

Recomendación General No. 08/2021**Aguascalientes, Aguascalientes a catorce de septiembre de dos mil veintiuno**

VISTO para emitir la presente Recomendación General al Gobierno del Estado, Gobiernos Municipales de Aguascalientes, y a la Fiscalía General del Estado con el fin de garantizar los derechos a la libertad, integridad y seguridad personal de las mujeres que en el ejercicio del derecho humano a la libertad de reunión hagan visible el contexto de violencia del que son objeto.

I. ANTECEDENTES¹

1. Los Derechos Humanos se constituyen como un conjunto de prerrogativas cuya base reside en la dignidad humana. En este sentido, su acceso, goce y disfrute resultan indispensables para el desarrollo integral de las personas, por ello, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, por nacionalidad, residencia, sexo, origen étnico, religión, identidad de género o cualquier otra condición.

2. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido en tratados internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversas Leyes y Reglamentos. Sin embargo, el análisis de los Derechos Humanos, no se reduce a la perspectiva del Derecho, por el contrario, su abordaje exige una visión multidisciplinaria al expresar fenómenos de corte político y social, ya que los derechos humanos:

¹ En relación con este apartado inicial la Comisión estima pertinente señalar que las líneas argumentales seguidas en el desarrollo del mismo se han tomado, en esencia de: 1) Recomendación 63/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 2) México: La ira era de las mujeres. Estigma y violencia de las mujeres que protestan, elaborado por Amnistía Internacional; 3) Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de alerta de violencia de género contra las mujeres 2019; y 4) Exposición de motivos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este proceder está justificado, entre otras cosas, por el afán que este organismo pone en la construcción de una doctrina uniforme para la aplicación de los derechos humanos. Así, servirse de pronunciamientos previos vertidos en un sentido semejante al aquí tratado no solo abunda en el fortalecimiento de la cultura de los derechos, sino que también contribuye a robustecer un tratamiento jurídico semejante a problemas agudos de interpretación constitucional en los que debe prevalecer, no desde luego, una sola respuesta correcta, pero sí un cuerpo argumental sólido del cual se advierta la identidad de sentido en la aplicación del derecho.

no solo son normas, son también relaciones de poder que se construyen de diferentes maneras y en distintos ámbitos que involucran a actores como gobiernos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y personas específicas (...) no basta con el derecho para explicarlos, se requiere de otras ramas – las ciencias exactas, la sociología y la antropología política- para entenderlos como relaciones de poder y como discursos.²

3. Sin embargo, la violencia que se presenta en contextos determinados, prolifera el número de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Si bien los hechos de violencia tienen repercusiones en la vida de las personas que los sufren, tienen expresiones específicas para el caso de las mujeres, ya que estas son mayormente vulnerables a la violencia que se manifiesta tanto en el ámbito público como en el privado, provocando secuelas graves como miedo, inseguridad, enfermedades físicas y psicológicas, depresión, angustia y aislamiento social, entre otras, las cuales son difíciles de superar, pues en ocasiones tienen como consecuencia la muerte de muchas, y eso es irreparable.

4. Así la violencia conlleva altos costos sociales, familiares y personales, ya que limita o anula la integridad y la autoestima de las mujeres. Las lesiones físicas y otras consecuencias causan un alto costo económico por atención médica, días dejados de trabajar, discapacidades, disminución del rendimiento intelectual y físico y aparición o agravamiento de enfermedades físicas o mentales.

5. La persistencia de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres se traduce en un freno para el desarrollo de las mujeres, así como en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos, toda vez que refuerzan estructuras que las sitúan en una posición de vulnerabilidad y subordinación. Asimismo, representan factores detonantes para la generación y agudización de contextos de violencia, pues conjugan elementos culturales, sociales, políticos, económicos y normativos que permiten directa o indirectamente la discriminación por razones de género y que toleran, a la vez que sostienen, la violencia contra las mujeres.

² Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel [Coords.], "Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia", UNAM-FLACSO México, 2015, p. 7.



6. Desafortunadamente la violencia que sufren las mujeres no es un fenómeno característico y exclusivo de nuestro país, se presenta en todas partes del mundo; es consecuencia de los prejuicios sexistas, de las ideas retrogradadas que suponen que el sexo femenino es inferior, de las actividades discriminatorias que hacen menos a las mujeres, incluso es un problema de cultura. La violencia de género se manifiesta pues, como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre el sexo femenino, por ser consideradas como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

7. Anteriormente, se entendía que la violencia contra las mujeres solamente consistía en la violencia física y sexual. Esto incluye, por ejemplo, el infanticidio femenino, el feticidio femenino, el incesto, el maltrato a las esposas y la violación marital en la esfera privada; la violación y el acoso sexual en el dominio público. Empero, en años recientes, la definición se ha ampliado para incluir más formas estructuradas de violencia basada en el género. Ciertas prácticas culturales, como la preferencia por los hijos varones, la dote y las pruebas de virginidad, por ejemplo, son destacadas como denigrantes ya que convierten a la mujer en objeto.

8. En el año 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la cual México es firmante, la cual considera que

la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto al hombre.³

9. La violencia contra el sexo femenino ha sido definida como una forma de discriminación bajo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Cada vez más se entiende que, la violencia contra las mujeres también abarca todas las formas de discriminación que crean un ambiente en el que tal violencia puede ser perpetrada con impunidad y algunas veces

³ Declaración Sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer, resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.



incluso con una sanción social.

10. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belém do Pará", de la cual México es parte, establece en su artículo 3 que *"Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado"*; con ello, se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como la prohibición de la violencia por razones de género contra las mujeres como un principio de derecho Internacional, siempre en aras de proteger su dignidad e integridad.

11. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, que del derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencia y los demás derechos específicos consagrados en la Convención de Belém do Pará, surgen las correlativas obligaciones del Estado para respetar y garantizarlos. Ello requiere la formulación de normas jurídicas y el diseño de políticas públicas, instituciones y mecanismos destinados a combatir toda forma de violencia contra la mujer, pero también requiere, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer.⁴

12. Las estadísticas a nivel mundial revelan que una de cada cuatro mujeres sufre violencia doméstica; 25% de las niñas es objeto de algún tipo de intromisión en su intimidad durante la niñez; otro porcentaje igual sufre una violación o intento de violación; y que 25% son acosadas sexualmente en el trabajo o en espacios públicos. La gran mayoría de los actos violentos, particularmente de agresiones sexuales, son perpetrados por hombres.⁵

13. Por tanto, es necesario que el Estado genere las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar que las mujeres se desenvuelvan en una vida libre de violencia en pleno ejercicio de sus derechos humanos. Lo anterior requiere necesariamente, la inclusión de una perspectiva interseccional y con enfoque de género, así como de la creación de políticas específicas. Si el Estado no garantiza,

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Belém do Pará vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 215.

⁵ Exposición de motivos Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007.

protege y hace valer los derechos humanos, con perspectiva de género, es decir, a través del establecimiento de programas y políticas públicas que tomen en cuenta la existencia de una estructura social constituida de forma heterogénea por razón de género, así como las necesidades e intereses específicos de las mujeres en sus diversos contextos, éstas se verán afectadas de forma exponencial incrementándose las desigualdades, estereotipos de género⁶ y violencia en su contra.

14. En este sentido, la reproducción de prejuicios y estereotipos sexistas arraigados en la estructura cultural de la sociedad, es un componente fundamental para entender el contexto de violencia contra las mujeres; más aún, su constante utilización por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia los agudiza. El uso de los estereotipos de género se refleja en prácticas orientadas a asignar a una persona determinada, hombre o mujer, atributos, características o funciones específicas, en función de su sexo, sin embargo, estos pueden configurar estructuras culturales que deriven en violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

15. Los estereotipos de género se expresan en la percepción diferenciada entre mujeres y hombres de diversos derechos, algunos derechos básicos son: el acceso a la educación y el acceso a la salud, a los cuales se debe dar una lectura transversalizada de la violencia, donde esta actúa como factor limitante frente al ejercicio de los derechos.

16. En 2016, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares⁷ el 66.1% de las mujeres (de 15 y más años) vivió

⁶ Un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Un estereotipo de género es nocivo cuando limita la capacidad de hombres y mujeres para desarrollar sus facultades personales, realizar una carrera profesional y tomar decisiones acerca de sus vidas y sus proyectos vitales. Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 401, y Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 235. Los estereotipos nocivos pueden ser hostiles o negativos (por ejemplo, las mujeres son irracionales) o aparentemente benignos (por ejemplo, las mujeres son protectoras). Por ejemplo, sobre la base de este último estereotipo de que las mujeres son más protectoras, las responsabilidades del cuidado de los hijos suelen recaer sobre ellas de manera casi exclusiva. ACNUDH, Los estereotipos de género y su utilización, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/GenderStereotypes.aspx>.

⁷ En el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), llevó a cabo en el último trimestre de 2016, la cuarta Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH-2016). Esta encuesta ofrece a la sociedad y al estado información referente a las experiencias de violencia de

situaciones de violencia (emocional, física, sexual, económica o patrimonial) por parte de la pareja y otros agresores a lo largo de su vida.

17. Por otra parte, según la Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2018, el 9.6% de las mujeres señalaron que en su casa acostumbran a darles más oportunidades a los hombres que a las mujeres para estudiar, así como el ámbito del ocio: 15.5% para practicar deporte y 19.5% para salir a divertirse. Lo anterior configura un contexto en el cual se limitan las oportunidades para las mujeres por razones de género.

18. Adicionalmente, en la misma encuesta se identifica que, en términos generales, el 36.8% de la población considera que el principio de igualdad en la escuela sí se cumple. Sin embargo, cuando se analiza la información con base en el sexo de la persona entrevistada, se observa una diferencia porcentual de 1.7 puntos (37.6% de los hombres creen que sí se cumple, contra 35.9% de las mujeres).

19. Por otra parte, es necesario señalar que los contextos de violencia en contra de las mujeres se agravan ante la existencia de impunidad. Al respecto, a través de distintos instrumentos internacionales se ha pugnado por que los Estados cumplan la obligación de actuar con la debida diligencia, no obstante, persisten condiciones de impunidad. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos apunta lo siguiente:

En varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. La impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de la justicia.

20. El problema de violencia contra las mujeres en México debe ser atendido como

tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario) y recopila información, sobre los agresores y los lugares donde ocurrieron las agresiones.



un asunto de Estado, debiéndose garantizar que todas las mujeres gocen de una vida libre de violencia y en condiciones de igualdad. Una de las medidas implementadas por México es la alerta de violencia de género contra las mujeres, contemplada en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a través de la cual son llevadas a cabo una serie de acciones emergentes para atender y erradicar la violencia feminicida en contra de las mujeres, garantizando su seguridad y el cese de la violencia en su contra. No obstante, garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia exige que el Estado articule una política integral que ejecute lo establecido en la Ley General de la materia.

21. Empero, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de diversos estudios, ha documentado un incremento en el número de asesinatos de mujeres y de la violencia perpetrada en su contra. Como se indicó en el Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres 2019, existen diversas fuentes de información que coinciden en señalar que, durante 2019, diariamente se asesinaban un promedio 10 mujeres.

22. Sin embargo, la violencia en contra de las mujeres, no se reduce al número de asesinatos de mujeres, sino que expresa un conjunto de violaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, es decir, también ha habido un aumento en la ocurrencia de delitos vinculados a la violencia contra las mujeres, tales como el abuso sexual, la violación y la violación equiparada.

23. En lo que concierne a las autoridades, éstas no se encuentran exentas de responsabilidades frente a la violencia de género en contra de las mujeres, pues con acciones u omisiones son generadoras también de violencia institucional. Al respecto la propia Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 18, define como violencia institucional a

los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.



24. La propia Convención "Belém do Pará" establece en su artículo 7 que los Estados parte deberán abstenerse de cualquier forma de acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agente e instituciones se comporten de conformidad con dicha obligación. A pesar de lo anterior el Estado mexicano a través de autoridades Federales y Estatales (corporaciones policiales, Ministerios Públicos, Jueces, Magistrados, autoridades escolares o en su caso por cualquier otra autoridad) han desdeñado en repetidas ocasiones los derechos de las mujeres, atentando contra su dignidad e integridad personal.

25. Bajo este tenor, y ante la falta de atención de diversos casos relacionados con violencia hacia las mujeres, integrantes de diversos colectivos, así como mujeres en lo individual, en defensa de sus derechos, han realizado diversas manifestaciones que buscan visibilizar la persistente violencia de género contra mujeres que se da en todo México, así como lograr una respuesta efectiva de parte de las autoridades, que incluya tomar medidas efectivas para prevenir esta violencia. Entre las principales consignas en estas manifestaciones, se han hecho llamados al Estado por evitar que las instituciones, funcionarios y funcionarias del Estado, vulneren los derechos de quienes sufren violencia de género; identificar a quienes sean responsables de estos casos y presentarlos ante la justicia; así como la asunción de responsabilidades institucionales y la adopción de reformas al interior de las entidades, a las que pertenecen funcionarios y funcionarias que han estado involucrados en violaciones de derechos humanos de las mujeres.

26. Las manifestaciones, han tomado diversas formas: marchas, concentraciones, ocupaciones de instituciones públicas. En ocasiones, las manifestantes han pintado consignas y símbolos en paredes, pisos y monumentos públicos, así como hecho intervenciones en monumentos; expresiones que están protegidas por el derecho humano a la libertad de expresión. También han usado diamantina y harina, la han lanzado a las calles, hacia funcionarios y funcionarias, incluidos e incluidas integrantes de la fuerza pública; expresiones todas estas que no ponen en riesgo la integridad de las personas y, por lo tanto, no pueden ser clasificadas como violentas.

27. Además, estas manifestaciones se encuentran protegidas por el derecho humano a la libertad de reunión pacífica. Sin embargo, el Estado mexicano ha respondido al



ejercicio de este derecho, con violencia y vulneración a los derechos humanos, ya que las autoridades responden a las protestas de mujeres en contra de la violencia de género, con excesivo e innecesario uso de la fuerza, detenciones ilegales y arbitrarias y con abuso verbal y físico basado en el género contra las mujeres.

28. Como lo sostiene Amnistía Internacional a través de su informe denominado *"México: La era ira era de las mujeres. Estigma y protesta contra mujeres que protestan"*, a pesar de ser mayoritariamente pacíficas, las manifestaciones feministas y en contra de la violencia de género contra mujeres, éstas han comenzado a ser estigmatizadas como violentas por parte de las autoridades y por varios medios de comunicación⁸, lo que genera un ambiente hostil al derecho de reunión de las mujeres, deslegitimando su activismo y facilitando que tanto autoridades como particulares ejerzan violencia en su contra.

29. El estigma sobre las manifestaciones feministas se basa en estereotipos de género como que las mujeres deben quedarse en casa en lugar de buscarse problemas al manifestarse; o que acciones como pintar consignas, romper cristales, o realizar intervenciones en monumentos, no son propias de las mujeres. Además, el hecho de intentar justificar las violaciones de derechos humanos sufridas por las mujeres con base en la conducta de las propias mujeres constituye, en sí mismo, un estereotipo que las discrimina por atreverse a protestar. El Estado mexicano está en mora de tomar medidas efectivas para cumplir con su obligación de erradicar los estereotipos de género que afectan negativamente a las mujeres.⁹

30. Como ejemplo de la represión a las manifestaciones feministas tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Amnistía Internacional han documentado que las autoridades policiales, hacen uso innecesario, excesivo y desproporcionado de la fuerza como una forma de inhibir el derecho de reunión pacífica, a través de diversas tácticas implementadas para detener arbitrariamente a quienes desean participar en manifestaciones o por "sospechas" de querer realizar un delito.

⁸ La Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la CNDH 2018, se advirtió que el 40.2% de hombres y 43.1% de mujeres consideraron que los medios de comunicación generan violencia contra las mujeres.

⁹ Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer, Observación General 25, artículo 4, párrafo 1, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 7.



31. En la Ciudad de México, la autoridad policial usó indebidamente tácticas como el encapsulamiento para acordonar grandes cantidades de mujeres manifestantes lo que resultó en la vulneración de los derechos humanos de quienes se manifestaban pacíficamente.

32. En la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo¹⁰, los policías hicieron uso arbitrario de la fuerza letal al que solo se debe recurrir en última instancia para dispersar una manifestación realizada el 9 de noviembre, dejando tres personas heridas.

33. En Culiacán, Sinaloa, la policía municipal "detuvo preventivamente" a tres mujeres que pretendían manifestarse el 10 de septiembre de 2020, porque sospechaban que iban a pintar el Palacio Municipal de la ciudad. Un juez cívico 3 les impuso una multa por "escandalizar en la vía pública", a pesar de que no especificó la conducta concreta que consideraba un escándalo contrario al orden público.

34. En León, Guanajuato, Amnistía Internacional pudo establecer que la policía municipal detuvo ilegal y arbitrariamente al menos a nueve 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 alguna. Las autoridades de la policía no se identificaron frente a las personas detenidas, no les indicaron los motivos de la detención, e hicieron uso innecesario y excesivo de la fuerza para su detención.

35. En Ecatepec de Morelos, Estado de México, el 10 de septiembre de 2020, personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, desalojó con uso excesivo de la fuerza, a las mujeres que ocupaban la sede de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en un acto de protesta pacífica. Asimismo, personal de la Fiscalía las detuvo sin que mediara orden judicial y las trasladó en camionetas sin identificación oficial,

¹⁰ Durante la manifestación fueron detenidas ocho personas que se manifestaban pacíficamente, siete de ellas mujeres. Dos de estas personas fueron heridas en la cabeza durante la detención ilegal y arbitraria, sin que se les prestara la atención médica necesaria. Las ocho personas fueron "aseguradas preventivamente" por la supuesta comisión de daños. Fueron trasladadas a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo y posteriormente a la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Benito Juárez, sin que hubieran sido presentadas a ninguna autoridad competente, ni se les haya realizado certificación médica.



no a la oficina del Ministerio Público que correspondía en el propio municipio, sino a la del municipio de Atizapán de Zaragoza en la misma entidad, lo que implicó un traslado de 30 minutos, en horas de la madrugada, al aire libre en la parte de atrás de vehículos tipo pickup. Las mujeres manifestantes fueron trasladadas junto con varios niños y niñas en estas mismas condiciones, sin que se tomaran medidas adecuadas para garantizar el interés superior de la niñez. Durante la manifestación en Atizapán de Zaragoza, realizada el 11 de septiembre para exigir la liberación de las mujeres detenidas que ocupaban la citada Comisión, personal de la Fiscalía hizo uso innecesario y arbitrario de la fuerza contra las personas que se manifestaban, arrojándoles objetos pesados para disgregarlas y persiguiéndolas aun cuando ya se habían dispersado.

36. Pudiera parecer que dichos acontecimientos resultan ajenos para Aguascalientes, sin embargo, en fecha 8 de marzo del año en curso millares de mujeres se manifestaron en la Zona Centro de esta ciudad, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer, inicialmente se plantaron a las afueras de la Fiscalía General del Estado, para iniciar una marcha que concluyó en la Exedra. Entre cantos y exigencias para la autoridad, las manifestantes realizaron una serie de conmemoraciones dirigidas a las víctimas de violencia, feminicidio y a todas las mujeres desaparecidas, sin embargo y luego de casi cuatro horas de manifestación y forcejeos contra las autoridades, algunas mujeres fueron sometidas con violencia, así como hombres que en defensa de las mujeres quedaron a disposición de las autoridades¹¹.

37. Sin que deba perderse de vista que los Estados gozan de un cierto grado de discreción al evaluar el riesgo al orden público, a efectos de disponer el uso de la fuerza, esa discrecionalidad no es ilimitada ni carece de condiciones, particularmente cuando se trata de reuniones, protestas o manifestaciones. Corresponde al Estado demostrar que adoptó las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin

¹¹ Al respecto cabe precisar que esta Comisión inició de oficio el expediente 65/2021 ante los hechos de los que tuvo conocimiento por parte del personal de este órgano que se constituyó en la manifestación, así como de los diversos medios de comunicación que cubrieron dicho acontecimiento, el cual califican de histórico e impresionante; queja a la que con el transcurso de los días fueron adhiriéndose en lo particular varias mujeres. Asimismo, en fecha dos de junio de los Corrientes se presentó una queja por las mujeres que fueron criminalizadas y remitidas al ministerio público ante los actos suscitados en dicha marcha, expediente que se acumuló al referido inicialmente.

restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha señalado que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles¹²

38. Para la Comisión estos hechos merecen un enérgico rechazo. Es verdad que ningún derecho fundamental puede esgrimirse en términos absolutos, ya que el ámbito tutelado por cada uno de ellos es delimitado ya por márgenes internos que derivan de la propia conformación literal de la disposición que los contiene, o bien, estas limitantes derivan de la interacción recíproca entre todos ellos. Así las cosas, la Comisión reconoce que ni el derecho a la manifestación o expresión de las ideas es infinito, ni los poderes de la autoridad para mantener el orden pueden desbordar valladares exigentes. A partir de ese justo medio, es dable considerar que en el control policial de la marcha conmemorativa del Da Internacional de la Mujer del pasado ocho de marzo, la autoridad actuó de manera desproporcionada. Esto es así porque tanto el despliegue de elementos y la forma en que se contuvo a las manifestantes excedieron el principio de estricta necesidad. En casos como este, una armonización de derechos se hace imperativa. Para lograr ese estado óptimo la autoridad debe diseñar con antelación los dispositivos tácticos y desplazamientos espaciales necesarios para asegurar que los participantes en las marchas puedan ejercer libremente su derecho a reunirse y expresarse en contra de la violencia contra la mujer, siempre en el marco que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos asignan a los derechos de manifestación y expresión. Desde luego, también es una finalidad legítima que se resguarde la infraestructura urbana contra los actos dañinos que eventualmente pudieran generarse al calor de la manifestación, pero esto no puede llegar al extremo de fagocitar el ámbito propio del derecho de manifestación. Lo anterior es tanto más importante cuando se trata de un grupo que se manifiesta precisamente en contra de la discriminación y trato peyorativo de que ha sido objeto a lo largo de la historia.

39. En cuanto que la actuación de las autoridades en los acontecimientos materia de consideración incumplió el imperativo de necesidad por partida doble. Primero, se

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 167.



incumplió al omitir el diseño de un mecanismo que permitiera adunar las posiciones iusfundamentales de los derechos de las mujeres a manifestarse y expresarse dentro de los cauces constitucionales. Luego, la autoridad falló al encontrar el mecanismo más benigno que lograra preservar los fines legítimos de la protección de la colectividad y el patrimonio histórico material y simbólico de la ciudad, sin abrasar el derecho de las manifestantes. Es claro que todo acto que excede el perímetro de los derechos fundamentales debe reputarse no protegido y, según el caso, hasta manifestación de algún grado de ilicitud; pero también, son ilícitos los actos desproporcionados que terminan incidiendo en el núcleo duro de los derechos sin justificación. Las posiciones legítimas amparadas por los derechos son resistentes a los argumentos utilitarios derivados de las premisas mayoritarias y, por eso mismo, el escrutinio de la acción del poder público en estos casos debe ser estricto y enderezarse desde los postulados de la perspectiva de género. En esa tesitura, la autoridad debió reconocer el derecho de las mujeres a manifestarse como una forma de reivindicar los antiguos agravios sufridos. Y si, en el caso, la autoridad pasó por alto todos estos detalles, entonces su actuación, indudablemente, es constitucionalmente ilegítima.

40. Lo es en grado superlativo, incluso, cuando se repara que en México aún queda un largo camino para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y para desterrar la discriminación de la que son objeto, por lo que cada una de las autoridades en el ámbito de su competencia debe realizar e implementar todos los mecanismos tendientes a garantizar que las mujeres tengan una vida libre de violencia y a su vez no sean estigmatizadas, reprendidas, sancionadas o criminalizadas en el ejercicio de hacer visibles sus derechos a través de las protestas sociales pacíficas.

II. CONSIDERANDO

41. El artículo 9°, fracción VIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes señala como atribución de este organismo, proponer a las diversas autoridades del Estado que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan e implementen prácticas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos, facultad que deberá ejercerse a través de su Presidente de conformidad con el artículo 19 fracción XX del citado ordenamiento.



42. Para el cumplimiento de lo anterior, es importante la colaboración de las autoridades estatales, municipales y organismos constitucionales autónomos, a fin de que protejan, respeten y garanticen los derechos humanos conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1º de nuestra Carta Magna.

43. En ese tenor, y a fin de salvaguardar el derecho de las mujeres a la libertad de reunión, con relación a la protesta social pacífica se analiza lo siguiente:

A. Derecho a la libertad de reunión, con relación a la protesta social pacífica.

44. Es el derecho de todo ser humano a congregarse o agruparse en un lugar específico, de forma pacífica y lícita. Se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan hasta en tanto dure la reunión física de los individuos¹³.

45. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su primer párrafo que *"la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa (...) "*, y en correlación el artículo 9º de la citada Constitución dispone que *"no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (...) 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 (...) "*, es decir, el derecho a manifestarse y asociarse de manera pacífica constituye uno de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución. Siendo que el ejercicio del derecho de reunión en una forma de ejercer la libertad de expresión.

46. En el ámbito internacional el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que *"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"*.

¹³ Comisión de Derechos Humanos de Estado de México. Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, Segunda edición 2016, página 80.



47. El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica también se encuentran reconocidos en los artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en la Declaración Universal de Derechos Humanos se prevé el derecho a la reunión y asociación pacífica, en su artículo 20.1 y 20.2 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre lo prevé el artículo XXI.

48. Por reunión pacífica¹⁴ se entiende 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. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante ejercen influencia en las políticas públicas de los Estados.

49. En el contexto del artículo 21 del Pacto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la "violencia" suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes. Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituyen "violencia"¹⁵. En este sentido hay una presunción a favor de considerar que las reuniones son pacíficas y por lo tanto protegidas por el derecho de reunión, salvo cuando exista violencia generalizada y grave. Los casos aislados de conductas violentas no bastarán para tachar a toda una reunión de no pacífica.

50. En términos de la Observación general citada las autoridades del Estado pueden justificadamente imponer ciertas restricciones para prevenir daños a la propiedad pública y privada, pero no deben tomar medidas que restrinjan indebidamente a los derechos humanos e impidan manifestarse a quienes lo hace de forma pacífica. Si un grupo de quienes participan en la protesta utilizan la violencia, las autoridades tiene la obligación de asegurarse que quienes se encuentren protestando en forma pacífica puedan continuar haciéndolo, sin que puedan utilizar los actos violentos como pretexto para restringir o impedir el ejercicio de los derechos de las demás personas que se

¹⁴ CNDH. Recomendación 63/2020, 27 de noviembre de 2020, p. 27

¹⁵ Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 15



manifiestan.

51. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas, tiene deberes positivos y negativos antes, durante y después de la celebración. El deber negativo implica que no haya injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación ni sancionar a los participantes. Entre los deberes positivos está el de promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo por ejemplo cerrar calles, desviar tráfico o garantizar la seguridad. También debe poner especial empeño en garantizar la facilitación y la protección equitativa y efectiva del derecho de reunión pacífica de las personas que pertenezcan a grupos que experimentan o han experimentado discriminación o que puedan tener especial dificultad para participar en las reuniones como las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad entre otros.¹⁶

52. En cuanto a los deberes y facultades de las fuerzas del orden que participan en la vigilancia de las reuniones deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los organizadores y los participantes, protegiendo al mismo tiempo a los periodistas. Cuando sea necesaria la presencia de los agentes del orden, la vigilancia de la reunión se debería planificar y llevar a cabo con el objetivo de que se celebre según lo previsto y con miras a reducir al mínimo la posibilidad de que se cause lesiones a la personas o daños a los bienes.¹⁷

53. Las fuerzas del orden deberán elaborar planes de contingencia genéricos y protocolos de capacitación¹⁸. Debe haber estructuras de mando claras en apoyo de la rendición de cuentas, así como protocolos para registrar y documentar los acontecimientos, asegurar la identificación de los agentes y notificar cualquier uso de la fuerza. Todo uso de la fuerza debe ajustarse a los principios fundamentales de

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos. Informe con junto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales sumaria o arbitraria acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/HRC/31/66, párr. 36.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 37, relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 76.

¹⁸ A/HRC/31/66, párr. 37.



legalidad, necesidad proporcionalidad, precaución y no discriminaciones aplicables a los artículos 6 y 7 del Pacto y quienes la utilicen deben responder por ello¹⁹.

54. En este orden de ideas, el Estado es responsable en virtud del derecho internacional de las acciones u omisiones de sus fuerzas del orden. Con miras a prevenir las violaciones, los Estados deberían promover sistemáticamente una cultura de rendición de cuentas de los agentes del orden en las reuniones. A fin de mejorar la rendición de cuentas, los agentes del orden deberían estar siempre identificados de manera fácilmente reconocibles durante las reuniones²⁰.

55. Dado el nivel de violencia que sufren las mujeres que participan en las manifestaciones en México, y el escalamiento de la violencia en su contra por parte de las autoridades Amnistía Internacional²¹ considera que se configura una situación de riesgo particular para las manifestantes que se pronuncian en contra de la violencia de género. En este sentido, las autoridades mexicanas deben adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a la libre reunión pacífica, el derecho a estar libre de violencia, y todos los derechos humanos de las manifestantes en cada una de las protestas en que este grupo de personas participe, pues de acuerdo con el artículo 1º párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar proteger y garantizar los derechos humanos.

56. Por lo anterior, se emiten las siguientes:

III. RECOMENDACIONES GENERALES

57. Al Gobierno del Estado de Aguascalientes, y a los diversos Gobiernos Municipales de Aguascalientes respetuosamente se les recomienda:

- 1) En un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación se elabore un Protocolo en el que se regule la

¹⁹ Observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, párr. 13 y 14.

²⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general un. 37. (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 89.

²¹ México: La ira era de las mujeres. Estigma y violencia de las mujeres que protestan. Amnistía Internacional, 2021, pág. 7.



actuación de las fuerzas policiales en las protestas sociales pacíficas, que realicen las mujeres en ejercicio de su derecho de reunión. Lo anterior a efecto de salvaguardar la integridad y seguridad personal de éstas.

- 2) Garantizar que ninguna persona sea detenida únicamente por ejercer pacíficamente sus derechos a la libertad de expresión o de reunión pacífica.
- 3) Asegurarse que todo integrante de la policía garantice el derecho de las personas a ser informadas, desde el momento de la detención, de las razones de su privación de libertad, y de los derechos que le asisten.
- 4) Abstenerse de hacer declaraciones estigmatizantes contra las manifestantes y las manifestaciones feministas y que se pronuncian contra la violencia de género contra las mujeres.
- 5) Reconocer de forma constante y a través de los medios más amplios a su alcance, la legitimidad de las manifestaciones feministas y que se pronuncien contra la violencia de género hacia las mujeres.
- 6) Adoptar medidas efectivas para prevenir, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.
- 7) Realizar investigaciones prontas, exhaustivas, independientes e imparciales sobre el uso innecesario y excesivo de la fuerza durante las manifestaciones, para establecer la responsabilidad de los servidores públicos intervinientes.
- 8) Garantizar el acompañamiento interinstitucional en las manifestaciones, de modo tal que no solo haya coordinación entre distintos cuerpos policiales, sino que, además, se den respuestas coordinadas y dirigidas de manera pronta y eficaz.

58. Al Gobierno del Estado de Aguascalientes y a los Gobiernos Municipales del Estado de Aguascalientes por conducto de sus respectivos **Secretarios o Directores de Seguridad Pública** respetuosamente se les recomienda:



- 1) Realicen un pronunciamiento público de condena por la violencia policial que se ejerció en contra de las personas manifestantes el ocho de marzo de dos mil veintiuno, durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer.

59. Al Fiscal General del Estado, respetuosamente se le recomienda:

- 1) Liberar inmediata e incondicionalmente a cualquier persona que haya sido detenida únicamente por ejercer pacíficamente su derecho a la libertad de expresión o de reunión pacífica, retirar cualquier cargo relacionado que aún esté pendiente y cerrar las investigaciones respectivas.
- 2) Garantizar el acceso a la justicia y la reparación adecuada de quienes han sufrido violencia de género y abstenerse de revictimizar a quienes sufren alguna vulneración de su derecho a vivir una vida libre de violencia.

Así lo previó y firma J Asunción Gutiérrez Padilla, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes

