Comité de derechos humanos.

Observaciones del Estado mexicano al proyecto de comentario general número 37 sobre el artículo 21 del pacto internacional de derechos civiles y políticos que elabora el comité de derechos humanos de la organización de las naciones unidas

Observaciones del Estado mexicano al comentario general 37 sobre el artículo 21 del pacto internacional de derechos civiles y políticos

21 de febrero de 2020.

México, Ciudad de México a 21 de febrero de 2020.

**ÍNDICE**

1. **Observaciones Generales…..…………….…………………………………………..........................1**

# Alcance del derecho de reunión pacífica...……….…………………………………………..4

# La obligación de los Estados con respecto al derecho de reunión pacífica…4

# Relación con otros derechos………………………………………………………………………….…5

# Restricciones al derecho de reunión pacífica…….………………………………………….6

# Deberes y obligaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley…………………………………………………………………………………………………………………………8

Observaciones del Estado mexicano al comentario general 37 sobre el artículo 21 del pacto internacional de derechos civiles y políticos

1. Por medio del presente, los Estados Unidos Mexicanos, en adelante “Estado mexicano” o “Estado”, emite sus observaciones al Proyecto de Comentario General 37 sobre el Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) emitido por el Comité de Derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas.
2. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, durante su 127ª sesión celebrada en noviembre de 2019, finalizó la primera lectura del Comentario General 37 sobre el artículo 21 del ICCPR, sobre el cual invitó a todas las partes interesadas a realizar observaciones sobre dicho borrador.
3. Con relación a lo anterior, el Estado mexicano emite sus siguientes comentarios:
4. Observaciones Generales.
5. Alcance del derecho de reunión pacífica
6. La obligación de los Estados partes con respecto al derecho de reunión pacífica
7. Relación con otros derechos
8. Restricciones al derecho de reunión pacífica.
9. Deberes y obligaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
10. **Observaciones Generales**
11. En México, el derecho a la libertad de asociación pacífica se encuentra regulado por el artículo 9°de su Constitución Política, que a la letra dice:

*“Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.*

*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”*

1. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolvió acerca de las diferencias entre la libertad de asociación y la de reunión, ambas consagradas en el ya mencionado artículo 9° Constitucional.

*“El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.”*[[1]](#footnote-1)

Asimismo, señala:

*“En cuanto a la garantía de reunión es importante señalar que su ejercicio se debe llevar a cabo de manera pacífica, el objeto de la reunión debe ser lícito, su finalidad no puede estar en pugna con las buenas costumbres y las normas de orden público. En tanto que los individuos ejerzan su derecho de reunión bajo estas condiciones, el Estado tiene la obligación de abstenerse de coartar ese derecho.”*[[2]](#footnote-2)

1. En relación con el papel fundamental de las reuniones pacíficas (párrafo 1), se señala que, además de ser importantes, pues permiten que las personas prueben ideas y enfoques, lo son también como un mecanismo para ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, en concordancia con lo establecido en la Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos, que a la letra indica:

*[…] Ambas libertades [de opinión y expresión] están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.*

*Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto.*[[3]](#footnote-3)

1. En relación con la importancia de las reuniones pacíficas para las personas, es necesario (párrafo 2) indicar que la marginación que viven algunas personas es en gran medida por ser parte de grupos históricamente discriminados, debido a algún/algunos motivos prohibidos de discriminación establecidos en los instrumentos internacionales.

Por otro lado, cuando se hace mención sobre que las reuniones pacíficas abonan a sociedades pluralistas y tolerantes, es de señalarse que, además éstas abonan a los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos[[4]](#footnote-4). Asimismo, cabe destacar que no permitirlas es un ejercicio de represión y de exclusión, particularmente para los grupos históricamente discriminados.

1. Sobre el reconocimiento del derecho a la asociación pacífica (párrafo 3), se indica la importancia de incluir la definición de reunión pacífica como referencia. De acuerdo con el Informe del Relator[[5]](#footnote-5) sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas.
2. Se estima pertinente argumentar que el párrafo (5) debe interpretarse con base en el artículo 2° del Pacto Internacional para que su ámbito de aplicación incluya un espectro más amplio, es decir, pueblos indígenas, personas con discapacidad (en correspondencia con el art. 29° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre participación en la vida política y pública) integrantes de minorías y otros grupos que se encuentran en riesgo, incluidas las víctimas de discriminación por su identidad de género.[[6]](#footnote-6)
3. En relación con las limitaciones o restricciones de las reuniones pacíficas (párrafo 8), se indica que, además de que éstas sean estrictamente limitadas, las medidas tomadas para ello deben estar “fijadas por la ley" y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad y no pueden poner en peligro el derecho.[[7]](#footnote-7)

Asimismo, se retoma lo señalado por el Comité de Derechos Humanos que indica que:

*[…] Las restricciones no deben ser excesivamente amplias. En su Observación general Nº 27, el Comité señaló que "las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse... El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen.*[[8]](#footnote-8)

1. En relación con la protección del derecho a la reunión pacífica [párrafo 9] y los demás derechos que están protegidos en una amplia gama, se indica que es necesario señalar la importancia de la protección a la seguridad personal, toda vez que como lo menciona la Resolución A/HRC/25/L.20 del Consejo de Derechos Humanos; existe una creciente criminalización, en todo el mundo, de personas y grupos por haber organizado manifestaciones o tomado parte de ellas, y reconoce las agresiones en el contexto de manifestaciones públicas[[9]](#footnote-9).
2. En relación con la violencia que se puede presentar en una reunión, particularmente al párrafo que indica *“los actos aislados de violencia de algunas personas no deben atribuirse a otras”*, conforme a la Resolución A/HRC/25/L.20 es importante complementar esta idea señalando que los *actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación.*
3. **Alcance del derecho de reunión pacífica.**
4. En relación con el párrafo 22 en el que se indican dos opciones sobre el alcance de la protección del derecho a la reunión pacífica determinada por el artículo 20 del Pacto, se señala que, con el ánimo de resaltar una obligación del Estado, se elija la opción 2 sobre “eliminar este párrafo e indicar la necesidad de que el Estado actúe contra la incitación a la violencia. Lo anterior en concordancia con instrumentos regionales que señalan la obligación del Estado para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo la publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material que defienda, promueva o incite al odio, la discriminación y la intolerancia.[[10]](#footnote-10)
5. **Relación con otros derechos**
6. En muchos casos las reuniones pacíficas no persiguen ideas u objetivos controvertidos, pero en ocasiones pueden ser utilizadas con el fin de reivindicar ideas u objetivos que resultan contenciosos o controvertidos dentro de la sociedad, (vg, aborto, derechos sexuales y reproductivos, políticas económicas etc.) lo que podría implicar tensiones entre sectores de la sociedad, reacciones por parte de ciudadanos con visiones antagónicas o incluso una perturbación en la circulación del tráfico o la actividad económica que genere reacciones contrarias a los participantes por parte de grupos afectados.
7. Se considera que el análisis del Comité omite abordar la posible afectación y limitación al Art. 19 del Pacto (libre expresión), así como el papel del Estado frente a las reacciones hostiles o posibles discursos de odio como resultado del elemento de expresión de las reuniones pacíficas.
8. Resultaría ilustrador, que el Comité elaborara más en el tema de la relación con otros derechos y en particular entre la relación del derecho de reunión pacífica y la libertad de expresión.
9. En este sentido, el Comentario General al Art. 19° del Pacto establece al derecho de libertad de expresión como pilar fundamental para el disfrute del derecho de reunión, incluso cuando puedan considerarse profundamente ofensivas las expresiones.
10. En una época en la que las redes sociales son la caja de resonancia de opiniones públicas y en las que muchas veces se insulta o se generan expresiones hostiles hacia los participantes, sería útil que el Comité, más allá de las cuestiones generales que ya plantea, pudiera orientar a los Estados con relación a los límites que pudieran tener estas expresiones a fin de generar un ambiente propicio para el desarrollo de la reunión, así como, por ejemplo el estándar que debe considerarse para quienes participan en la reunión, y si este hecho los convierte en figuras públicas susceptibles de un escrutinio público más robusto.
11. **La obligación de los Estados partes con respecto al derecho de reunión pacífica.**
12. Sobre los abusos por parte de actores no estatales señalados en el párrafo 27 en su búsqueda por facilitar las asambleas pacíficas y hacer posible que los participantes alcancen sus objetivos legítimos, se indica que el Estado tiene la obligación de proteger a los participantes en reuniones pacíficas de los actos perpetrados por miembros del aparato del Estado o individuos que trabajen a cuenta de éste. Además, se deberá observar lo establecido en el Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, del 1 de abril de 2014.

El citado Informe señala que para que el uso de la fuerza letal no se considere arbitrario, deberán prevalecer los siguientes elementos:

* *Fundamento jurídico suficiente*. Este requisito se incumple si se emplea la fuerza letal sin que lo autorice la legislación nacional o si su empleo se basa en una legislación nacional que no se ajusta a la normativa internacional. En suma, las leyes en cuestión deberán publicarse y ponerse a disposición del público
* *Objetivo Legítimo*. El único objetivo que puede considerarse legítimo en caso de empleo de la fuerza letal es salvar la vida de una persona o proteger a una persona de lesiones graves.
* Necesidad. Se considera que, en el caso de la fuerza letal, la necesidad tiene tres componentes. **La necesidad cualitativa** se refiere a que el uso de la fuerza potencialmente letal (por ejemplo, mediante un arma de fuego) es inevitable para lograr el objetivo. Se entiende por **necesidad cuantitativa** que la cantidad de fuerza utilizada no excede de la necesaria para lograr el objetivo. La **necesidad temporal** significa que el uso de la fuerza debe emplearse contra una persona que represente una amenaza inmediata. En el contexto del uso de fuerza letal (o potencialmente letal), es imperativo que exista necesidad absoluta.
* *Proporcionalidad.* El uso de la fuerza letal también debe cumplir el requisito de la proporcionalidad. En términos generales, cuando se limita un derecho, la proporcionalidad requiere que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada. La proporcionalidad determina el grado máximo de la fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. Así pues, determina en qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza
* *No discriminación.* los Estados deben adoptar una actitud tanto reactiva como dinámica, que cuente con todos los medios disponibles, para luchar contra la violencia por motivos raciales y otros tipos de violencia similar en el marco de las operaciones policiales
* *Disposiciones especiales sobre las manifestaciones.* Tres principios versan específicamente sobre la actuación en caso de reuniones. En caso de reuniones lícitas y pacíficas, no podrá utilizarse la fuerza. Si hay razones fundadas para poner fin a una reunión ilícita pero no violenta, solo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Claramente no procede el uso de la fuerza letal. En caso de reuniones violentas (que sean a la vez ilícitas y no pacíficas), también se deberá emplear la mínima fuerza posible y solo se podrán utilizar armas de fuego, pero no está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.[[11]](#footnote-11)

Asimismo, se debe observar la importancia de que las personas funcionarias que desempeñan tareas de seguridad en el contexto de manifestaciones pacíficas cuenten con una capacitación adecuada, y de abstenerse, en la medida de lo posible, de encomendar a personal militar el desempeño de dichas tareas.[[12]](#footnote-12)

1. En relación con la libertad de expresión y las reuniones pacíficas en la era digital (párrafo 38), se enfatiza en que toda restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación debe tener un fundamento jurídico (es decir, debe estar en conformidad con la ley o prescrita por la ley, respectivamente) como lo deben tener el mandato y las facultades de la autoridad que imponga esa restricción.[[13]](#footnote-13)
2. **Restricción al derecho de reunión pacífica.**
3. El derecho de reunión pacífica se debe reconocer y garantizar de manera amplia, y debe gestionarse dentro del marco de los derechos humanos. Si bien su ejercicio puede resultar en la afectación de otros derechos fundamentales de los ciudadanos que no participan en las mismas – como el derecho al libre tránsito –, esto no justifica su limitación arbitraria.
4. Para garantizar de manera efectiva el derecho de reunión pacífica, el Estado debe justificar cualquier tipo de restricción al mismo. Dichas limitaciones deben estar previstas en un ordenamiento jurídico, y limitarse a establecer requisitos fácticos, como la comunicación previa a las autoridades donde se señale la hora, fecha y lugar de la reunión, para que se puedan establecer las medidas pertinentes para garantizar la seguridad de los manifestantes y el orden público. Se coincide con el proyecto en el sentido de que bajo ninguna circunstancia las restricciones deben dirigirse a los motivos de la reunión, aplicando el mismo umbral que se utiliza en el derecho a la libertad de expresión.
5. Se señala que jurisprudencia regional americana ha indicado que existen límites o restricciones a la libertad de expresión y es necesario que se cumplan tres requisitos, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, este puede ser objeto de restricciones, tal como lo señala el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5.[[14]](#footnote-14)
6. De acuerdo con el Consejo de Derechos Humanos al pronunciarse sobre La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, el derecho a la reunión pacífica puede estar sujeto a ciertas restricciones tal como lo menciona aquí, pero el Estado mexicano cree que valdría la pena suscribir lo que dice la resolución al respecto al advertir que tales restricciones tiene que sujetarse a derecho, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos Internacionales de derechos humanos aplicables y con la sujeción a una revisión **administrativa o judicial competente, independiente, imparcial y diligente.**[[15]](#footnote-15)
7. En relación con la limitación de las restricciones (párrafo 45), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el término “necesidad” no equivale a “necesidad absoluta” u “obligatoriedad”, pero su significado tampoco es tan flexible como el de “utilidad” o “conveniencia”: en lugar de ello, el término expresa que tienen que existir “razones sociales acuciantes para una injerencia”. Cuando surja una necesidad social acuciante de esa índole, los Estados tendrán que asegurar que toda medida restrictiva adoptada se circunscriba a los límites de lo **aceptable en una “sociedad democrática”**.[[16]](#footnote-16)
8. En ese mismo tenor sobre las restricciones (párrafo 54), el Relator Especial subraya la importancia de que las autoridades reguladoras comuniquen a los organizadores de reuniones las “razones oportunas y completas de las restricciones impuestas y pongan a su disposición un procedimiento de recurso acelerado”. Los organizadores deben tener la oportunidad de recurrir ante un tribunal independiente e imparcial que adopte una decisión sin demora.[[17]](#footnote-17)
9. Cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marca una restricción en su artículo 24, párrafo 3° , en relación con el ejercicio de reunión pacífica en materia religiosa, al establecer:

*“…Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.”*

Por su parte, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, complementa este artículo de la siguiente manera:

* Artículo 21, párrafo cuarto: Refiere imposibilidad de realizar reuniones de carácter público en los templos.
* Artículo 22: Ordena que los actos religiosos de culto público con carácter extraordinario fuera de los templos, deberán ser avisados con 15 días de anticipación a las autoridades federales o de la entidad correspondiente, indicando los elementos ya mencionados en el numeral XIX de este informe, así como el motivo de la celebración. A su vez las autoridades podrán prohibir la celebración del acto mencionado, mediante fundamento y motivación de la decisión, y únicamente por razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad y el orden públicos y la protección de derechos de terceros.
* Artículo 24: Hace alusión a quienes no requerirán de aviso conforme al artículo anterior, siendo estos: i) La afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto; ii) El tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas; y iii) Los actos que se realicen en locales cerrados o en aquellos en que el público no tenga libre acceso.

1. **Deberes y obligaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.**
2. En relación con la denuncia de uso ilegal de la fuerza por parte de las personas funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley (párrafo 101), es importante hacer alusión el acceso a la justicia para las víctimas e instar a los Estados a que cumplan sus responsabilidades por las violaciones y los abusos de los derechos humanos a través de las instituciones judiciales u otros mecanismos nacionales, sobre la base de leyes que se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, y a que ofrezcan a las **víctimas acceso a medidas de recurso y reparación**, también en el contexto de las manifestaciones pacíficas. [[18]](#footnote-18)

1. Amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Amparo Directo en Revisión 1204/2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Naciones Unidas, Comité de Derechos Civiles, Observación General No. 34 sobre Libertad de opinión y libertad de expresión, Documento CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, Párrafos 2 y 4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibíd., párrafo 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. Véase Informe del Relator sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación para el Consejo de Derechos Humanos, 21 de mayo de 2012. A/HRC/20/27 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibíd. [↑](#footnote-ref-6)
7. Naciones Unidas, Comité de Derechos Civiles, Observación General No. 34, pp. 21 y 22. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibíd., párrafo 34. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014. Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, artículo 4, numeral ii inciso a). [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9615.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Véase Resolución A/HRC/25/L.20. [↑](#footnote-ref-12)
13. Véase Informe del Relator Especial sobre los derechos a la reunión pacífica y de asociación 17 de mayo de 2019. [↑](#footnote-ref-13)
14. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr.95; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr.79. [↑](#footnote-ref-14)
15. Véase Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014. [↑](#footnote-ref-15)
16. Véase Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasison Non-Governmental Organizations,

    Principios rectores de la libertad de asociación, con especial atención a las organizaciones no gubernamentales, párr. 5. [↑](#footnote-ref-16)
17. Véase Informe del Relator sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 21 de mayo de 2012. [↑](#footnote-ref-17)
18. Véase Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014. [↑](#footnote-ref-18)