

La libertad de expresión, reunión y protesta ¿protegen la manifestación violenta y el bloqueo deliberado de calles, carreteras y vías de circulación? (Control de constitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal).

Fernando Silva García¹
José Sebastián Gómez Sámano²

SUMARIO: I. *Ley de Movilidad del Distrito Federal*. II. *¿Cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo los ciudadanos en contra de una norma que regula la libertad de expresión, manifestación y protesta?* III. *¿El derecho a la libertad de expresión, manifestación y protesta es absoluto?* IV. *¿Es constitucional que los manifestantes den aviso previo a una protesta o manifestación ante la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal? (art. 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal)*. V. *¿Es constitucional que se presente el aviso con 48 horas de anticipación respecto a la protesta? (art. 212 de la Ley de Movilidad)*. VI. *¿Viola el derecho a la libertad de expresión que se indique a priori que la manifestación debe ser “perfectamente lícita”?* (art. 212 de la Ley de Movilidad). VII. *¿El derecho a la libertad de expresión y protesta protegen el bloqueo deliberado de las vías de circulación o manifestaciones violentas? Análisis de la prohibición de usar vías primarias de circulación (art. 213 de la Ley de Movilidad)*. VIII. *Uso de la fuerza pública*

¹ Juez adscrito al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

² Secretario en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

para evitar el bloqueo de las vías primarias. IX. Medidas de reparación. X. Referencias.

En este artículo se analizarán los artículos 212, 213, y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal de 14 de julio de 2014, a la luz de los derechos fundamentales de manifestación, protesta, seguridad jurídica, expresión, tránsito y circulación de las personas dentro del Estado Constitucional.³

I. Ley de Movilidad del Distrito Federal

Previo al análisis que aquí nos ocupa, nos parece conviene transcribir las normas en cuestión que son del tenor siguiente:

“Artículo 212.- Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (sic) den aviso.

Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma”.

“Artículo 213.- Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea”.

³ Al respecto véase la sentencia dictada en el Amparo Indirecto 1751/2014 y su acumulado 1753/2014 del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

“Artículo 214.- Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apeándose a lo dispuesto por las normatividad aplicable.

Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente”.

II. ¿Cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo los ciudadanos en contra de una norma que regula la libertad de expresión, manifestación y protesta?

Una cuestión trascendental para el acceso a la justicia de los derechos de carácter difuso, colectivos y transindividuales que no generan una afectación concreta a un individuo en específico, consiste en reconocer a los ciudadanos interés legítimo para acudir a los mecanismos judiciales de defensa de ese tipo de derechos fundamentales.

La libertad de expresión y de reunión, al ser derechos fundamentales con una dimensión colectiva y al pertenecer intrínsecamente a todos los ciudadanos, no requieren de una especial posición o estatus de su titular frente al orden jurídico para su defensa judicial, sino de la simple voluntad de la persona a esos efectos, por lo que las leyes que restrinjan o condicionen estos derechos pueden ser reclamadas por cualquier ciudadano a través del juicio de amparo.

Debe destacarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ ha señalado que la libertad de expresión y de reunión es la piedra angular de un Estado democrático, por lo que debe reconocerse legitimación a los ciudadanos para impugnar desde su entrada en vigor las leyes que afecten tales derechos fundamentales.

Además, los artículos de la Ley de Movilidad del Distrito Federal son normas autoaplicativas, pues por su sola vigencia generan la obligación a cualquier persona que pretenda manifestarse públicamente pues les vincula a presentar un aviso con la anticipación que indica la norma; y les limita la utilización de las vías primarias de circulación continua.

En este sentido las leyes que regulen, incidan o condicionen la libertad de expresión, manifestación y protesta generan un agravio actual y real en las personas que legitima a impugnarlas por su sola entrada en vigor.

⁴ “... libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática” Opinión Consultiva OC-05/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. ¿El derecho a la libertad de expresión, manifestación y protesta es absoluto?

La doctrina especializada en derechos humanos y los tribunales internacionales han señalado que los derechos fundamentales no son absolutos e ilimitados.

En efecto, el grado de incondicionalidad de un derecho depende de: a) los derechos fundamentales de las demás personas; y b) otros bienes constitucionalmente protegidos.

En los derechos fundamentales existen límites implícitos, derivados de la propia lógica del ejercicio de otros derechos y del ordenamiento constitucional. Los límites inmanentes de los derechos fundamentales tratan de hacer frente al ejercicio arbitrario de los derechos partiendo de la consideración de todos como categorías jurídicas limitables, pues al estar reconocidos dentro del ordenamiento jurídico se han de conciliar con los demás derechos y con otros bienes jurídicos dignos de protección constitucional.

Los límites internos son aquellos que emergen al momento de definir los alcances del objeto concretamente protegido por cada derecho fundamental, estableciendo una línea que vendría a dividir dicho ámbito tutelado de aquella otra materia que estaría fuera de la circunscripción constitucionalmente salvaguardada.

Este tipo de límites constituyen la delimitación o las fronteras del derecho fundamental, más allá de las cuales se está fuera de su ámbito de protección o en supuestos de abuso del derecho.

Mediante ese tipo de límites se identifican las facultades concretas del individuo frente al Estado, de manera que, a través de la fijación o determinación de los alcances del derecho, se fijan al mismo tiempo sus límites internos, intrínsecos o inmanentes. Así, por ejemplo, mediante la interpretación de la existencia de límites internos de la libertad de expresión, se ha establecido que su ámbito de protección no comprende ni incluye el denominado *hate-speech*,⁵ por implicar una especie de abuso del mencionado derecho.

⁵ “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO. Si bien es cierto que cualquier individuo que participe en un debate público de interés general debe abstenerse de exceder ciertos límites, como el respeto a la reputación y a los derechos de terceros, también lo es que está permitido recurrir a cierta dosis de exageración,

En ese sentido, una de las premisas para analizar las normas de la Ley de Movilidad del Distrito Federal consiste en interpretar (límites inmanentes) que la expresión o la protesta protegida constitucional e internacionalmente es una libertad sin violencia, de forma que la conducta deliberada y dirigida a afectar la integridad personal, el patrimonio u otros derechos fundamentales de terceras personas no está en modo alguno comprendida dentro de la tutela que supone la libertad de expresión.

IV. ¿Es constitucional que los manifestantes den aviso previo a una protesta o manifestación ante la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal? (Art. 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal)

El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece la carga de dar aviso previo a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por escrito, de la realización de una manifestación pública, que pueda perturbar la paz social, por lo cual se considera que el aviso previo está dirigido exclusivamente a las manifestaciones o concentraciones de una

incluso de provocación, es decir, puede ser un tanto desmedido en sus declaraciones, y es precisamente en las expresiones que puedan ofender, chocar, perturbar, molestar, inquietar o disgustar donde la libertad de expresión resulta más valiosa. Así pues, no todas las críticas que supuestamente agraven a una persona, grupo, o incluso a la sociedad o al Estado pueden ser descalificadas y objeto de responsabilidad legal, aunque el uso de la libertad de expresión para criticar o atacar mediante el empleo de términos excesivamente fuertes y sin articular una opinión, puede conllevar una sanción que no resultaría violatoria de la libertad de expresión. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas. Consecuentemente, el derecho al honor prevalece cuando la libertad de expresión utiliza frases y expresiones que están excluidas de protección constitucional, es decir, cuando sean absolutamente vejatorias, entendiéndose como tales las que sean: a) ofensivas u oprobiosas, según el contexto; y, b) impertinentes para expresar opiniones o informaciones, según tengan o no relación con lo manifestado. Respecto del citado contexto, su importancia estriba en que la situación política o social de un Estado y las circunstancias concurrentes a la publicación de la nota pueden disminuir la significación ofensiva y aumentar el grado de tolerancia” (Época: Décima Época. Registro: 2003302. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 31/2013 (10a.). Página: 537).

densidad significativa, siendo inaplicable dicha obligación (de dar aviso) a las protestas espontáneas o de un número menor de personas.

Interpretando de manera teleológica la norma es posible advertir que tiene como finalidad que la Administración Pública Local salvaguarde la seguridad de la integridad de los individuos que participen en la misma, así como la protección a derechos fundamentales de terceros que puedan resentir una afectación por la realización de una concentración humana significativa.

Al realizar una interpretación conforme del artículo 212 de la ley reclamada se deduce que la exigencia del aviso previo no debe implicar la obtención de un permiso previo otorgado por un agente con facultades discrecionales, ni tampoco que condicione la legitimidad de una protesta ciudadana.

Bajo esta interpretación, el aviso previo a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión. Así lo ha manifestado el Comité de Derechos Humanos de la ONU al sostener que el requisito de notificar a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del PIDCP (derecho de reunión).⁶

Asimismo, a fin de tutelar la libertad de expresión la norma legal debe interpretarse en el sentido de que no obliga a presentar el aviso cuando por el número de personas que concurran a la manifestación no se ponga en riesgo la seguridad de los propios manifestantes ni se generen alteraciones viales significativas ni afectaciones a terceros, lo cual debe ser evaluado en cada caso en concreto.

V. ¿Es constitucional que se presente el aviso con 48 horas de anticipación respecto a la protesta? (Art. 212 de la Ley de Movilidad)

Se considera que la obligación de presentar el aviso correspondiente con 48 horas de anticipación no viola el derecho a manifestarse libremente, siempre y cuando se interprete dicho artículo de acuerdo a las libertades fundamentales (interpretación conforme).

⁶ Comité DH, Caso Kivenmaa c. Finlandia, Decisión del 10 de junio de 1994, disponible en <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>. Comunicación No. 412/1990: Finlandia. 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia), párr. 9.2.

Al respecto el Tribunal Constitucional Federal Alemán⁷ ha señalado que el derecho a la manifestación garantiza a los destinatarios del derecho fundamental, el derecho a la autodeterminación del lugar, hora, contenido y forma de la reunión, y prohíbe al mismo tiempo la coerción estatal para participar o no en una manifestación.

En ese sentido adquiere el derecho fundamental en un Estado libre un rango especial; el derecho a reunirse con otros, sin obstáculos y sin necesidad de permisos especiales, es expresión de la libertad, independencia y capacidad de los ciudadanos conscientes de sí mismos.

Efectuando una interpretación conforme a la Constitución de la norma en análisis, se considera que el deber de presentar el aviso con 48 horas de anticipación no puede aplicarse al caso de protestas espontáneas⁸ o urgentes mismas que, por regla general y dada la premura para su organización, suponen la reunión de un número de personas razonable, a diferencia de las concentraciones que se preparan y difunden en forma muy anticipada; puesto que en esos casos espontáneos y urgentes la notificación es imposible por razones fácticas y la insistencia en el deber de notificar conllevaría consecuentemente a la imposibilidad de llevar a cabo reuniones espontáneas, lo cual sería incompatible con el derecho fundamental de la libertad de reunión.⁹

Lo anterior es así, porque cuando hay un suceso que cimbra a la opinión pública o cuando existe descontento social por alguna situación o alguna violación de derechos humanos por parte de las autoridades, no se puede

⁷ Sentencia de la Primera Sala, del 14 de mayo, 1985 –1 BvR 233, 341/81– del Tribunal Constitucional Federal Alemán: “2. Como derecho de defensa, que tiene por objeto favorecer también, y de manera especial a las minorías de otras ideologías, el Art. 8 de la Ley Fundamental garantiza a los destinatarios del derecho fundamental, el derecho a la autodeterminación del lugar, hora, contenido y forma de la reunión, y prohíbe al mismo tiempo la coerción estatal para participar o no en una manifestación. En ese sentido adquiere el derecho fundamental en un Estado libre un rango especial; el derecho a reunirse con otros, sin obstáculos y sin necesidad de permisos especiales es expresión de la libertad, independencia y capacidad de los ciudadanos conscientes de sí mismos. Al aplicarla a las reuniones políticas, la garantía de la libertad implica, sin embargo, una decisión fundamental, que en su significado para la protección frente a las intervenciones del Estado alcanza el libre desarrollo de la personalidad”

⁸ Dentro de éstas se entienden las reuniones que se desarrollan por un motivo momentáneo, no planeado, y sin organizador.

⁹ Sentencia de la Primera Sala, del 23 de octubre, 1991 –1 BvR 85 O/88– del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

informar con 48 horas a la autoridad sobre la manifestación, ya que hay una necesidad inmediata que no admite plazo de liberar la tensión social a través de la libre manifestación de las ideas en su modalidad de manifestación pública.

VI. ¿Viola el derecho a la libertad de expresión que se indique a priori que la manifestación debe ser “perfectamente lícita”? (art. 212 de la Ley de Movilidad)

La norma que prevé que la manifestación debe tener un fin perfectamente lícito, es una norma con carácter restrictivo del ejercicio del derecho de libertad de protesta, expresión y de asociación, y que además genera un efecto inhibitor en tales derechos.

El derecho fundamental de libertad de expresión y de libertad de reunión son actividades legítimas por sí mismas que sólo pueden conllevar responsabilidad a posteriori a su manifestación, de manera que los parámetros legales (infraconstitucionales e infraconvencionales) dirigidos a condicionar su realización o no resultan contrarias a la norma suprema (art. 6 y 7) y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13, párrafo 2).

En efecto, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan del derecho a la libre expresión, protesta y asociación, cuyo ejercicio no debe ser restringido mediante censura previa, sino sólo mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en aquellos casos en que se afecten los derechos o reputación de terceros.

La exigencia de precisar el fin “perfectamente” lícito de la manifestación pública que pretenda realizarse establece un efecto inhibitor en el ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión, protesta y de libertad de asociación, en su modalidad de manifestación pública, ya que presupone la realización de manifestaciones públicas ilícitas a priori, lo cual no puede ser calificado de manera previa, porque en sí mismo el ejercicio del derecho fundamental de libre expresión y libre manifestación de ideas, es lícito y ya posteriormente, una vez ejercido el derecho fundamental, se debe determinar si el ejercicio de la libertad de expresión afectó o no diversos bienes jurídicos.¹⁰

¹⁰ Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que las autoridades no sólo deben salvaguardar el derecho de reunirse pacíficamente sino de abstenerse de aplicar restricción indirectas irrazonables sobre dicho derecho. Vid. *Oya Ataaman v. Turkey*, 5 de diciembre de 2006.

De esa manera, el Estado no debe privilegiar o establecer un criterio de licitud a priori respecto al ejercicio de la libertad de expresión y de libre asociación o de reunión, en su modalidad de manifestación pública, respecto de aquellos actos públicos que sean bien recibidos, pues no existe un parámetro que permita determinar de manera previa el concepto de licitud de una manifestación pública.

Este actuar del Estado, cuando se rebasan los límites, debe ser a posteriori y no previo como lo contempla la norma al indicar que se tiene que informar sobre la concentración, peregrinación, manifestación, desfile y/o caravana. El deber de informar sobre el fin “perfectamente” lícito del ejercicio de estos derechos fundamentales equivale a sobreponer la ley secundaria y la discrecionalidad administrativa a la Constitución misma e implica negar la licitud de origen del derecho a la libertad de expresión y libre manifestación pública.

VII. ¿El derecho a la libertad de expresión y protesta protegen el bloqueo deliberado de las vías de circulación o manifestaciones violentas? Análisis de la prohibición de usar vías primarias de circulación (Art. 213 de la Ley de Movilidad)

La manifestación pública y la protesta constituyen una herramienta para el ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión y de libertad de asociación, como mecanismo de vigilancia y denuncia de violaciones a derechos humanos, el cual es uno de los medios de los que disponen las personas y los defensores de derechos humanos para poder expresar públicamente sus ideas, reivindicaciones y denuncias.

Sin embargo, el ejercicio de los derechos fundamentales analizados tiene como límite, entre otros, el no producir alteraciones objetivas y concretas del orden público que importen algún peligro para personas y bienes.

Siguiendo al Tribunal Constitucional Español debe considerarse que el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.¹¹

¹¹ Como lo puso de manifiesto el Tribunal Constitucional Español en la célebre sentencia SCT 66/1995. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que “cualquier demostración de un lugar público inevitablemente causará un cierto nivel de interrupción a la vida cotidiana,

Los derechos fundamentales contienen límites implícitos, derivados de la propia lógica del ejercicio de otros derechos por parte de terceras personas y del ordenamiento constitucional, por lo que en cuanto a su ejercicio debe hacerse un balance a fin de no vaciar de contenido los demás derechos fundamentales implicados, como lo es de la libertad de tránsito y circulación.

Para atender a los límites de la libertad de expresión, manifestación y protesta en relación a la libertad de circulación, debe atenderse al criterio de “motivación” de la protesta, es decir si la motivación/fin de ésta tiene como objeto la expresión de las ideas, o bien la motivación/fin es el bloqueo deliberado de las vías de circulación.

En efecto, el derecho a la manifestación tiene como núcleo esencial el que las demandas sociales tengan un cauce de expresión y que el mensaje de los manifestantes sea dado a conocer a la opinión pública, por lo que el derecho de manifestación no puede tener como finalidad específica el de bloquear intencionalmente o paralizar el tránsito vehicular puesto que ello constituye un abuso o desbordamiento del derecho no amparado ni protegido por las libertades de expresión, manifestación, reunión y asociación.

Por ende, la interrupción en el tráfico vehicular protegida, tolerada y comprendida dentro del objeto de la tutela de la libertad de expresión sólo es una afectación instrumental y momentánea en la manifestación, pero no debe ser el fin en sí mismo del derecho a la libertad de manifestación generar los referidos efectos.¹²

En efecto, la Constitución y los tratados internacionales no reconocen un derecho al bloqueo deliberado e indefinido o permanente de calles y carreteras.

Asimismo, la libertad de expresión no debe autorizar conductas violentas o delictivas, daños a la integridad personal o patrimonial, ni

incluido el tráfico, pero es importante para las autoridades públicas el mostrar un cierto grado de tolerancia respecto a reuniones pacíficas si el derecho a la reunión protegido por el artículo 11 de la Convención no se quiere ver privado de sentido”.

¹² En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español al señalar que: “es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones”. SCT 66/1995

tampoco la afectación de la libertad de tránsito de terceros. Por su parte, el orden público y los derechos fundamentales de terceros no deben justificar la denegación de la libertad de expresión ni del derecho a la protesta en términos absolutos.

Ambos derechos fundamentales deberán ceder parte de su contenido en función de dicho equilibrio constitucional.

En este sentido, la manifestación puede realizarse en lugares públicos que tienen proyección pública (tales como el Zócalo, Monumento a la Revolución, etcétera) a los cuales se puede acceder por vías secundarias, y en caso de que ello no sea factible, el artículo 213 de Ley de Movilidad autoriza el uso de vías primarias si es la única ruta de acceso aunque exclusivamente en forma transitoria.

Por ende, a fin de respetar el derecho a la manifestación y los derechos de terceros respecto a la libertad de circulación, el artículo 213 de la Ley de Movilidad debe interpretarse en el sentido de que la autoridad debe permitir que los particulares utilicen vías primarias momentáneamente para dar su mensaje, cuando dadas las circunstancias y por la trascendencia de la manifestación, por el número de participantes que concurrirán a ellas y para salvaguardar la seguridad de los manifestantes y de terceros, sea necesario utilizar transitoriamente las vías primarias de la Ciudad a fin de llegar a su lugar de destino.

Precisándose que, en determinadas circunstancias e incluso por motivos de seguridad de los propios participantes, puede llegar a ser necesaria la ocupación de vías primarias de circulación continua, lo que indefectiblemente producirá trastornos y restricciones temporales en la circulación de personas y de vehículos que se ven impedidos de transitar libremente por el lugar en el que se lleva a cabo la manifestación.

VIII. Uso de la fuerza pública para evitar el bloqueo de las vías primarias

El artículo 214, párrafo primero, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece, en esencia, que la Secretaría de Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable.

Se considera inconstitucional dicha porción normativa, por los siguientes motivos:

a.- Excepcionalidad y proporcionalidad del uso de la fuerza.

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.¹³

En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler.¹⁴

Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante de este uso es arbitraria.¹⁵

El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de certeza, proporcionalidad, necesidad y humanidad.

b.- Existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza (certeza jurídica).

La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes

¹³ Cfr: *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, supra nota 31, párr. 67.

¹⁴ Cfr: *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, supra nota 31, párr. 68. En similar sentido véase también ECHR, *Huohvanainen v. Finland*, 13 March 2007, no. 57389/00, párrs. 93-94,; ECHR, *Erdogan and Others v. Turkey*, 25 April 2006, no. 19807/92, párr. 67; ECHR, *Kakoulli v. Turkey*, 22 November 2005, no. 38595/97, párrs. 107-108; ECHR, *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, párrs. 148-150, 194, y Código de Conducta para Oficiales de Seguridad Pública adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979, artículo 3.

¹⁵ Cfr: *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, supra nota 31, párr. 68. En similar sentido véase también Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento de los Delincuentes, La Habana, Cuba, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, Principio 9.

estatales,¹⁶ así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma.

c.- Planificación del uso de la fuerza -Capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales.

Una adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.¹⁷ En efecto, la cuestión de si debe recurrirse al uso de armas de fuego y en qué circunstancias, debe decidirse sobre la base de disposiciones legales claras y entrenamiento adecuado.¹⁸ Es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para

¹⁶ Siguiendo los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”, las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: a) especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizadas; b) aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; c) prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado; d) reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego, y f) establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones. Ver también *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párr. 75.

¹⁷ *Cfr. Caso del Caracazo. Reparaciones*. Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 127. Ver también *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párr. 77.

¹⁸ *Cfr. ECHR, Erdogan and Others v. Turkey*, *supra* nota 66, párr. 68; ECHR, *Kakoulli v. Turkey*, *supra* nota 66, párr. 109-110; ECHR, *Kiliç v. Turkey*, no. 22492/93, párr. 62, 28 March 2000, y ECHR, *Simsek and Others v. Turkey*, nos. 35072/97 and 37194/97, párrs. 104-108, 26 July 2005.

que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.¹⁹

d.- Control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.

La prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales.²⁰ La Corte ha entendido que la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, contiene la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado.²¹ Esta obligación general se ve especialmente acentuada en casos de uso de la fuerza letal. Una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, el Estado está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva.²² Esta obligación constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en esas situaciones.²³

Ahora bien, el artículo 214, párrafo primero, de la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece, en esencia, que la Secretaría de Seguridad Pública

¹⁹ Cfr. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párr. 78.

²⁰ Cfr. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párrs. 79 a 83.

²¹ Cfr. *Caso Masacre de Pueblo Bello*, *supra* nota 61, párr. 142. Ver también *Caso La Cantuta*, *supra* nota 7, párr. 110; *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 64, párr. 74; *Caso Goiburú y otros*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 88; *Caso Servellón García y otros*, *supra* nota 14, párr. 108; *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párr. 66; *Caso Ximenes Lopes*, *supra* nota 60, párr. 177; *Caso "de la Masacre de Mapiripán"*, *supra* nota 8, párrs. 232 a 234; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrs. 111 y 112; *Caso Myrna Mack Chang*, *supra* nota 7, párrs 156 y 157; *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros)*, *supra* nota 58, párr. 225; *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175 y *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs 166 y 176 .

²² Cfr. *Caso Juan Humberto Sánchez*, *supra* nota 75, párr. 112. Ver también *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, *supra* nota 14, párr. 256, y *Caso Vargas Areco*, *supra* nota 64, párr. 77. En similar sentido véase también ECHR, *Erdogan and Others v. Turkey*, *supra* nota 66, párrs. 88-89; ECHR, *Kakoulli v. Turkey*, *supra* nota 66, párrs. 122-123, y ECHR, *Nachova and Others v. Bulgaria* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, párrs. 111-112, 6 July 2005.

²³ Cfr. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, *supra* nota 31, párr. 83, y *Caso*

tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable.

El párrafo segundo del mismo artículo señala que los lineamientos referentes a ese capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente.

En ese orden de ideas, dicha disposición resulta inconstitucional pues genera incertidumbre jurídica en cuanto al alcance del uso legítimo de la fuerza pública frente a los ciudadanos, toda vez que:

a.- Faculta a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, sin establecer en forma expresa el tipo de medidas permitidas, ni los principios definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación para regular la actividad de los cuerpos policíacos en el uso de la fuerza pública; y,

b.- Delega (o deslegaliza) su configuración exclusivamente a normas reglamentarias, al señalar que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal al tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, se apegara a lo dispuesto por la normatividad aplicable y que los lineamientos referentes a ese capítulo se establecerán en el Reglamento correspondiente, cuando la fuerza pública está sometida al respeto a los derechos humanos, a la Constitución, a tratados internacionales, a las leyes, a reglamentos y a protocolos.

Al respecto, se advierte que la disposición reclamada no establece cuáles son las “medidas necesarias” que la Secretaría de Seguridad Pública empleará y en qué consisten las mismas, así como tampoco remite a algún cuerpo normativo que refiera dichas medidas, dejando a discrecionalidad de la propia autoridad la actuación conducente, lo que genera un efecto inhibitorio del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de

Baldeón García, supra nota 60, párr. 97. En similar sentido véase también ECHR, *Erdogan and Others v. Turkey*, *supra* nota 66, párr. 68; ECHR, *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, párr. 59, 20 December 2004, y ECHR, *McCann and Others v. the United Kingdom*, *supra* nota 66, párr. 150. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que las investigaciones sobre uso excesivo de la fuerza deben estar abiertas al escrutinio público con el objeto de asegurar la responsabilidad de los agentes estatales tanto en teoría como en la práctica. Asimismo, dicho Tribunal ha establecido que la evaluación sobre el uso de la fuerza que haya implicado la utilización de armas debe hacerse sobre todas las circunstancias y el contexto de los hechos, incluyendo las acciones de planeación y control de los hechos bajo examen.

asociación, en su modalidad de manifestación pública, ya que el particular está imposibilitado para saber previamente las consecuencias jurídicas que podrían derivarse de la utilización de vías primarias de circulación continua durante la realización de una manifestación pública, dejándolo en un estado de incertidumbre, disminuyendo así sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos fundamentales, ya que es esencial que las personas que ejercen el derecho a defender derechos humanos puedan actuar libremente, sin temor a posibles amenazas, actos de intimidación o violencia.

IX. Medidas de reparación

Respecto a estas normas, aplicadas a un caso en concreto, se ha establecido que la solución, además de la inconstitucionalidad de las mismas, sea que las autoridades responsables adopten medidas concretas de reparación a fin de restablecer a los agraviados en el pleno goce del derecho violado.²⁴ Lo anterior de acuerdo al artículo 78 de la Ley de Amparo que señala:

Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

(...)

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

Al respecto, se proponen las siguientes medidas de reparación.

1. Art. 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en la porción normativa que prevé la carga de dar aviso previo a una manifestación y que se haga constar el fin “perfectamente lícito”:
 - a. Que las autoridades competentes interpreten que la carga de dar aviso previo de la realización de una manifestación está dirigido exclusivamente a las manifestaciones o concentraciones de una densidad significativa, siendo inaplicable dicha obligación (de

²⁴ Al respecto véase las medidas de reparación en la sentencia dictada en el Amparo Indirecto 1751/2014 y su acumulado 1753/2014 del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

- dar aviso) a las protestas que congreguen un número menor de personas.
- b. Manifestación espontánea: Las autoridades deben permitir las reuniones sin ninguna notificación cuando éstas necesiten responder urgentemente a una noticia o a un evento (protesta espontánea).
 - c. Manifestaciones que no perjudiquen a terceros: Las autoridades interpreten que no es necesaria la presentación del aviso cuando por el número de personas que realicen la protesta no se ponga en riesgo la seguridad de los propios manifestantes ni se generen alteraciones viales significativas ni afectaciones a terceros, lo cual deberá ser evaluado en cada caso en concreto.
 - d. Fin perfectamente “lícito”: Se desincorpore de la esfera jurídica de los manifestantes la porción normativa relativa a la obligación de hacer constar en el aviso la finalidad “perfectamente lícita” de la manifestación pública que pretendan realizar en ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación, en su modalidad de protesta pública.
 - e. Aviso previo no equivale a permiso previo. Las autoridades responsables interpreten dicho artículo en el sentido de que la exigencia de un aviso previo no debe considerarse como la necesidad de un permiso previo que condicione la licitud de la protesta, según lo expuesto en el considerando octavo de esta sentencia.
2. Art. 213 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en la porción normativa que prevé la prohibición de usar vías primarias, salvo en las causas previstas en el referido precepto.
 - a. Manifestaciones en vías primarias. La autoridad debe permitir que los manifestantes utilicen vías primarias momentáneamente para dar su mensaje, cuando dadas las circunstancias y por la trascendencia de la manifestación, por el número de participantes que concurrirán a ellas y para salvaguardar la seguridad de los manifestantes y de terceros, sea necesario utilizar transitoriamente las vías primarias de la Ciudad a fin de llegar a su lugar de destino, precisándose que el bloqueo permanente y deliberado a la circulación no se encuentra tutelado por el derecho a la libertad de expresión, reunión, manifestación y protesta.
 3. Art. 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal: Racionalización de la actividad de los cuerpos policiacos en el uso de la fuerza pública. Se propone lo siguiente:

- a. Que las autoridades responsables no criminalicen la protesta, es decir se abstengan de acusar por delitos penales o de otro tipo a los quejosos por el simple hecho de manifestarse.
- b. Que las autoridades responsables respeten la vida e integridad personal de los quejosos cuando realicen las protestas o manifestaciones.²⁵
- c. Que en ningún caso los manifestantes sean privados de su libertad por personas no identificadas o por miembros de las fuerzas de seguridad,²⁶ por el simple hecho de manifestarse.
- d. Que las autoridades responsables no realicen amenazas directas o indirectas como medio de amedrentar o intimidar a los quejosos para que pongan fin a su actividad.
- e. Que las fuerzas de seguridad no detengan arbitrariamente a los quejosos sin mandamiento judicial y sin cargos oficiales.
- f. Que al tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, las autoridades responsables satisfagan los principios definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución, en los tratados internacionales, en las leyes y en los protocolos, para racionalizar la actividad de los cuerpos policiacos en el uso de la fuerza pública.

²⁵ Al respecto véase la Recomendación número 2VG/2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Sobre la investigación de Violaciones Graves a los Derechos Humanos iniciada con motivo de los hechos ocurridos el 9 de julio de 2014 en el Municipio de Ocoyucan, Puebla*, en que se indicó que: “(...) En suma, para esta Comisión Nacional no existió causa alguna que justificara que V1 resultara privado de la vida por alguno de los elementos de la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, que el día de los hechos efectuaron disparos empleando los proyectiles de largo alcance irritante calibre 37/38 mm, CN, código 3221, y de largo alcance irritante calibre 37/38 mm, CS, código 3231, vulnerando con ello su derecho a la vida”.

²⁶ Al respecto véanse las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución 28/2014, en relación a los hechos acontecidos en Ayotzinapa. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC409-14-ES.pdf>.

X. Referencias

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950).

Ley de Amparo (2013).

Ley de Movilidad del Distrito Federal (2014).