Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

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 8°, 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 públicas[1], en relación con la obligación constitucional y convencional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos[2], a través de esta Propuesta General PDHEG/01/2021, se propone una herramienta jurídica a las autoridades municipales[3] 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 armonización[4] 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 humanos[5].

En un estado democrático, las autoridades municipales tienen el deber de garantizar, respetar y proteger[6] 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.

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

---

[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 1°, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Lada sin costo: 01 800 47044 00
www.derechoshumanosgto.org.mx

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-A[7], 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 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

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

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 Guanajuato[8], 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 Fuerza[9].

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.

Los enfoques y presunciones establecidas en las disposiciones que anteceden, son contrarias a los estándares internacionales de los derechos humanos referentes al sistema democrático[10] y a la licitud de las manifestaciones[11].

---

[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".

[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*

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 comunitaria[12].

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 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

---

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".

[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".*

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 impiementar 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 medidas[13]:

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;

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.

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

I.3.2. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el informe Protesta y Derechos Humanos[14], 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 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

---

[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

Lada sin costo: 01 800 47044 00
www.derechoshumanosgto.org.mx

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.

I.3.4. El Informe de Amnistía Internacional[16] 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.

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

[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

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 opinión[18], la libertad de asociación[19], la libertad de reunión pacífica[20], y el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos[21].

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 comunicación[23]. En su dimensión individual consiste en "*el derecho de 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.

---

[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.

[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

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 pacifico.

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 interdependencia[27]), terminología empleada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[28] .

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.

---

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

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 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 sociales[29] entre otros ordenamientos.

III.1. Estándares primordiales:

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

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.

Derecho a defender derechos humanos[30]. 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 fundamentales[31].

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 sentadas[32], con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o

[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.

Lada sin costo: 01 800 47044 00
www.derechoshumanosgto.org.mx

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;

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 autoridad[33].

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

[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.

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 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 inadmisible 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

[34]CIDH, 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.

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, 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 cuentas[37]. 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 evidencias[38]. 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.

Registros[39]. 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

---

[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"
[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"*.

Lada sin costo: 01 800 47044 00
www.derechoshumanosgto.org.mx

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 humanos[40].

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

---

[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 afirmar 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.

[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.

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 jurisdicción[44].

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 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 grabar[46]. 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 sociales[47].

Equipamiento[48]. Los estándares establecen que el equipamiento resulta fundamental para la protección de los derechos de las personas manifestantes, de

---

[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.
[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".

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 municipios[49] 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 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 General[50] 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 municipal[51], 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

---

[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.
[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.

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.

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.