan las causales de sanción. Al tener tipificado los actos prohibidos, los miembros de las fuerzas no podrán alegar que obedecían órdenes de sus superiores. La CIDH ha establecido, al respecto, que los “funcionarios a cargo del uso de la fuerza, no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza –a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona– era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla”¹²⁰.

Asimismo, es importante que haya mecanismos autónomos que funcionen para recibir y canalizar cualquier denuncia presentada en contra de fuerzas de seguridad, ya sea presentada por un particular o por algún miembro de la fuerza. Además, los Estados deben incluir en el diseño de los operativos policiales la obligación de rendición de cuentas. Para ello, resultaría necesario tener la información previa respecto a todos los componentes del operativo de seguridad. Esta obligación debe ser especialmente considerada cuando se trata de operativos que incursionan en protestas. En específico, todos los miembros de fuerza de seguridad que están involucrados en el operativo deben conocer quiénes son responsables de cada tramo de la operación (la cadena de mando), qué actos pueden ser cometidos, de qué manera podrán disuadir hechos de violencia, qué armas pueden ser usadas y cuáles están prohibidas, entre otras.

En el mismo los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, estipulan

¹¹⁵ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163.

¹¹⁶ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 377.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 377.

¹¹⁸ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163.

¹¹⁹ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163.

¹²⁰ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 233. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, Principio No. 26.

Principio 24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado, en relación a la plena identificación de los responsables del operativo, que es necesario “en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial”¹²¹.

III.5. SUGERENCIAS DE MEDIDAS DE NO REPETICIÓN DE LOS HECHOS. LA NECESIDAD DE ESTABLECER PROTOCOLOS PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL EN CONTEXTOS DE PROTESTA SOCIAL.

En función de lo hasta aquí expuesto, resultaría pertinente que se requiera que México adopte todas las medidas necesarias, incluyendo la adopción de legislación, para establecer criterios claros de actuación policial en contextos de manifestaciones públicas y protestas sociales.

Tal como se ha destacado, la CIDH ha considerado que “los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros”¹²².

A su vez, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, ha destacado que

Ante el aumento de la prevalencia de las manifestaciones como método de participación política y social, resulta especialmente importante determinar si existen límites adecuados a las facultades de la policía. Cuando la forma en que se gestionan las manifestaciones conduce a una intensificación de la violencia ejercida por todas las partes, se pierden vidas innecesariamente en todos los bandos de la contienda, incluido el de la policía. Si no se controlan adecuadamente las facultades de la policía, las libertades políticas y de otro tipo pueden verse amenazadas y puede llegar a peligrar la seguridad del Estado¹²³.

El Relator argumenta, en este sentido, que

La pertinencia de la legislación interna en este contexto reside concretamente en el hecho de que las leyes de cada Estado constituyen la primera línea de defensa para la

¹²¹ CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el Fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 junio 2007 Capítulo I, Introducción. Párr. 45 f). También CIDH. Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas, párr. 68

¹²² CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 79.

¹²³ ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 28

protección del derecho a la vida y, en muchos casos, en la práctica también la última, habida cuenta del carácter irreversible de la violación de ese derecho. La legislación nacional y local contribuye en gran medida a conformar la percepción tanto por los agentes del orden como por la población del alcance de las facultades de la policía, y a establecer las condiciones para la rendición de cuentas. Así pues, resulta esencial velar por que la legislación interna de todos los países se adecue a las normas internacionales. No se puede esperar a que surjan tensiones para hacerlo¹²⁴.

En su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la Comisión ha señalado que estas directivas de regulación del uso de la fuerza deben garantizar que los integrantes de las fuerzas de seguridad actúen “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”¹²⁵.

Este desarrollo de la legislación nacional y local contribuye a la percepción, tanto de los agentes de seguridad como de la población en general, del alcance de las facultades de la policía y así, a establecer las condiciones para un adecuado control y para la rendición de cuentas.¹²⁶ 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 encuentren cerca, inclusive en relación con actos cometidos por actores privados o no estatales¹²⁷.

Para que una protesta social pueda desenvolverse adecuadamente es esencial que toda la normativa que la regule o que tenga relación con su desarrollo sea accesible al público en general¹²⁸, con el fin de que tanto los manifestantes y la sociedad, puedan supervisar la correcta actuación de las fuerzas de seguridad. También deben hacerse públicos los planes de capacitación de las fuerzas de seguridad en relación a la gestión de manifestaciones.

Las normas que al afecto se adopten deben ser claras y precisas y con perspectiva de género. No deben contemplar ambigüedades que permitan aplicaciones arbitrarias y deben establecer mecanismos de control adecuados. Desde ya, más allá de la legislación, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, incluido el diseño e implementación de políticas públicas, los cambios institucionales y las prácticas concretas que garanticen la plena vigencia de los estándares internacionales, en particular aquellas que garantizan la supervisión de operativos, prevención y rendición de cuentas.

¹²⁴ ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 29.

¹²⁵ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, par. 193; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 79.

¹²⁶ ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Par. 29.

¹²⁷ Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrafo 43. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 63.

¹²⁸ Código Europeo de Ética Policial. Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. II 4) “La legislación que rige la policía debe ser accesible a los ciudadanos y suficientemente clara y precisa; llegado el caso, debe completarse con reglamentos claros igualmente accesibles a los ciudadanos

IV. PETITORIO

Esperando que nuestro aporte sea aceptado, y pueda contribuir en este proceso solicitamos:

- 1) Se tenga al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) como Amicus Curiae.
- 2) Se tengan en cuenta los fundamentos de derecho expuestos en este memorial.
- 3) Se tenga por presentado el informe que se acompaña como anexo.

Sin otro particular, lo saludamos con nuestra más distinguida consideración,



Gastón Chillier
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)