

USO DE LA FUERZA EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES:

aportes prácticos a partir
de un análisis comparado
de normativas nacionales

María Luisa Romero
Investigadora principal



Centro de Derechos Humanos
DERECHO - UBA



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

ESTADO DE DERECHO - LATINOAMÉRICA

USO DE LA FUERZA EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES:

aportes prácticos a partir de un análisis
comparado de normativas nacionales

María Luisa Romero
Investigadora principal

© 2022 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (+49-30) 269 96 453
Fax: (+49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica
Calle 93B No. 18 - 12, piso 7
Bogotá, República de Colombia
Tel.: (+57 1) 743 09 47
Fax: (+57 1) 743 09 47-7
www.kas.de/iusla
iusla@kas.de
Twitter: @KASiusLA
Facebook: www.facebook.com/kasiusla
Instagram: [kasiusla](https://www.instagram.com/kasiusla)

USO DE LA FUERZA EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES:

**aportes prácticos a partir de un análisis comparado
de normativas nacionales**

ISBN: 978-628-95178-1-1, edición digital
Agosto de 2022

Editores responsables: **María Noel Leoni**
Martín Sigal
Miguel Barboza López

Coordinación editorial: **Hartmut Rank**
Miguel Barboza López

Investigadora principal: **María Luisa Romero**

Asistentes de investigación: **María Judith Arrocha De La Rosa**
Mariana Prandini Assis
Soledad Sánchez Jeanney

Corrección de estilo: **María José Díaz Granados**

Maqueta y diagramación: **Marta Rojas**

Diseño de cubierta: **Daniel Hincapié**

Esta publicación se distribuye de manera gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la **Fundación Konrad Adenauer**. Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Tabla de contenido

Autorías	5
Prefacio	7
Prólogo	11
Listado de documentos y su citación en el texto	19
Presentación	23
Estructura y nota metodológica	27
CAPÍTULO I	
La protección del derecho a la protesta social	31
Estándares internacionales: la protesta social en el derecho internacional de los derechos humanos	33
La protección del derecho a la protesta a nivel constitucional en los Estados estudiados	53
CAPÍTULO II	
Uso de la fuerza en la protesta social: análisis de normativa nacional a la luz de estándares internacionales	61
Marco normativo interno y principio de legalidad	63
Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza	86
El derecho a la protesta no debe ser limitado por la exigencia de una autorización previa	102
Obligación del Estado de facilitar el derecho a la protesta	124
Principios que rigen el uso de la fuerza según el derecho internacional	141
No discriminación en el contexto del uso de la fuerza y la protesta social	177

Uso de armas menos letales en la protesta social	187
Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas	243
Uso de las fuerzas militares o militarizadas en contextos de protesta	262

CAPÍTULO III

Conclusiones, aportes prácticos y recomendaciones	281
Conclusiones	283
Aportes prácticos a los Estados	285
Recomendaciones a organismos internacionales y sociedad civil	292

ANEXO

Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales	293
Descripción de normativa nacional relevante por país	295
Estructura de las fuerzas de seguridad de los Estados	313

Autorías

María Noel Leoni • Uruguay

Abogada de la Universidad de Montevideo (Uruguay), con maestría en Derechos Humanos y Género de American University Washington College of Law (EE. UU.). Es asesora senior para Innovación en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y Directora de la Campaña GQUAL para la paridad de género en la justicia internacional. Fue gerente regional para América Latina en el Business & Human Rights Resource Centre (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos) y directora para el Programa del Cono Sur y Bolivia de Cejil. Anteriormente, fue asesora legal del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes y coordinadora del Anti-Torture Initiative, un proyecto del Centro de Derechos Humanos de American University Washington College of Law para apoyar el seguimiento y la implementación de las recomendaciones de la Relatoría de la ONU sobre tortura.

Martín Sigal • Argentina

Abogado de la Universidad de Buenos Aires; LLM Columbia University; becario Fulbright. Docente de la Facultad de Derecho de la UBA y director del Centro de Derechos Humanos de la misma facultad; cofundador y exdirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; coordinador de la Clínica Jurídica del CDH-UBA; coordinador académico de distintos cursos y diplomaturas vinculados a temas de derechos humanos.

María Luisa Romero • Panamá

Abogada, especialista en Derechos Humanos; bachiller en Ciencias Políticas y *juris doctor in law* de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Fue abogada en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en un despacho jurídico internacional en Nueva York, así como asesora para las Clínicas Internacionales de Derechos Humanos de las universidades de Harvard y Stanford. Exministra de Gobierno de Panamá. Actualmente es consultora independiente internacional enfocada en

temas de derechos humanos y experta independiente en el Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas. Forma parte de la Junta Directiva del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional y de la membresía del Inter-American Dialogue en Washington D.C. Es *Fellow* de la Iniciativa Centroamericana de Liderazgo del Aspen Global Leadership Network.

María Judith Arrocha De La Rosa • Panamá

Abogada y magíster en Políticas de Desarrollo Internacional del Sanford School of Public Policy de Duke University (EE. UU.); cuenta con certificado en Estudios Latinoamericanos y el Caribe del Centro de Estudios para Latinoamérica y del Caribe de la misma universidad, ambos como becaria Fulbright. Cursó sus estudios de licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Católica Santa María La Antigua en Panamá. Ha trabajado en los sectores público y privado, con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Actualmente se desempeña como abogada y consultora independiente en temas de desarrollo, derechos humanos, gobernanza, políticas públicas y democracia.

Mariana Prandini Assis • Brasil

Doctora en Política de la New School for Social Research (EE. UU.); magíster en Ciencia Política y bachiller en Derecho de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Goiás; investigadora en las áreas de teoría política y jurídica feminista, derechos humanos, movimientos sociales y políticas públicas. Es integrante del Translocal Law Research Group y cofundadora del Colectivo Margarida Alves de Asesoría Popular.

Soledad Sánchez Jeanney • Argentina

Abogada de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina; especializada en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derechos Humanos de las Mujeres; maestranda en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y Universidad de Limoges de Francia. Abogada representante de organismos de derechos humanos en Argentina; exdirectora provincial de Derechos y Litigios Estratégicos, Argentina; consultora jurídica e investigadora independiente en materia de derechos humanos.

Prefacio

A inicios del año 2020 emprendimos, junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Ceji) y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), un proyecto cuyo objetivo fue estudiar el contexto internacional y local sobre el uso de la fuerza en el marco de las protestas sociales en algunos países de América Latina. Hoy, gracias a un consistente esfuerzo institucional, y con la convicción de traer un estudio sólido y profundo, presentamos con mucho agrado el informe *Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales*.

El reconocimiento del derecho a la protesta es fundamental para la existencia y consolidación de las democracias y el fortalecimiento del Estado de derecho. Manifestarse libremente de forma pacífica es el centro o la piedra angular para el ejercicio de las libertades personales, que al ser ejercidas potencian y mejoran el actuar y la práctica estatal, y ponen en la agenda demandas sociales que requieren una mayor atención y regulación.

En el marco de las protestas sociales es común, no solo en América Latina, sino en el mundo, el uso de la fuerza por parte de los gobiernos para el control de la paz y la estabilidad, siempre que dicha fuerza tenga un fin legítimo, como el proteger el derecho a la vida e integridad de la población. No obstante, el uso de la fuerza que puede ser ejercido por funcionarios estatales –incluyendo la policía y personal militar– no es ilimitado, este tiene que sujetarse a los principios de legalidad, de necesidad absoluta y de proporcionalidad. Evaluación que es conocida como “test de proporcionalidad” en el sistema interamericano de derechos humanos, y que tiene como objetivo determinar que el ejercicio de los derechos se sujete al pleno respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No se tolera, por ningún motivo, un uso intimidatorio de la fuerza ni que esta sirva para criminalizar, hostilizar ni intimidar a cualquier ciudadano o ciudadana que lo ejerza en un momento determinado o que pueda llegar a ejercerlo. Esto tiene mucha relación con el derecho a defender derechos pues no necesariamente uno protesta para su propio beneficio, sino por una inconformidad de carácter general.

Esta interconexión entre la protección del derecho a la protesta y los límites del uso de la fuerza por parte de agentes estatales sean policiales, militares o mixtos no es fácil de identificar y, muchas veces, su entendimiento requiere aclaración y un estudio profundo de casos concretos por país. Cabe aclarar que el estudio de esta interrelación también se deriva de un legado histórico importante. América Latina ha sido una región muy golpeada por diferentes conflictos armados que han influido en la formulación del marco regulatorio del uso de la fuerza y la protesta, el reconocimiento de derechos, la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas y la creación del SIDH. Este último es y ha sido una guía muy importante para aplicar un “control de convencionalidad” adecuado en los países, es decir, insertar los estándares interamericanos sobre protesta y uso de la fuerza al derecho nacional.

Justamente, los estándares interamericanos e internacionales nos ayudan a ver esta obra de una manera dinámica y no estática para formular análisis y evaluar avances en los diferentes países de la región, y no solamente los que son analizados en este estudio. Con esto nos referimos a la importancia de no ver el ejercicio del derecho a la protesta y el uso de la fuerza solo desde los escenarios de conflicto o de paz, sino también desde los lentes de la “interseccionalidad”. Este proceso implica tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de garantizar que se evite su discriminación en el ejercicio de sus derechos.

Conforme a lo anterior, observamos que el tema del derecho a la protesta y uso de la fuerza no es sencillo de tratar. Este trae consigo diversos desafíos, nociones conceptuales que no son sencillas de entender o aplicar, así como una pluralidad de experiencias que varían de país a país, en donde las leyes y las políticas son totalmente distintas, y abren paso a una pluralidad de interpretaciones del derecho internacional de los derechos humanos tanto de manera progresiva como estática.

Con estas primeras aproximaciones, invitamos a leer el presente texto de una manera propositiva y siempre con una lupa democrática. El fortalecimiento del Estado de derecho es posible gracias a un análisis conjunto de las diversas realidades y avances sobre el tema de la protesta y el uso de la fuerza. Este fortalecimiento requiere tanto de los esfuerzos estatales por ver en este documento una guía para robustecer su legislación y políticas públicas, como de la sociedad civil a efecto de tener más herramientas para la defensa de sus derechos; de las empresas a fin de ajustar y mejorar sus prácticas corporativas, especialmente en temas de gran relevancia como son algunos

convenios existentes entre estas y la policía nacional/fuerzas armadas; y de la academia, que con su pluma constructiva permite avanzar en ciertas discusiones y motivar a la comunidad internacional a reflexionar sobre temas de vital importancia como este.

En este libro se analiza, en primer lugar, la normativa internacional relevante (universal e interamericana) sobre el derecho a la protesta y el uso de la fuerza. Aquí se destaca el deber de los Estados de respetar, facilitar, proteger y garantizar el derecho a la protesta.

En segundo lugar, el texto analiza y compara la normativa nacional de países como Chile, Honduras, México, Colombia, Argentina y Brasil con los estándares internacionales e interamericanos. En esta sección observamos que el derecho a la protesta se garantiza específicamente solo en algunas constituciones políticas; y las que no lo hacen lo regulan a través del derecho a la libertad de expresión, libertad de asociación y derechos políticos. Es importante recalcar que pese al reconocimiento constitucional del derecho a la protesta u otros derechos conexos a este, muchas veces se imponen límites desproporcionados a su ejercicio, que son incompatibles con los estándares internacionales: Naciones Unidas y el SIDH.

En tercer lugar, el texto extrae unas conclusiones de estos hallazgos y propone aportes prácticos que buscan generar nuevos insumos y recomendaciones para los diferentes actores interesados o involucrados en la garantía de los derechos humanos en las manifestaciones públicas, incluyendo las autoridades estatales, la sociedad civil, la academia y los sistemas judiciales.

Finalmente, y sin dilatar más el entusiasmo que estamos seguros tienen de iniciar la lectura formal de este libro, quisiéramos agradecer a quienes han estado involucrados en su proceso de producción. Un especial agradecimiento a María Luisa Romero, investigadora principal, con quien no solo hemos desarrollado una linda amistad, sino que también hemos compartido el proceso de producción y coordinado la selección de países y estructura del texto. De la misma manera, a nuestros queridos colegas María Noel Leoni y Martín Sigal, cuya coordinación ha sido esencial para delinear las rutas que se verían en esta publicación; gracias por ese acompañamiento sincero y sentido crítico para ayudar a trazar este estudio tan importante. No podemos dejar de mencionar la valiosa asistencia de María Judith Arrocha De La Rosa, Mariana Prandini Assis y Soledad Sánchez Jeanney, quienes con sus altas y calificadas habilidades de investigación han hecho posible que se cierren algunas barreras que aún persistían en el conocimiento de este tema tan complejo.

Esperamos disfruten la lectura y, de parte del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, seguiremos comprometidos en continuar abriendo campo a estas discusiones esenciales para la democracia, el respeto de los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho.

HARTMUT RANK

Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
Fundación Konrad Adenauer

MIGUEL BARBOZA LÓPEZ

Coordinador de Proyectos
Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
Fundación Konrad Adenauer

Durante los últimos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha denunciado violaciones de los derechos humanos producto del uso abusivo de la fuerza por parte de agentes policiales en el contexto de protestas sociales, en países tan diversos como Brasil, Ecuador, Chile, Bolivia, Colombia, Perú, Guatemala o Cuba. Este patrón regional es realmente preocupante, puesto que se suma a un escenario internacional donde el derecho a la protesta social está siendo fuertemente constreñido por los Estados. Incluso, en algunos casos, se ha utilizado la fuerza policial como un mecanismo para castigar a quienes ejercen este derecho.¹

Como se ve reflejado en este reporte, uno de los problemas fundamentales para evaluar normativamente el uso de la fuerza policial es la opacidad bajo la cual se regula. En diversos países se sustrae la discusión de la esfera pública con el argumento de que estos temas son técnicos y, por tanto, son competencia solo de las instituciones policiales. Lo anterior se traduce en dos estrategias: 1) en algunos países el uso de la fuerza no se regula o se deja a instrumentos infralegales; en cualquier caso, la ausencia de regulación detallada permite espacios de discrecionalidad y dificulta el control civil; 2) bajo la tesis de que estas definiciones son técnicas, se argumenta que deben ser, además, secretas. Esto sustrae temas tan relevantes como las especificaciones técnicas del arma, las municiones o el equipamiento que se pretende usar en contra de los civiles, e impide evaluar si su uso se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos.

La forma en que el Estado articula la respuesta policial operativa frente a las manifestaciones sociales requiere responder algunas preguntas como: ¿cuántos funcionarios desplegar?, ¿qué tipo de equipamiento, armas y municiones van a utilizar?, ¿qué tipo de uso de la fuerza será admisible en estos contextos?, ¿cuáles serán los controles para evitar el abuso en el uso de las armas y municiones antes, durante y después del despliegue?, ¿se incorporarán tácticas para desescalar la tensión y evitar la violencia?, ¿se articulará alguna

1 Lesley Wood, *Crisis and Control: The Militarization of Protest Policing*. London, Pluto Press, 2014; Paul Rocher, *Gazer, mutiler, soumettre: Politique de l'arme non létale*. Paris, La Fabrique Editions, 2020.

forma de negociación entre las policías y los grupos que protestan, para que la manifestación no se vuelva violenta o se disperse?

Desde un punto de vista técnico y táctico, estas preguntas pueden resolverse de diversas formas, sin embargo, la decisión final siempre será de índole política. El gobierno de turno deberá definir cómo equilibra la tensión entre el derecho a la protesta de sus ciudadanos, vale decir, la disidencia política, y el orden público que es necesario mantener. Lo problemático es cuando los Estados buscan resolver esta tensión en favor del orden público, lo cual rara vez se hace explícitamente. En el fondo, más allá de los reconocimientos normativos de este derecho, en la práctica, la protección efectiva del derecho a la protesta dependerá de la forma en que se articula la actuación policial frente a las manifestaciones.

Pareciera evidente que, si un Estado reconoce a sus ciudadanos el derecho a la protesta, entonces el ejercicio de ese derecho debe ser resguardado por la policía. Sin embargo, en el contexto regional latinoamericano, como mencionábamos más arriba, se han visto preocupantes señales que apuntan a una criminalización de quienes ejercen el derecho a la protesta.

Como la literatura comparada en material de regulación policial ha señalado tiempo atrás,² cuando los cuerpos policiales construyen a los manifestantes como enemigos, entonces, aumenta la violencia de su actuar.³ Por lo anterior, no es suficiente con que los Estados otorguen reconocimiento constitucional al derecho a la protesta, si, en la práctica, no existen mecanismos para asegurar su protección frente a los abusos de los agentes del Estado. Por ello es importante que los Estados adopten soluciones que apunten a la

2 Para estudios e investigaciones críticas puede verse: Pascual Cortés, "What is wrong with militarising the police?" (tesina de máster). London, LSE, 2019, pp. 1-21; Diane Weber, "Warrior cops: The ominous growth of paramilitarism in American Police", en *Departments Brief* No. 50, Washington, DC, CATO Institute, 1999, pp. nota 32, pp. 1-14; Peter Kraska, "Militarization and policing – Its relevance to 21st Century Police", *Policing*, 1 (4), 2007, pp. 501-513, p. 503; Victor Kappeler y Peter Kraska, "Normalising police militarisation, living in denial", *Policing and Society*, 25 (3), 2015, pp. 268-275; Peter Kraska, "Militarizing american police: An overview", en Walter Dekeseredy y Molly Dragiewicz, *Routledge Handbook of Critical Criminology*, 2 ed. Abingdon, Routledge, 2019, pp. 222-232.

3 Diane Weber, "Warrior cops: The ominous growth of paramilitarism in American Police", *op. cit.*, pp. 1-14. Ver también Edward Lawson, "Trends: Police militarization and the use of lethal force", *Political Research Quarterly*, 72 (1), 2019, pp. 177-189; Edward Lawson, "Causes and consequences of police militarization" (tesis doctoral), Columbia, University of South Carolina, 2019, pp. 1-192.

transparencia y el control civil de cómo se ejerce la labor policial.⁴ Así, por ejemplo, se vuelve primordial introducir al interior de los cuerpos policiales organismos dedicados a evaluar la forma en que se actúa frente a manifestantes. En paralelo, también la evidencia sugiere la necesidad de establecer controles externos a la policía, mediante organismos como defensorías del pueblo u otros especializados como la defensoría policial. Mientras mayor discrecionalidad y opacidad en el actuar policial, más riesgos de abusos.

En este sentido, es importante recalcar la importancia de que no es suficiente la regulación del derecho a la protesta si esto no va acompañado de una regulación policial que permita respetar el ejercicio de ese derecho. Una forma de lograr este objetivo es reduciendo los espacios de discrecionalidad policial, estructurando mecanismos transparentes y claros, no solo acerca de cómo se debe comportar la policía, sino también que evalúen el comportamiento de esta una vez que ha usado la fuerza. Por el contrario, mientras más pobre es la regulación operativa, y en la medida que dicha regulación tenga un rango infralegal o sea secreta, se terminan produciendo espacios de impunidad frente al abuso de la fuerza policial.

Otro aspecto que es relevante resaltar es la supuesta “humanización” de la respuesta policial ante las manifestaciones.⁵ El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha logrado instalar la idea de que las fuerzas policiales no deben utilizar fuerza letal al enfrentarlas.⁶ En este sentido, se han promovido cambios en el diseño de la respuesta que dan las policías a las protestas, incentivando el uso de armamentos menos letales.⁷

4 Un ejemplo de estos cambios es posible verlo en la reforma a la policía norirlandesa a fines de los años noventa como parte del proceso de paz (ver Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A new beginning: Policing in Northern Ireland*. Belfast, HMSO, 1999, <https://tinyurl.com/ygbb2q2u>).

5 Javier Velásquez, Catalina Fernández, Scott Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, *Política Criminal*, 16 (32), 2021, pp. 524-556, <http://politcrim.com/wp-content/uploads/2021/08/Vol16N32A2.pdf>.

6 Naciones Unidas, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1979, <https://tinyurl.com/yhhn4kju> [visitado el 19/10/2021]; Naciones Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1990, en <https://tinyurl.com/yh6zcar8> [visitado el 19/10/2021]; Naciones Unidas, *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement*. Ginebra, Naciones Unidas, 2017, <https://tinyurl.com/yhwf5apq> [visitado el 19/19/2021].

7 Naciones Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit.; Naciones Unidas, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Es-*

Sin embargo, esto ha llevado a que en algunos países que han introducido armamento etiquetado como “no letal” o “menos letal”, no se visibilice el riesgo real para la integridad de las personas que su uso conlleva. Esto termina siendo un ejemplo del problema de sustraer el control civil de la operación policial. Estas etiquetas de “no letalidad” o de “benignidad” de las armas no son técnicas, son políticas, pero se disfrazan de tales para evadir el escrutinio público. Peor aún, se da por sentado que se cumplen los estándares internacionales de proporcionalidad.

El concepto de “no letalidad” es un eufemismo, puesto que las armas, municiones o químicos que se etiquetan como tales sí pueden quitarle la vida a una persona. Lo que ocurre es que al ser menos eficientes para matar –cuando se las compara con las municiones de plomo tradicionales–, se las ofrece como “no letales” o “menos letales”. Y, como hemos visto, algunas de estas municiones tienen una alta capacidad para mutilar.⁸ Precisamente por esta razón, y con motivo de cumplir con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, algunas armas o municiones jamás podrán ser aptas para ser usadas en contextos de protestas sociales.⁹

Vemos acá una de las limitaciones del derecho. Nuestro análisis normativo solo nos permite evaluar si las normas legales o infralegales cumplen, o no, los estándares internacionales. Sin embargo, la función policial, la operativa, muchas veces está regulada por instrumentos secretos o dentro de espacios discrecionales sustraídos al derecho. Por esta razón, para poder evaluar adecuadamente este problema, se requiere una mirada interdisciplinaria.

Por ejemplo, cuando un Estado decide autorizar determinada arma o munición contra manifestantes está asumiendo los riesgos que involucra la utilización de dichos medios. No obstante, es solo a través de la mirada interdisciplinaria que se puede evaluar si tal o cual arma, munición o equipamiento es adecuado. Es una mirada técnica que se complementa con la mirada

pecial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones de 4 de febrero de 2016, A/HRC/31/66, para. 55, <https://tinyurl.com/yhh2sbz5> [visitado el 19/10/2021].

8 Velásquez, Fernández y Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, *op. cit.*, pp. 524-556.

9 Naciones Unidas, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el mantenimiento del orden*. Ginebra, Naciones Unidas, 2020, <https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/MethodologicalMaterials.aspx> [visitado el 18/10/2021].

normativa y, así, ambas nos permiten evaluar satisfactoriamente si el derecho a la protesta está siendo resguardado.

Acá nos encontramos con otra problemática, pues en diversos países la introducción de armas “menos letales” ha sido opaca. No se transparentan los riesgos y las reglas operativas de su uso. En muchos casos, la regulación infra-legal existe, pero tiene calidad secreta o reservada. Todo lo anterior impide a la sociedad civil evaluar si tal o cual munición es adecuada para resguardar el orden público en el contexto de manifestaciones, antes de su despliegue.

Como testimonio de esto, durante los últimos 20 años se ha acumulado mucha evidencia médico-forense sobre mutilaciones y muertes provocadas por este tipo de armas y municiones.¹⁰ No obstante, algunos Estados insisten en llamarlas “no letales”, y, por tanto, relativizan sus riesgos y califican las violaciones de los derechos humanos como “casos aislados” o las atribuyen a la ausencia de reglamentos claros. En este sentido, en atención al cúmulo de evidencia criminalística y médico-forense sobre los riesgos de diversos tipos de armas y municiones, si un Estado decide adoptarlas y desplegarlas frente a manifestantes –ignorando los riesgos, o pese a ellos– entonces, estamos frente a una decisión política, no técnica ni táctica.

En síntesis, la problemática del resguardo del derecho a la protesta y el actuar policial no es únicamente normativa. Sin embargo, preguntas como: ¿cómo está regulado el derecho a la protesta?, ¿cómo se articulan los mecanismos para asegurar su protección?, ¿cómo se articula ese derecho frente a las funciones policiales vinculadas al resguardo del “orden público”? y ¿dónde se regula el uso de la fuerza “menos letal” y letal en estos contextos?, son fundamentales para evaluar adecuadamente cuáles son los peligros para el derecho a la protesta en un Estado determinado.

El presente informe, realizado por la investigadora María Luisa Romero, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer brinda un análisis comparativo en profundidad de seis jurisdicciones

10 Rohini Haar y Vincent Iacopino, “Letalidad Encubierta: Efectos en la salud del uso de las armas ‘menos letales’ en las protestas”, *Physicians for Human Rights*, 2017, <https://tinyurl.com/yffott8a> [visitado el 18/10/2021]. Rohini Haar, Vincent Iacopino, Nikhil Ranadive, Madhavi Dandu y Sheri Weiser, “Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: A systematic review”, *BMJ Open*, 7 (12), 2017, pp. 1-9; Velásquez, Fernández y Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, cit., pp. 524-556.

latinoamericanas, sobre dos puntos centrales: 1) ¿cómo se encuentra regulado el derecho a la protesta? y 2) ¿cómo se encuentra regulado el uso de la fuerza de los organismos de orden y seguridad? Así, obtenemos un panorama detallado de la situación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México.

El análisis normativo entrega hallazgos que van confirmando la gravedad del diagnóstico contextual que hemos presentado. A saber, y sin pretensión de exhaustividad:

- Que en las seis jurisdicciones analizadas el derecho a la protesta tiene un reconocimiento normativo. Sin embargo, existen diversas restricciones, particularmente, de instrumentos infralegales.
- Si bien se puede ver en varios países un intento de regular el uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones, lo cierto es que las regulaciones son incompletas o insuficientes.
- Preocupa en demasía que varios de los intentos de regulación se realicen a través de normativa administrativa interna de las fuerzas de seguridad. En algunos casos, la normativa operativa es secreta, y no existe la posibilidad de acceder a ella.
- Críticamente, al no existir transparencia, se favorece un estado de cosas donde no hay posibilidad de ejercer control civil.

Estos son algunos de los hallazgos del presente texto, el cual muestra un panorama preocupante. De esta manera, el informe se convierte en una herramienta diagnóstica que demuestra la necesidad de mejorar la protección del derecho a la protesta en nuestra región. También, entrega una mirada crítica sobre el estado de la regulación del uso de la fuerza policial letal y “menos letal” en estos contextos.

Una conclusión de este informe son las limitaciones del derecho para dar cuenta del problema en su dimensión práctica. En efecto, desde un punto de vista normativo, uno podría creer que los avances en la regulación del uso de la fuerza van reflejando un cambio en la protección de los derechos humanos. Sin embargo, como queda en evidencia en los casos de Colombia y Chile, dos de los países donde existen mayor regulación –comparado con otros países de la región–, la existencia de estas normas –especialmente aquella que solo recoge principios–, no asegura la protección real de esos derechos.

Se hace necesario, entonces, continuar indagando sobre lo que ocurre a nivel operativo. Para ello, es necesaria una mirada interdisciplinaria que sea capaz de evaluar la eficacia operativa de la regulación policial, especialmente aquella que versa sobre el uso de la fuerza, y que responda preguntas cómo:

¿qué tipo de municiones o armas son “menos letales” ?, ¿cómo se van a regular?, ¿en qué casos se van a autorizar? Para evaluar la idoneidad real de los estándares operativos de comportamiento policial debemos poder complementar la mirada del derecho con la de otras disciplinas que pueden brindarnos un mejor panorama sobre cómo debemos regularla de acuerdo con las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos.

JAVIER VELÁSQUEZ VALENZUELA

Profesor, Universidad Católica de Temuco, Chile.

Director, Centro de Derechos Humanos UCT.

Listado de documentos y su citación en el texto

	Documento	Año	Citación
ONU	Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General	1979	Código de Conducta ONU
	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	1990	Principios Básicos ONU
	Relatoría Especial sobre el derecho de reunión pacífica y de asociación		Relatoría ONU sobre reunión pacífica
	Relatoría Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias		Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales
ARG	Decreto Ley 333, Ley Orgánica de la Policía Federal	1958	Ley Orgánica de la Policía Federal
	Decreto Nacional 6.580, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal	1958	Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal
	Ley 24.059 de Seguridad Interior	1991	Ley de Seguridad Interior
	Ley 6976, Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco	2012	Ley de Seguridad Pública del Chaco
	Ley 7710 de la Provincia del Chaco, Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales-fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas	2015	Criterios Mínimos del Chaco
	Ley 5688, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2016	Ley de Seguridad Pública de Buenos Aires
BR	Ordenanza interministerial 4226, que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública	2010	Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza

	Documento	Año	Citación
BR	Resolución 6. Disposiciones sobre Recomendaciones del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, para garantizar los Derechos Humanos y aplicar el Principio de la No Violencia en el contexto de Manifestaciones y Eventos Públicos, así como en la ejecución de órdenes judiciales de manutención y recuperación.	2013	Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones
	Ley Federal 13.060, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional	2014	Ley de Armas Menos Letales
CH	Decreto 1086 del Ministerio del Interior, Reuniones Públicas	1983	Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas
	Decreto Supremo 1364 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece Disposiciones Relativas al Uso de la Fuerza en las Intervenciones Policiales para el Mantenimiento del Orden Público	2018	Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza
	Circular n.º 1832, Uso de la Fuerza: actualiza instrucciones al respecto	2019	Circular n.º 1832 de Carabineros
	Orden General 2635, de la Dirección General del Carabineros de Chile, que introduce los nuevos protocolos de intervención para el mantenimiento del orden público	2019	Protocolos de Carabineros
COL	Ley 1801, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	2016	Código de Policía de Colombia
	Resolución 03002 de la Dirección Nacional de la Policía Nacional de Colombia, Por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional	2017	Manual Policial para Intervención en Manifestaciones
	Resolución 02903, de la Dirección Nacional de la Policía Nacional de Colombia, Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional	2017	Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales

	Documento	Año	Citación
COL	Resolución 1190 del Ministerio del Interior de Colombia, Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”	2018	Resolución del Ministerio del Interior que Adopta Protocolo para Protestas Pacíficas
	Decreto 003, Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”	2021	Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza
HN	Decreto 226 de 2001, “Ley de Policía y de Convivencia Social”	2002	Ley de la Policía de Honduras
	Decreto 168 de 2013, “Ley de la Policía Militar del Orden Público”	2013	Ley de Policía Militar
	Acuerdo de la Secretaría de Defensa Nacional 0733, “Reglamento de la Ley de Policía Militar del Orden Público”	2015	Reglamento de la Ley de Policía Militar
	Decreto 018 de 2017, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras	2017	Ley Orgánica de la Policía de Honduras
MX	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2009	Ley de Seguridad Pública
	Ley de la Guardia Nacional	2019	Ley de la Guardia Nacional
	Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza	2019	Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza
	Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública 05/XLVI/20 – Anexo 6, que emite el “Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza”	2021	Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza

Presentación

La propuesta de llevar a cabo esta investigación surgió a partir de un trabajo colaborativo entre el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (CDH) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), en el marco del seguimiento de diversos casos de violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de represión e intervención policial en protestas sociales en distintos países. Los casos, litigados ante el sistema interamericano de derechos humanos por Cejil, dejaban en evidencia que el uso excesivo e ilegítimo de la fuerza por parte de las policías y fuerzas de seguridad no solo respondía a un claro apartamiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la conducta de los agentes estatales, sino también a un apartamiento entre los marcos normativos que regulan esa actuación y esos estándares. Así, en los casos estudiados nos quedaba claro que, aun con una conducta de las fuerzas policiales ajustada a la normativa local, resultaba improbable que se pudieran efectivamente prevenir y evitar violaciones de derechos humanos derivadas de una actuación ilegítima y excesiva de las fuerzas de seguridad.

En efecto, para evitar el uso arbitrario y excesivo de la fuerza estatal en el marco de protestas sociales, es necesario, en primer lugar, que los Estados cuenten con un adecuado marco normativo. Los miembros de los cuerpos de seguridad tienen, muchas veces, la difícil tarea de abordar situaciones que requieren, en cuestión de segundos, la determinación de la administración de la fuerza, de conformidad con los criterios y estándares que permitan garantizar la protección de los derechos humanos. Partiendo del reconocimiento de que la normativa por sí sola no se traduce directamente en una praxis adecuada, resulta importante resaltar que, sin la existencia de normativa clara, suficiente y en concordancia con los derechos humanos, las fuerzas de seguridad no cuentan con la primordial herramienta necesaria para guiarlos en su accionar. La normativa, si bien resulta insuficiente por sí sola, es absolutamente necesaria y el principal punto de partida hacia un abordaje respetuoso de los derechos humanos. En este sentido, es deber de los Estados disponer de directrices que permitan que dicho abordaje resulte legítimo, necesario y proporcionado.

Bajo esta premisa, el objetivo central de este libro es contribuir al conocimiento y la revisión de los marcos normativos internos de países en

América Latina y la forma en que los mismos reciben o no las obligaciones internacionales del Estado de proteger y facilitar las protestas y manifestaciones públicas, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que deben enmarcar la protección del derecho a la protesta y el uso –como último recurso– de la fuerza en contextos de protesta. Ello no solo para identificar prácticas y problemas recurrentes en la regulación de la actuación policial en protestas sociales, sino también para contribuir, a partir de esa identificación, a la construcción de marcos conceptuales y normativos que permitan guiar efectivamente la actuación policial con apego a los estándares internacionales.

Con ese fin, el libro analiza con perspectiva comparada la normativa nacional sobre el uso de la fuerza en el contexto del derecho a la protesta en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México. Estos países fueron escogidos por su representación geográfica, pero también por ser países que han experimentado fenómenos de protestas sociales caracterizados por el abuso de la fuerza en la respuesta estatal y la existencia de graves violaciones de derechos humanos.¹ Si bien no son los únicos países en la región donde se dan situaciones de represión por la

1 Ver, por ejemplo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Argentina: el derecho a la protesta en riesgo*, 2019, <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/11/2019-El-derecho-a-la-protesta-en-riesgo.pdf>; Reuters, Police tear gas indigenous protest for land rights in Brazil, 22 de junio de 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/police-tear-gas-indigenous-protest-land-rights-brazil-2021-06-22/>; CIDH, CIDH condena el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresa su grave preocupación por el elevado número de denuncias y rechaza toda forma de violencia, 6 de diciembre de 2021, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/317.asp>; CIDH, CIDH condena excesivo uso de la fuerza y rechaza toda forma de violencia en el marco de las protestas sociales en Chile, 23 de octubre de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/270.asp>; CIDH, La CIDH condena el uso excesivo de la fuerza policial y expresa preocupación por hechos de violencia en el marco de las manifestaciones públicas en Colombia, 16 de septiembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/219.asp>; Telesurtv.net, Represión policial deja varios heridos en norte de Honduras, 18 de junio de 2021, <https://www.telesurtv.net/news/represion-policial-protestas-honduras-20210618-0020.html>; Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *El sexenio de la resistencia. Informe sobre la protesta social y la respuesta estatal 2012-2018*. México, 2018, pp. 22-29. https://libertadyprotesta.org/wp-content/uploads/2018/12/el_sexenio_de_la_resistencia_sexenio_2012-2018_fleps.pdf; CIDH, La CIDH condena actos de violencia en el desalojo y detención de manifestantes en el local de la Comisión de Derechos Humanos del estado de México, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/228.asp>.

protesta social,² esperamos que el estudio de sus marcos normativos brinde una herramienta útil para toda la región, aportando enfoques técnico-jurídicos que puedan guiar, en forma acorde con los estándares internacionales, a las personas funcionarias estatales involucradas en el diseño de políticas públicas vinculadas a la regulación y el control de la actuación policial en el marco de protestas sociales, en la elaboración de legislaciones o protocolos vinculados a la materia, y en el diseño de capacitaciones y entrenamientos adecuados respecto del uso de la fuerza.

Al mismo tiempo, este libro tiene como finalidad transformarse en una herramienta útil para las personas manifestantes a fin de conocer el alcance de sus derechos o controlar con mayor efectividad la actividad estatal. Asimismo, pretende ser una contribución para personas defensoras de derechos humanos en casos vinculados al uso de la fuerza en protestas sociales. Por último, apuntalará la tarea de quienes trabajen en el ámbito de formación en derechos humanos, toda vez que proporcionará un entendimiento acabado de las limitaciones para el uso de la fuerza en el marco de protestas sociales.

Muchas personas contribuyeron con su tiempo y experticia a esta investigación para hacerla posible. A todas ellas nuestro profundo reconocimiento y agradecimiento.

Las siguientes personas fueron clave para ayudarnos a entender mejor la situación nacional de los distintos países. En Argentina, Agustín Cavana, Natalia Lorena D'Alessandro, Victoria Darraidou, Cristiana Domínguez, Leonardo Filippini, Valeria Gramuglia y Noelia Portela Chiachiarini. En Brasil, Fernando Delgado, Beatriz Pedreira, Jania Saldanha, Fábio Amado de Souza

2 Por ejemplo, en los últimos dos años hemos visto la pérdida de vidas y otras graves violaciones de los derechos humanos en situaciones similares en Bolivia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú y Venezuela, entre otros países de América. Al respecto ver, por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa 192 de 7 de agosto de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/192.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa 286 de 28 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/286.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa 252 de 9 de octubre de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/252.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa R128 de 8 de junio de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1177>; CIDH, Comunicado de Prensa 281 de 23 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/281.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa R151 de 14 de junio de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1143&IID=2>; CIDH, Comunicado de Prensa 108/19 de 30 de abril de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/108.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa 275 de 16 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/275.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa 015 de 25 de enero de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/015.asp>.

Barreto, Camila Marques y Tereza Mansi. En Chile, Paula Ballesteros Rodríguez³ y Javier Velásquez. En Colombia, Paula Aguirre, Sofía Forero Alba y Jomary Ortigón. En Honduras, Celso Alvarado, Virginia Contreras, Kelsey Jost Creegan, Anny Matamoros, Joaquín Mejía, Ángel Muñoz, Alex Navas, Andrés Pérez y Reina Rivera. Y, finalmente, en México, Adriana Muro, Sofía de Robina Castro y Javier Villalba Solís.

Las siguientes personas apoyaron con distintos aspectos de la investigación y el análisis en su calidad de pasantes y colaboradoras del CDH, Cejil y la Fundación Konrad Adenauer: Andrea Schuster, Agustina Castanheira, Cecilia Belén Calello, María Julieta Del Valle, Marisol Carasa (pasantes y colaboradoras del CDH); Abril García, Martín Ava y Stephanie Davie (pasantes de Cejil), y Daniela Montaña Gil (pasante de KAS).

Asimismo, queremos reconocer y agradecer a la Fundación Konrad Adenauer por su apoyo para este proyecto y, especialmente, a Marie Christine Fuchs y Miguel Barboza, por sus contribuciones y revisiones durante todo el proceso.

Finalmente, un especial reconocimiento y agradecimiento a María Luisa Romero, como investigadora principal y María Judith Arrocha De La Rosa, Mariana Prandini Assis y Soledad Sánchez Jeanney, como asistentes de investigación, por liderar el gran trabajo de investigación, sistematización, análisis y redacción de este libro.

MARÍA NOEL LEONI

MARTÍN SIGAL

3 Paula Ballesteros Rodríguez es la jefa de la Unidad de Estudios y Memoria del INDH de Chile y nos proporcionó el documento: INDH, Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros de Chile, en *Informe Anual 2014. Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*. Santiago, INDH, 2015, el cual no se encontraba completo en la web.

Estructura y nota metodológica

Este trabajo está estructurado de la siguiente forma. En el Capítulo I, se presentan de manera general los estándares internacionales sobre el derecho a la protesta y las obligaciones estatales correspondientes, así como la protección constitucional del derecho a la protesta en los seis países bajo estudio. En el Capítulo II, se resume la normativa relevante con respecto al derecho a la protesta y al uso de la fuerza en los seis países estudiados, y se analizan de forma comparada los conceptos específicos y relevantes de la normativa nacional a la luz de los estándares internacionales al respecto, con el objetivo de identificar los aspectos que se apartan de los estándares y las distintas formas en que las normativas contribuyen a crear brechas entre las pautas internacionales y la actuación policial en el terreno.

Finalmente, el Capítulo III recoge conclusiones generales y aportes prácticos que buscan generar nuevos insumos y recomendaciones para distintos actores interesados o involucrados en las garantías de derechos humanos de las personas que participan en manifestaciones públicas, incluidas las autoridades estatales, la sociedad civil, la academia y los sistemas judiciales.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis comparado del marco normativo de los seis países estudiados, tomando en cuenta estándares jurisprudenciales relevantes en la materia, para identificar los aspectos que se apartan de los estándares internacionales. Se profundiza sobre las diversas formulaciones, categorías y términos que las distintas legislaciones, protocolos y reglamentos utilizan para materializar los principios rectores de derechos humanos sobre el uso de la fuerza en instrucciones, y la forma en que estas formulaciones conducen o no a reglas de actuación claras y ajustadas a las obligaciones internacionales de los Estados.

La metodología de investigación consistió, en primer lugar, en revisar fuentes secundarias sobre protesta y uso de la fuerza en la región, con lo cual se pudo confirmar la necesidad e importancia de un trabajo como este que analice, de manera comparativa y detallada, desde una perspectiva de derechos humanos, la normativa nacional relevante sobre el derecho a la protesta y el uso de la fuerza de varios países en la región.⁴

4 Existen algunos informes importantes que estudian distintos aspectos de la normativa nacional y que resultaron relevantes para este Informe, ya sea sobre el uso de la fuerza de mane-

En segundo lugar, se realizó una sistematización de los estándares internacionales que han sido desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos vinculados al derecho a la protesta y la correspondiente actuación estatal, con especial énfasis en lo que respecta al uso de la fuerza por parte del Estado. El marco para su sistematización fueron la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana) y los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión Interamericana), a través de sus distintos mecanismos de supervisión, así como del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, informes de relatorías relevantes y de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) y otras fuentes de normas especializadas como el *Código de conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*⁵ (Código de conducta) y los *Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Principios básicos).⁶ También se revisó jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para complementar algunos estándares universales e interamericanos.

ra general a la luz de estándares internacionales o en el contexto específico de la protesta social enfocados en la normativa de un país en particular. Ver, por ejemplo, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, <https://undocs.org/es/A/HRC/17/28>; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014; CIDH, *Informe Anual 2015, capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 48/15, 31 de diciembre de 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>; Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Derechos Humanos*, 2018, <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1699?show=full>; Sebastián Lalinde Ordóñez, *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia*. Documento 49. Bogotá, Dejusticia, 2019, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protستا-y-democracia-en-Colombia.pdf>; Comisión Colombiana de Juristas, *Protestas sociales y uso excesivo de la fuerza en Colombia: un análisis desde la lente de la prohibición de la tortura. Informe de la CCCT y la OMCT*, 24 de junio de 2020, https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=334.

5 ONU, Asamblea General, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.

6 Acnudh, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

Además, como punto de partida y referencia se tomaron otros trabajos de compilación de estándares como el de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH⁷ (RELE); el de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para América del Sur y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile⁸ (INDH); el informe conjunto de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (Relatoría sobre reunión pacífica) y la Relatoría Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Relatoría sobre ejecuciones extrajudiciales) acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones;⁹ el documento *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, segunda y tercera edición, de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa,¹⁰ y los Principios de Artículo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*.¹¹

En tercer lugar, se revisó la normativa nacional relevante de los seis países bajo estudio. En particular, se analizó lo establecido en las constituciones con respecto al derecho a la protesta y la normativa legislativa y administrativa

7 CIDH, *Protesta y derechos humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019.

8 Acnudh, Oficina Regional de América del Sur e INDH, *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*, 2014, <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>.

9 ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Doc. ONU A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016. <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>.

10 La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha descrito las *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2007, como el conjunto más avanzado de buenas prácticas disponible durante elaboración de su informe (ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Doc. ONU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012. <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>) Estas Guías han sido actualizadas en una tercera edición: OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2 ed., 2010, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf>; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3 ed., 2019, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e).

11 Artículo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*, 2016, https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right_to_protest_principles_final.pdf.

nacional sobre la protesta y el uso de la fuerza. La normativa administrativa incluyó, dependiendo del país, decretos, protocolos de actuación, manuales, reglamentos y recomendaciones o directrices expedidas por el gobierno. En los casos de países con sistema federal (Argentina, Brasil y México) se escogieron algunas otras jurisdicciones más allá de lo federal para complementar el análisis. Así, en Argentina se revisó normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia del Chaco; en Brasil se hizo lo mismo en São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal, y en México se revisó normativa en la Ciudad de México. Además, se examinó jurisprudencia relevante de las máximas cortes o tribunales constitucionales para entender cómo se protege el derecho a la protesta en los distintos países. La normativa utilizada fue evaluada y actualizada hasta junio de 2021. Las modificaciones a las regulaciones posteriores a dicha fecha se encuentran fuera del alcance del presente trabajo.

La metodología particular utilizada para revisar la normativa nacional se basó en el relevamiento, estudio, análisis y sistematización de información y documentos existentes y de acceso generalizado en la web. Se señala que toda la normativa analizada en el presente trabajo es de acceso público, en especial atención a la transparencia como un valor esencial para garantizar la legalidad y la rendición de cuentas. Los casos en los que la normativa no fue de acceso público, o a la cual no pudimos acceder de manera directa en repositorios públicos, se mencionan especialmente en los apartados correspondientes. El estudio de la normativa interna de los Estados se complementó con aportes de profesionales, expertos y referentes de los temas abordados en los diversos apartados, pero estas no constituyeron fuente de normativa, sino instancias meramente consultivas.

CAPÍTULO

La protección del derecho a la protesta social

ESTÁNDARES INTERNACIONALES: LA PROTESTA SOCIAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La protesta social: definición, protección y limitaciones

La protesta social ha sido definida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como “una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación”.¹ En el sistema universal de derechos humanos se entiende por “reunión”, incluyendo las manifestaciones y protestas, una concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con el propósito de expresar quejas y aspiraciones.² Como ejemplos de protestas la CIDH menciona la expresión de perspectivas políticas, sociales o culturales; apoyo o críticas a un partido político o al gobierno; la denuncia de un problema público y la visibilización de una situación de discriminación o marginalización.³ Aunque las protestas sociales usualmente se relacionan con concentraciones o marchas en espacios públicos, las mismas se manifiestan de distintas formas y modalidades, como pueden ser los cortes de ruta (bloqueos de vías), cacerolazos, vigiliadas, campañas, sentadas prolongadas, manifestaciones tipo ocupación, *flash-mobs*, entre otras.⁴

1 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 1.

2 ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 10; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37, relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020, párrs. 12 y 13, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>.

3 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 1.

4 *Ibid.*, párr. 8; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24, <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 10; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, ed., cit., párrs. 9 y 44; Corte IDH, Caso López Lone y Otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 302, párr. 167, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf%20; CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores

El derecho a protestar se apoya en derechos humanos esenciales reconocidos por los principales tratados internacionales en la materia⁵ y las constituciones nacionales.⁶ En la Convención Americana sobre Derechos Hum-

de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párr. 56.

5 Ver ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, artículo 20. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>; ONU, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969, artículo 15. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, art. 21. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>; Consejo de Europa, *Convención Europea de Derechos Humanos*, adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953, artículo 11. https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf.

6 Ver, por ejemplo, en países de América Latina: Congreso Nacional de Argentina, Constitución de la Nación de Argentina, 3 de enero de 1995, artículos 14, 35 y 37, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>; República Bolivariana de Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, 36.870, 30 de diciembre de 1999, artículos 51, 52, 53, 57, 62, 67 y 68, <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>; Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 07 de enero de 2009, artículos 21 (4), 24 y 26 (I.1), <https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe>; Asamblea Nacional Constituyente de Brasil, Constitución de la República Federativa de Brasil, 5 de octubre de 1988, artículos 5° XVI, 220, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Para la traducción al español se utilizó versión publicada en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>; Congreso Nacional de Chile, Constitución Política de la República de Chile, 1980, artículos 19(12), (13), (14) y (15), https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf; Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, Constitución Política de Colombia, 13 de junio de 1991, artículos 37, 38, 20, 40 y 107, <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>; República de Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949, artículos 25-29, 90 y 98, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871; República de Cuba, Constitución de la República de Cuba, 10 de abril de 2019, artículos 14, 54, 56, 61 y 80, <http://www.cuba.cu/gobierno/NuevaConstitucion.pdf>; República Dominicana, Constitución Política de la República Dominicana, 26 de enero de 2010, artículos 22, 47, 48 y 49, <http://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>; República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, artículos 18(1), 23, 61(1-8), 66(6), (13), (23), 95 y 96, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf; El Salvador, Constitución Política de El Salvador, 15 de diciembre de 1983, artículos 6, 7, 18 y 72 (2), https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm; Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, artículo 9, <http://www.diputados.gob.mx/>

nos (CADH), el artículo 15 consagra el derecho de reunión pacífica y sin armas,⁷ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), su artículo 21 protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar.⁸ Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como el Comité de Derechos Humanos han establecido que el derecho a protestar se encuentra protegido por el derecho de reunión.⁹

El derecho a manifestarse también está protegido por el derecho a la libertad de expresión ya que “la expresión de opiniones, difusión de información y articulación de demandas constituyen objetivos centrales de las protestas”.¹⁰ Como lo explica la CIDH, “el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más, sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de

LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf; República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, artículos 28, 33-35, 136 y 137, https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf; Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Constitución Nacional de Honduras, Decreto 131, 11 de enero de 1982, artículos 37, 72, 78-79, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>; República Oriental de Uruguay, Constitución de la República Oriental de Uruguay, 1997, artículos 29, 30, 38 y 39, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>; Nicaragua, Constitución Política de Nicaragua, 22 de enero de 1948, artículos 29, 96-99 y 101, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bfc75706257307006f6c6d>; Panamá, Constitución Política de Panamá, 11 de octubre de 1972, artículos 37, 38, 41 y 132, <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>; República del Paraguay, Constitución de la República del Paraguay, 20 de junio de 1992, artículos 26, 32, 40, 42 y 117, <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>; Perú, Constitución Política del Perú, 29 de diciembre de 1993, artículos 2 (4), (5), (12), (13) y (17), <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>.

7 Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (CADH), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 15. Ver también Corte IDH, Caso Escher y otros vs. Brasil, Sentencia de 6 de julio de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 2001, párr. 169, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf.

8 ONU, PIDCP, cit., artículo 21; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 6.

9 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 371, párr. 171; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 6.

10 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 18. Ver también CIDH, *Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión*, 2005, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 febrero de 2006, cap. V, p. 130, párr. 6, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>.

expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”.¹¹ La Corte IDH ha establecido que la manifestación pública y pacífica “es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos”.¹² Así, las protestas también pueden ser protegidas por otros derechos aparte del de reunión: libertad de expresión, libertad de asociación y derechos políticos.¹³ Además de gozar de la protección de estos derechos, los participantes en protestas también deben gozar de la protección del derecho a la vida; a la integridad física, que incluye el derecho a no ser objeto de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la dignidad; a la intimidad, y a un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos humanos.¹⁴

El principio general de no discriminación aplica de manera especial al derecho a la protesta.¹⁵ Todas las personas físicas, agrupaciones, asociaciones no registradas, entidades jurídicas y empresas tienen la libertad de organizar y participar en reuniones públicas de protesta.¹⁶ Igualmente, como ha enfatizado el Comité de Derechos Humanos, el derecho de reunión pacífica lo pueden ejercer “los ciudadanos extranjeros, los migrantes (documentados o indocumentados), los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas”.¹⁷

En particular, los Estados deben prestar especial atención y adoptar las medidas necesarias para garantizar “la protección equitativa y efectiva”

11 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 87; CIDH, *Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión*, 2005, cit., cap. V, párr. 93.

12 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 171. Ver también Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, cit., párr. 167.

13 Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, cit., párr. 160. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 33; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 9.

14 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 8. Ver también ONU, Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, párrs. 2-3, <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/22/10>; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014, párrs. 2-3, <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/25/38>; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 9 y 21.

15 CADH, cit., artículo 24; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 3; ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, cit., artículo 1. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 46; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 8, 24 y 100; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párrs. 2.5; 46-60.

16 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 15; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 49.

17 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 5.

de los derechos de los grupos en especial situación de vulnerabilidad que han sido a la vez históricamente discriminados y excluidos de manera sistemática del debate público, como las mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, extranjeros, integrantes de minorías étnicas y religiosas, personas desplazadas, pueblos indígenas, personas que son discriminadas por su orientación sexual o identidad de género, y defensoras y defensores de los derechos humanos.¹⁸ Como lo ha observado la Relatoría ONU sobre reunión pacífica, al restringir o excluir a estos grupos del ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación, se refuerza su marginación.¹⁹

Dado el “interés social imperativo” del derecho a protestar, existe una presunción general en favor de su ejercicio que “debe estar establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, y aplicarse a todos sin discriminación”.²⁰ Además, debido a los derechos esenciales en juego, y al rol fundamental que cumple el derecho a manifestarse en las democracias y el Estado de derecho, el mismo solo puede limitarse de acuerdo con los términos permitidos por el derecho internacional de los derechos humanos: estar expresamente fijado por la ley, estar orientado al logro de los objetivos legítimos autorizados –la protección de la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, salud o moral pública o el respeto de los derechos de los demás–, ser necesario en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan.²¹ En su reciente Observación general n.º 37 sobre derecho de reunión, el Comité de Derechos Humanos explica así los requisitos para invocar los objetivos legítimos a fin de restringir el derecho de reunión pacífica:²²

- *Seguridad nacional.* Se puede invocar si las restricciones “son necesarias para preservar la capacidad del Estado de proteger la existencia de

18 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 16. Ver también ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 15, <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>.

19 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., párr. 15; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 51.

20 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 91. Ver ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, cit., párr. 2.

21 CADH, cit., artículo 15; ONU, PIDCP, cit., artículo 21. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 31-45; TEDH, *Caso Kudrevicus y otros v. Lituania*, Sentencia del 15 de octubre de 2015, aplicación n.º 37553/05, párr. 91, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 39-69.

22 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 42-47.

- la nación, su integridad territorial o su independencia política”, pero las reuniones pacíficas “muy raramente llegarán a ese umbral”.
- *Seguridad pública*. Se debe establecer “que la reunión crea un riesgo real y significativo para la seguridad de las personas (la vida o la seguridad personal) o un riesgo similar de daños graves a los bienes”.
 - *Orden público*. No se deben basar en una definición vaga de este concepto, el cual se entiende como “el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el derecho de reunión pacífica”, aun cuando las reuniones pacíficas produzcan un efecto perturbador inherente o deliberado.
 - *Salud pública*: pueden permitirse excepcionalmente las restricciones como cuando hay un brote de una enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas o, en casos extremos, cuando la situación sanitaria durante una reunión presenta un riesgo importante para la salud de la población o de los propios participantes.
 - *Moral*: no debe usarse para “proteger concepciones de la moralidad que se deriven exclusivamente de una sola tradición social, filosófica o religiosa y cualquier restricción de este tipo ha de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos, el pluralismo y el principio de no discriminación”. No puede usarse para limitar las expresiones de orientación sexual o identidad de género.
 - *Derechos y libertades de los demás*: se deben permitir los trastornos y la perturbación de la normalidad a menos que “impongan una carga desproporcionada” a los derechos humanos de personas que no participen en la reunión, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones.

En similar sentido al Comité de Derechos Humanos, la CIDH ha destacado que, al determinar su actuación en los contextos de manifestaciones públicas, los Estados “suelen subordinar el ejercicio del derecho a la protesta social al presunto mantenimiento de intereses colectivos como el orden público y la paz social, basándose en la vaguedad o ambigüedad de estos términos para justificar decisiones restrictivas de los derechos”:²³

23 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 96.

... en algunas ocasiones el ejercicio [del derecho a la protesta] distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.²⁴

En este contexto, los Estados deben tomar las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, “sin restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas”.²⁵ Toda limitación e injerencia en el ejercicio del derecho a la protesta debe estar debidamente justificada en un riesgo a un interés legítimo estrictamente definido, solo podrá hacerse a través de los medios menos intrusivos, y en ningún caso puede comprometer la esencia del derecho.²⁶

En seguimiento a estos estándares, los Estados “no pueden limitar la protesta social con base en los prejuicios e intolerancia que los gobiernos o las sociedades tengan frente a una persona o grupo”²⁷ ni por “el tipo de reclamo, contenido o demanda que los participantes de las manifestaciones intenten defender”.²⁸ Además, los Estados deben tomar medidas positivas para evitar que actores no estatales amenacen el ejercicio de los derechos de personas manifestantes en situación de vulnerabilidad, lo cual puede ocurrir “a través

24 *Ibid.*, párr. 86. Ver también CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 198, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

25 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 167.

26 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párrs. 29 y 35; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12, <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>.

27 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 46. Ver también ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 8, 25, 46; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., párr. 11; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párrs. 2.5, 46-51.

28 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 47. Ver también ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 32, 46, 48 y 49; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párrs. 3.3; 94-96.

de actitudes patriarcales, estereotipos, asunciones y construcciones sociales que mantienen a esos grupos al margen de la sociedad”.²⁹

La protesta social y el estado de excepción o de emergencia

En América Latina, la protesta social ha sido limitada y reprimida muchas veces en el marco de estados de excepción.³⁰ Ante protestas que causan malestar social o conflictividad interna, Estados en la región han recurrido a la declaración del estado de excepción para permitir, de acuerdo con el marco jurídico interno, “suspensiones de los derechos, alteraciones en las formas de garantizarlos o la intervención de las fuerzas armadas”.³¹

Estos “supuestos de emergencia” que limitan severamente el derecho a la protesta no se adecúan a los estándares internacionales de derechos humanos.³² Los tratados internacionales de derechos humanos establecen condiciones estrictas que rigen la suspensión de garantías fundamentales durante los estados de emergencia, los cuales solo podrán adoptarse en situaciones excepcionales de peligro público.³³ Las manifestaciones públicas, “aun cuando expresen malestar social”, no justifican en sí una declaración de estado de emergencia.³⁴ Tal como lo ha explicado la CIDH, tanto las molestias ocasionadas como los posibles hechos de violencia que puedan surgir en el contexto de protestas sociales “deben ser normalmente prevenidos, investigados y sancionados sin necesidad de recurrir a la suspensión de derechos”.³⁵

En el caso excepcional en que un estado de emergencia autorizado por el derecho internacional requiera la suspensión de los derechos de reunión y asociación, el Estado debe cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad para evitar que las medidas de estado de excepción o de emergencia sean utilizadas de manera “ilegal, abusiva y desproporcionada”.³⁶ Esto significa que las protestas y manifestaciones no deben

29 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 53; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., párr. 9.

30 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 319.

31 *Ibid.*, párrs. 319 y 323.

32 *Ibid.*, párr. 323.

33 Ver CADH, cit., artículo 27; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 4.

34 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 324.

35 *Idem.*

36 CIDH, Resolución 1/2020, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020, párr. C3g, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 327.

ser interrumpidas de manera automática o ilimitada.³⁷ Además, como lo ha explicado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los estados de emergencia generalmente basta la posibilidad de limitar derechos, por ejemplo, el de reunión pacífica, cuando las “exigencias de la situación” no justifican la suspensión de tal derecho.³⁸

En el contexto de la actual crisis sanitaria originada por la covid-19, varios Estados en la región y el mundo han recurrido a la suspensión del artículo 15 de la CADH y del artículo 21 del PIDCP.³⁹ Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recordado que, durante esta crisis de salud pública, las medidas de excepción o de emergencia no deben ser utilizadas para “aplantar la disidencia” o “controlar a la población”, sino que deben utilizarse para “enfrentar eficazmente la pandemia”.⁴⁰ Las relatorías especiales de las Naciones Unidas también han enfatizado que “incluso durante los estados de emergencia, el uso de la fuerza sigue guiándose por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución”.⁴¹ Estos principios se explicarán con mayor detalle *infra*.⁴²

37 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 327.

38 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 29. Estados de emergencia (artículo 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr. 5, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1997.pdf>. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai, A/HRC/20/27*, cit., párr. 21; ONU, OACD, *Emergency Response and Covid-19: Guidance*, 27 de abril de 2020, p. 2, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

39 Ver Centre for Human Rights of the University of Pretoria, *Laws on the right of peaceful assembly: worldwide. Many States have derogated from the right of assembly due to COVID-19 - Derogations to the right of assembly under the ICCPR, the ACHR, and the ECHR*, noviembre de 2020, <https://www.rightofassembly.info/news/states-begin-to-derogate-from-the-right-of-assembly-owing-to-the-covid-19-pandemic>.

40 ONU, Oficina de la Alta Comisionada, “COVID-19: las medidas de emergencia no deben servir de pretexto para abusos y vulneraciones de derechos humanos”, dice Bachelet. Ginebra, 27 de abril de 2020, <http://www.oacnudh.org/covid-19-las-medidas-de-emergencia-no-deben-servir-de-pretexto-para-abusos-y-vulneraciones-de-derechos-humanos-dice-bachelet/>.

41 ONU, Oficina de la Alta Comisionada, *Las medidas de seguridad de COVID-19 no son una excusa para el uso excesivo de la fuerza, afirman Relatores y las Relatoras Especiales de la ONU*. Ginebra, 17 de abril de 2020, <http://www.oacnudh.org/las-medidas-de-seguridad-de-covid-19-no-son-una-excusa-para-el-uso-excesivo-de-la-fuerza-afirman-relatores-y-las-relatoras-especiales-de-la-onu/>.

42 Ver en este capítulo la sección “Obligación del Estado de facilitar y proteger el derecho a la protesta”.

Síntesis de estándares

Definición: la protesta social o manifestación pública es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación.

Protección: el derecho a la protesta se encuentra protegido en el marco del derecho internacional de los derechos humanos por medio del derecho a reunión pacífica, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de asociación. Los ordenamientos jurídicos de los Estados deben establecer de manera clara y explícita la presunción general en favor de su ejercicio.

Limitaciones: el derecho a la protesta solo puede limitarse de acuerdo con los términos permitidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En tan sentido, las limitaciones deberán:

- Estar expresamente fijadas por la ley.
- Estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados: la protección de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud o moral pública o el respeto a los derechos de los demás.
- Ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen.
- Ser estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan.

Estado de excepción o emergencia: frente a los casos excepcionales en los que un estado de emergencia autorizado por el derecho internacional requiera la suspensión de los derechos de reunión y asociación, las protestas y manifestaciones no deben ser interrumpidas de manera automática y/o ilimitada, sino en atención a requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad.

Obligaciones del Estado con respecto al derecho a la protesta

El reconocimiento de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos ejercidos a través de la protesta social es vital para asegurar que el derecho a la protesta sea protegido de manera práctica y efectiva.⁴³ Tanto el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), como otros sistemas regionales y el universal, han afirmado las obligaciones de los Estados de respetar, proteger, facilitar y garantizar los derechos humanos en contextos de protesta.⁴⁴ El deber

⁴³ Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 17; OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3 ed., cit.

⁴⁴ CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 17. Ver también ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 21.

de respetar el derecho a la protesta por parte de los Estados se refiere a cumplir con la obligación negativa de no interferir en el ejercicio de este derecho; la protección, facilitación y garantía se refieren a obligaciones positivas por parte de los Estados. La CIDH define la obligación de proteger como “impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan” el acceso a los bienes que constituyen el objeto del derecho; así mismo, la obligación de facilitar incluye obligaciones tendentes a “asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando puede hacerlo por sí mismo [...] y de promover obligaciones que se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien”.⁴⁵ Finalmente, la obligación de garantizar se relaciona con los deberes de investigar y sancionar toda violación ocurrida en el marco de una manifestación pública.⁴⁶

Obligación del Estado de respetar el derecho a la protesta

Respecto a la obligación de respetar, la CIDH ha señalado que esta “se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho”⁴⁷ y que dicho deber “tiene una especial aplicación a los efectos de abstenerse de impedir u obstaculizar la protesta social”.⁴⁸ Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado que “los Estados no solo deben salvaguardar el derecho a la reunión pacífica, sino que también deben abstenerse de aplicar restricciones indirectas irrazonables a ese derecho” (traducción propia).⁴⁹

Los estándares internacionales vinculados a la obligación de respetar el derecho a la protesta implican que los Estados: i) no deben limitar dicho derecho con la exigencia de una autorización previa; ii) deben respetar el contenido y mensaje que los participantes u organizadores de la manifestación quieran comunicar; iii) deben respetar el tiempo y lugar elegidos por los participantes y organizadores para realizar la manifestación, y iv) deben

45 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 54.

46 *Ibid.*, párr. 245.

47 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 35. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 93.

48 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 54.

49 TEDH, *Caso Oya Ataman v. Turkey*, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Aplicación 74552/01, párrs. 35-36, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>; TEDH, *Caso Djavit An v. Turquía*, Sentencia de 9 de julio de 2003, Aplicación 20652/92, párr. 57, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60953>. Ver también Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, 2014, p. 6, <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Facilitating%20Peaceful%20Protests%20.pdf>.

respetar la elección del modo de la manifestación, mismo que debe cumplir con el “ejercicio pacífico y sin armas” del derecho de reunión.⁵⁰

Obligación del Estado de facilitar y proteger el derecho a la protesta

La CIDH ha explicado que, en el momento concreto en que ocurre una protesta, la intervención del Estado “debe prestar especial atención a los deberes de protección y facilitación, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la CADH”.⁵¹ El artículo 1 de la Convención Americana, además de establecer la obligación de respetar los derechos, establece la obligación de “garantizar su libre y pleno ejercicio”.⁵² Dentro de este deber de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, la Corte IDH ha señalado de manera reiterada en su jurisprudencia que los Estados deben “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁵³ Por su parte, el artículo 2 de la CADH requiere que los Estados adopten “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos” los derechos y las libertades.⁵⁴

En el sistema universal de derechos humanos, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación ha señalado que, en el contexto del derecho a la protesta, existe una obligación positiva del Estado que requiere tanto proteger este derecho como facilitararlo.⁵⁵ El TEDH también ha señalado, refiriéndose de manera específica al derecho de reunión y libre asociación consagrado en la Convención

50 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., cap. III.

51 *Ibid.*, párr. 90.

52 CADH, cit., artículo 1.

53 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 166, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf; Corte IDH, Caso Godínez Cruz vs. Honduras, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, núm. 5, párr. 175, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 90.

54 CADH, cit., artículo 2.

55 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 49. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 27; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 37; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 24; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 90; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párrs. 2.2 y 31; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 22; Artículo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*, cit., sección 3.

Europea de Derechos Humanos, que “si bien el objetivo esencial del artículo 11 [libertad de reunión y asociación] es proteger a la persona contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas en el ejercicio de los derechos protegidos, pueden existir además obligaciones positivas para asegurar el goce efectivo de estos derechos” (traducción propia).⁵⁶

El uso de la fuerza y el derecho a la protesta

El “uso de la fuerza” es un concepto amplio que, según las Naciones Unidas, “se refiere a la capacidad del Estado de hacer uso de la coacción física a través de sus agentes para lograr un fin legítimo”.⁵⁷ Como lo explica la CIDH, “en un Estado de derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas, quienes deben utilizarlos de acuerdo con los estándares [internacionales]”.⁵⁸ En el contexto de las manifestaciones públicas, el uso de la fuerza puede resultar importante para garantizar el derecho a la protesta y proteger la vida e integridad de los que participan en la misma⁵⁹. Sin embargo, el uso excesivo o ilegal de la fuerza también puede constituir “una importante fuente de violaciones” de los mismos derechos que la fuerza pretende proteger, así como socavar las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la comunidad.⁶⁰ Además de implicar violaciones del derecho a la vida y la integridad física, el abuso de la fuerza resulta intimidatorio y puede representar un obstáculo para el ejercicio de otros derechos y libertades.⁶¹

En su jurisprudencia, la Corte IDH ha señalado que en el análisis del uso de la fuerza por parte de agentes estatales se deben tomar en cuenta tres momentos fundamentales: las acciones preventivas, las acciones

56 TEDH, Caso Oya Ataman v Turkey, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, aplicación 74552/01, párr. 36, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>. Ver también Academia de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, op. cit., p. 6.

57 Acnudh, Oficina en México. *Propuesta de Contenidos Básicos para la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza*, mayo de 2019. En el transcurso de la investigación este documento se encontró en <https://hchr.org.mx/comunicados/nota-informativa-documentos-tecnicos-en-relacion-a-las-leyes-nacionales-sobre-uso-de-la-fuerza-y-registro-de-detenido/>, pero al cierre del Informe ya no era accesible por este enlace.

58 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 209.

59 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 101.

60 *Idem*.

61 Ver ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 27.

concomitantes a los hechos y las acciones posteriores a los hechos.⁶² Las acciones preventivas incluyen la creación de un marco normativo sobre el uso de la fuerza, así como la capacitación y el entrenamiento a los agentes encargados de hacer cumplir la ley.⁶³ Como lo ha señalado la Corte IDH, “una adecuada legislación [en materia de uso de la fuerza] 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”.⁶⁴ Las fuerzas de seguridad deben “conocer los principios y normas de protección de los derechos humanos”,⁶⁵ así como los límites y las condiciones a los que debe estar sometida toda circunstancia de uso de la fuerza.⁶⁶ En el contexto de protestas, el Comité de Derechos Humanos señala que “solo se debería desplegar” a fuerzas de seguridad capacitadas “en la vigilancia de reuniones” y “normas pertinentes de derechos humanos con ese fin”.⁶⁷

62 *Ibid.*, párrs. 83-117. Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 251, párr. 78, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf. La Corte explica en este caso que las acciones concomitantes requieren la aplicación de los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, y las acciones posteriores incluyen la debida diligencia en las investigaciones y el trato a los sobrevivientes y a las personas fallecidas.

63 Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párrs. 79-82.

64 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Sentencia de 5 de julio de 2006, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 150, párr. 77, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 166, párr. 87, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf.

65 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párrs. 77 y 78; Corte IDH, Caso del Caracazo vs. Venezuela, Sentencia de 29 de agosto de 2002, Reparaciones, Serie C, núm. 95, párr. 127, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 161; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 87.

66 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 161; Corte IDH, Caso del Caracazo vs. Venezuela, cit., párr. 127; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 87; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 126.

67 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 80. Ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Camboya*, CCPR/C/KHM/CO/2, 27 de abril de 2015, párr. 12, <https://undocs.org/es/CCPR/C/KHM/CO/2>; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Grecia*, CCPR/C/GRC/CO/2, 3 de diciembre de 2015, párr. 42, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GRC/CO/2>; y ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bulgaria*, CCPR/C/BGR/CO/4, 15 de noviembre de 2018, párr. 38, <https://undocs.org/es/CCPR/C/BGR/CO/4>.

La Corte IDH se pronunció recientemente sobre el uso de la fuerza en la protesta social en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*.⁶⁸ La Corte IDH resolvió que la fuerza utilizada en contra de las víctimas no fue necesaria por no existir pruebas e información de que estas estuvieran realizando actos violentos, resistiendo la autoridad de cualquier manera o portando armas.⁶⁹ La Corte encontró que el uso ilegítimo, excesivo e indiscriminado de la fuerza por parte del Estado resultó de “una ausencia de regulación adecuada, una falta de capacitación de los agentes, una supervisión y monitoreo ineficiente del operativo, y una concepción errada de que la violencia de algunos justificaba el uso de la fuerza contra todos”.⁷⁰

En este caso, además, la Corte IDH evaluó de oficio la violación del derecho de reunión, señalando que habilita la violación de otros derechos, además del denominado *chilling effect* que esta violación puede tener sobre futuras reuniones o asambleas, “en tanto las personas pueden optar por abstenerse para protegerse de estos abusos, además de ser contrario a la obligación del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas pueden disfrutar efectivamente de su derecho de reunión”.⁷¹ La Corte concluyó que el uso de la fuerza constituyó una restricción inadecuada del derecho de reunión de las mujeres que se encontraban ejerciendo actividades pacíficas.

Nota aclaratoria sobre las empresas privadas de seguridad

La CIDH ha sido clara con respecto a que las regulaciones legales de los países deben incluir el ámbito de operación de las empresas privadas de seguridad, “proscribiendo su actuación en labores de seguridad ciudadana”.* Como lo explica la propia Comisión, las “empresas privadas solamente brindan servicios de seguridad o custodia de bienes y valores, y no son un complemento o un sucedáneo a las obligaciones de los Estados miembros en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a esta última es una responsabilidad estatal indelegable”.**

* CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 367.

** CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 105.

68 Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, cit.

69 *Ibid.*, párr. 169.

70 *Ibid.*, párr. 170.

71 *Ibid.*, párr. 172.

Obligación del Estado de garantizar el derecho a la protesta

La Corte IDH, en su jurisprudencia, analiza las acciones que deben realizar los Estados posterior a la actuación de sus agentes en contextos de uso de la fuerza para cumplir con la obligación de garantizar la vida y la integridad personal a través de la debida diligencia y humanidad.⁷² Así, señala que los Estados deben proveer servicios médicos a los heridos y comunicar su condición a los familiares y amigos.⁷³

Además, la obligación general de garantizar crea la necesidad “de implementar mecanismos de control y rendición de cuentas” y esta misma obligación, junto el derecho al debido proceso legal y del derecho de acceso a la justicia,⁷⁴ exigen que se cumpla con el deber de investigar y sancionar “toda violación ocurrida en el marco de una manifestación pública”.⁷⁵ Las acciones de cualquier funcionario que haya sido señalado por uso excesivo o indiscriminado de la fuerza en el contexto de una protesta deberán ir acompañadas de una rendición de cuentas y no deben permanecer impunes.⁷⁶

Deber de rendir cuentas

La Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia que la rendición de cuentas sobre la actuación en el ejercicio de tareas públicas es un deber de los funcionarios públicos en una sociedad democrática.⁷⁷ Las herramientas de control de la actuación estatal, al crear una expectativa de rendición de cuentas, “permiten modelar la actuación de las fuerzas de seguridad a partir de estándares democráticos y compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos”.⁷⁸ El Código de Conducta ONU establece que los agentes

72 Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 100; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 143.

73 Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 143; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 100. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 77.

74 CADH, cit., artículos 1.1, 8, 25. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 245.

75 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 246. Ver también Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 100; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 143.

76 Ver OSCE, OIDDH, *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*, 2016, párr. 176, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/230591.pdf>.

77 Ver Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C, núm. 177, párr. 88, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf.

78 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 247.

de fuerzas de seguridad deben cumplir y respetar lo que establece el Código, que deben hacer todo lo que esté a su alcance para evitar que este se violente, y que deben informar si están en conocimiento de una violación o posible violación del mismo.⁷⁹ Esta cultura de responsabilidad y rendición de cuentas debe ser ampliamente promovida por los gobiernos, así como por los demás actores políticos en los Estados.⁸⁰

La CIDH ha explicado el alcance de la obligación estatal de controlar la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de protestas a través de tres dimensiones:⁸¹

1. *La responsabilidad de los Estados.* La rendición de cuentas es un deber de los Estados y, por ende, genera responsabilidad a los gobiernos: los funcionarios deben diseñar operativos que permitan su control, designar de forma clara las cadenas de mandos, decisiones y acciones en el marco de los operativos, e impulsar y sostener investigaciones posteriores ante posibles violaciones de los derechos humanos.⁸²
2. *Los procedimientos administrativos de control, investigación y sanción.* El marco normativo y el diseño institucional del sistema de seguridad debe garantizar el control, la investigación y la sanción del accionar policial en contextos de protestas sociales: los Estados deben contar con procedimientos de carácter administrativo que fijen las faltas y sanciones, respetuosos de las garantías de las víctimas y funcionarios investigados, e institucionalizar mecanismos de recepción de denuncias.⁸³
3. *El control cotidiano del accionar policial.* Los operativos policiales deben permitir el control habitual como herramienta para garantizar el desarrollo de investigaciones y sanciones tanto judiciales como administrativas: los Estados deben adoptar medidas concretas, como por ejemplo el registro y control de inventarios detallados, la identificación y registro de agentes designados para dictar órdenes de uso de la fuerza y el registro de comunicaciones del personal policial durante los operativos.⁸⁴

79 ONU, *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adoptado por la Asamblea General, Resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979, artículo 8, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.

80 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 3.2.

81 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 247.

82 *Ibid.*, párr. 248.

83 *Ibid.*, párr. 249.

84 *Ibid.*, párr. 250.

Las Relatorías ONU sobre reunión pacífica y ejecuciones extrajudiciales han establecido que los Estados deben implementar sistemas adicionales de supervisión no judicial –como un proceso de investigación interna y un órgano reglamentario de supervisión– que complementen el proceso de rendición de cuentas seguidos a través de los procedimientos penales, públicos y privados.⁸⁵

En el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, la Corte IDH constató que hubo un uso ilegítimo y excesivo de la fuerza por parte del Estado mexicano y ordenó como una “medida de rehabilitación, satisfacción y no repetición”, la creación a nivel federal de “un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza” a nivel federal y estatal, y con la participación de miembros de la sociedad civil.⁸⁶ Para esto, el Estado deberá generar sistemas de información que le permitan evaluar, supervisar y fiscalizar los operativos policiales “antes, durante y después del uso de la fuerza”, así como brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan.⁸⁷

En consonancia con los criterios fijados por la Corte, la Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha resaltado como una buena práctica la vigilancia independiente y externa de la policía, pero aclara que para que sea efectiva se requieren recursos, independencia, transparencia e información, apoyo comunitario político y participación de la sociedad civil.⁸⁸

85 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párrs. 94, 96 b) c) d). Ver también ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 3.1.

86 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 356.

87 *Ibid.*, párrs. 13 y 356.

88 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 84. Amnistía Internacional, en sus *Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, también recomienda que se encomiende “a un órgano de control externo, independiente e imparcial la investigación al menos de los incidentes más graves en los que se haga uso de la fuerza (es decir, con resultado de muerte o lesiones graves), y ello con independencia de si se ha iniciado o no una investigación criminal” (Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley - Versión corta*, Países Bajos, Programa Policía y Derechos Humanos, noviembre 2016, p. 27, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x45368).

Deber de investigar, juzgar y sancionar

En el contexto de la protesta social, los Estados deben investigar y juzgar con prontitud, imparcialidad e independencia los hechos que se hayan originado por el uso desmedido de la fuerza o cualquiera otra violación de los derechos humanos por parte de agentes del Estado, de los participantes de la protesta o por terceros no relacionados con la misma, para poder sancionar a los responsables y reparar a los afectados.⁸⁹ Cuando se trate de funcionarios que puedan ejercer la fuerza de manera legítima “se debe investigar sus acciones ante la justicia ordinaria, así como también realizar una investigación administrativa o disciplinaria para determinar su responsabilidad”.⁹⁰ Además, las investigaciones sobre uso excesivo de la fuerza deben estar abiertas al escrutinio público; el Estado debe proveer una explicación a la ciudadanía y publicar el resultado de la investigación.⁹¹

La Corte IDH ha manifestado que “el Estado que deja impune las violaciones de derechos humanos estaría incumpliendo, adicionalmente, su deber general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción”.⁹² La realización de una investigación exhaustiva ha sido señalada por la CIDH como una “necesidad imperiosa” cuando se vulnera el derecho a la vida e integridad física en el contexto de protestas, puesto que el no hacerlo “genera un efecto atemorizador” que impacta negativamente en el ejercicio de los derechos a la reunión pacífica, de libre asociación y de expresión.⁹³

89 CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, cit., párr. 149; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 19; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 90. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 254, 257, 259, 266, 267; Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, cit., párrs. 14 y 132; Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, cit., párrs. 79-80; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 90; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 80.

90 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 255.

91 Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, cit., párr. 80. Ver también: CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 265.

92 Corte IDH, *Caso Cantoral Benavidez vs. Perú*, cit., párr. 69; Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo de 2001, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 76, párr. 198, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_76_esp.pdf; Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre 1999, Fondo, Serie C, núm. 63, párr. 99. Ver también: Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Fondo, Serie C, núm. 70, párr. 129, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf.

93 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 246.

Síntesis de obligaciones de los Estados respecto del derecho a la protesta

Deber de respetar: implica que los Estados tienen la obligación de abstenerse de impedir u obstaculizar el ejercicio del derecho a la protesta social.

Deber de proteger: los Estados tienen la obligación de proteger jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho a la protesta, así como facilitar, lo que implica desplegar una serie de acciones positivas tendentes a facilitar su goce efectivo.

- El uso de la fuerza puede resultar importante para garantizar el derecho a la protesta y proteger la vida e integridad de las personas participantes. Sin embargo, el poder del Estado sobre uso de la fuerza no es ilimitado, y debe apegarse estrictamente a los principios y estándares internacionales.
- La falta de regulación adecuada puede derivar en el uso ilegítimo y excesivo de la fuerza que, además de implicar violaciones de derechos como la vida e integridad física, puede implicar una restricción inadecuada del derecho de reunión.

Deber de garantizar: en contextos de uso de la fuerza, los Estados tienen la obligación de garantizar la vida e integridad personal de las personas involucradas.

En el marco de la obligación de garantizar el derecho a la protesta se deben implementar mecanismos de control, investigación y sanción de toda violación ocurrida como consecuencia del uso de la fuerza en contexto de una manifestación pública.

Rendición de cuentas: los Estados deben diseñar operativos que faciliten el control del accionar policial, y la claridad en la ejecución de acciones y decisiones que permitan la evaluación ulterior y la atribución de responsabilidades frente a violaciones de los derechos humanos.

- El sistema de seguridad debe ser funcional al control y la investigación administrativas.
- El diseño de los operativos en contextos de protesta debe permitir el control cotidiano y el desarrollo de investigaciones judiciales y administrativas efectivas.

Deber de investigar, juzgar y sancionar: en el contexto de la protesta social, los Estados deben investigar y juzgar con prontitud, imparcialidad e independencia, de forma pública y ante la justicia ordinaria, los hechos que se hayan originado por el uso desmedido de la fuerza o cualquiera otra violación de los derechos humanos por parte de agentes del Estado, de los participantes de la protesta o por terceros no relacionados con la misma, para poder sancionar a los responsables y reparar a los afectados. La violación del deber de investigar genera, además, un efecto atemorizador para el ejercicio de los derechos a la reunión pacífica.

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA A NIVEL CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS ESTUDIADOS

El derecho a la protesta social se encuentra reconocido en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México a través de la incorporación de los tratados de derechos humanos a su derecho interno y a través de la protección de distintos derechos en sus constituciones. Estos seis países han ratificado la CADH⁹⁴ y el PIDCP,⁹⁵ tratados internacionales que protegen el derecho de protesta y de reunión pacífica, y que forman parte de su ordenamiento jurídico.⁹⁶

94 La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue ratificada por Argentina el 14 de agosto de 1984, por Brasil el 9 de julio de 1992, por Chile el 10 de agosto de 1990, por Colombia el 28 de mayo de 1973, por Honduras el 5 de septiembre de 1977 y por México el 2 de marzo de 1981 (Organización de los Estados Americanos [OEA], *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre los derechos humanos [B-32], estado de firmas y ratificaciones*, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm).

95 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por Argentina el 8 de agosto de 1986, por Brasil el 24 de enero de 1992, por Chile el 10 de febrero de 1972, por Colombia el 29 de octubre de 1969, por Honduras el 25 de agosto de 1997 y por México el 23 de marzo de 1981 (United Nations Treaty Collection, *International Covenant on Civil and Political Rights*, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en).

96 Argentina, en su artículo 75 inciso 22 reconoce que los tratados internacionales de derechos humanos mencionados explícitamente, entre los cuales están la CADH y el PIDCP, tienen jerarquía constitucional. En Brasil, el artículo 5 de la Constitución señala que los tratados internacionales de derechos humanos aprobados bajo un procedimiento específico tienen valor constitucional. Sin embargo, para los tratados internacionales firmados antes del cambio constitucional de 2004, y que no pasaron por este procedimiento, el Supremo Tribunal Federal ha señalado que esos ocupan una posición supralegal en el ordenamiento jurídico. En Chile, su Constitución no menciona de forma expresa el orden jerárquico que tendrán los tratados internacionales de derechos humanos, pero en su artículo 5 se obliga al Estado a promover y respetar los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile. En el caso de Colombia, el artículo 93 de su Constitución establece que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Congreso prevalecen en el orden interno. En México, el artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, y en el artículo 133 se le otorga jerarquía de “Ley Suprema” a los tratados que estén de acuerdo con la Constitución. Finalmente, en Honduras, el artículo 16 de la Constitución establece en su artículo 16 que los tratados internacionales, una vez aprobados por el Congreso y entrados en vigor, forman parte de su derecho interno. Constitución de la Nación de Argentina, cit., artículo 75 (22); Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 5. Supremo Tribunal Federal de Brasil, Recurso Extraordinario 349.703-1 Río Grande do Sul, 3 de diciembre de 2008, p. 4, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>; Supremo Tribunal Federal de Brasil, Acción Directa de Inconstitucionalidad 5.240 São Paulo, Relator Min. Luiz Fux, 20 de agosto de 2015, p. 9, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>.

Además, el reconocimiento del derecho a la protesta y su protección deriva, al igual que en los tratados internacionales de derechos humanos, de otros derechos establecidos en sus cartas políticas. De esta manera, Brasil,⁹⁷ Chile,⁹⁸ Honduras,⁹⁹ Colombia,¹⁰⁰ y México¹⁰¹ reconocen expresamente en sus constituciones el derecho de reunión pacífica, además de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y los derechos políticos,¹⁰² entre otros. En Argentina, la Constitución Nacional no incluye en su catálogo de derechos el de reunión, pero sí contempla los derechos vinculados como el derecho a la

stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333; Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 5; Constitución Política de Colombia, cit., artículo 93; Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículos 1 y 133; Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 16.

97 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 5º XVI: “Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose solo aviso previo a la autoridad competente” (“XVI – todos podem reunir-se reviodiente, sem armas, em locais abertos ao público, reviodientemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido revio aviso à autoridade competente”).

98 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 19(13): “El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía”.

99 Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 78: “Se garantizan las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres”. Artículo 79: “Toda persona tiene derecho de reunirse con otras, pacíficamente y sin armas, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole, sin necesidad de aviso o permiso especial. Las reuniones al aire libre y las de carácter político podrán ser sujetas a un régimen de permiso especial con el único fin de garantizar el orden público”.

100 Constitución Política de Colombia, cit., artículo 37: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”.

101 Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículo 9. “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”. Artículo 29. “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”.

102 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 5º, IV, IX, XVII y XVIII, todo el Capítulo IV, y artículo 220; Constitución Política de la República de Chile, cit., artículos 19(12) (14) (15); Constitución Nacional de Honduras, cit., artículos 37, 72 y 78; Constitución Política de Colombia, cit., artículos 20, 38, 40 y 107; Constitución Política de México, cit., artículos 6, 7, 35.

libertad de expresión,¹⁰³ el de peticionar a las autoridades,¹⁰⁴ el de “asociarse con fines útiles”¹⁰⁵ y los derechos políticos.¹⁰⁶ La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha reconocido el derecho de reunión como un derecho constitucional no enumerado o explícito que se encuentra entre “los de máxima jerarquía”.¹⁰⁷

Otros tribunales constitucionales o cortes supremas en los países estudiados se han pronunciado sobre la importancia del derecho de protesta y su relación con otros derechos humanos. Así, el Supremo Tribunal Federal de Brasil ha señalado que “la libertad de reunión se traduce como un medio para ejercer el derecho a la libre expresión de las ideas, configurando, precisamente por ello, un precioso instrumento para la realización de la libertad de expresión del pensamiento, incluyendo el insuprimible derecho de protestar” (traducción propia).¹⁰⁸ Este Tribunal también ha calificado el derecho de reunión como un elemento necesario para la activa participación de la sociedad civil en el proceso político y en la toma de decisiones en el Estado.¹⁰⁹

103 Constitución de la Nación de Argentina, cit., artículo 14.

104 *Ibid.*

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*, artículo 37.

107 La Corte Suprema ha explicado que el derecho de reunión “emana tácitamente de los artículo 14 [peticionar a las autoridades] y 33 [‘Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno’]”. Corte Suprema de Justicia de Argentina, Fallo Antonio, Sofía y otro (Fallos: 243:504), Tomo IV, 23 de marzo de 1959, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=51102>. Ver también Corte Suprema de Justicia Argentina, Fallo Comité Radical Acción c/Resolución Jefe de Policía de la Capital, 05 de noviembre de 1929. Fallos (156:81), <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=156&pagina=81>.

108 Supremo Tribunal Federal, Sentencia Electrónica DJe-102 DIVULG 28-05-2014 PÚBLICO 29-05-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00041, ADPF 187/DF Rel. Min. Celso de Mello, 15 de junio de 2011, p. 63, https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%2A2ADPF%20187%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true (liberdade de reunião traduz meio vocacionado ao exercício do direito à livre expressão das idéias, configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, nela incluído o insuprimível direito de protestar).

109 *Ibid.*, pp. 73 y 74. Ver también Agencia Brasil, “STF libera realização de passeatas que defendem a legalização do uso de drogas”, Débora Zampier, 15 de junio de 2011, <https://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-15/stf-libera-realizacao-de-passeatas-que-defendem-legalizacao-do-uso-de-drogas>.

En Colombia, la Corte Constitucional ha ayudado a precisar el alcance del derecho de reunión y, así mismo, a fundamentar la importancia de la protesta social¹¹⁰ al establecer que el derecho a reunirse y manifestarse públicamente es un derecho fundamental que se encuentra interrelacionado con otros derechos fundamentales como la participación política y la libertad de expresión.¹¹¹ Además, la Corte ha sostenido que “la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”.¹¹² La Corte también ha reconocido que la protesta tiene diversas modalidades al señalar que la Constitución colombiana “garantiza el derecho a reunirse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva”.¹¹³

En México, la Suprema Corte de Justicia ha señalado que una manera de ejercer la libertad de expresión es “en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas”.¹¹⁴ Además, reconoce que “las movilizaciones

110 Para una discusión al respecto, ver Germán Alfonso López Daza, El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial, *Revista Jurídica Plegarius*, 18 (1), 2019, <https://vlex.com.co/vid/derecho-protesta-social-colombia-851668295>; ver también Juan Camilo Cediell Borrero, David Fernando Manrique Vargas y Alex Jamith Cano Gómez, Protesta social en Colombia: las vías de hecho como limitante. Análisis normativo y jurisprudencial, *Revista Erasmus Semillero de Investigación*, 2017, <https://core.ac.uk/download/pdf/229710348.pdf>

111 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 7 de marzo de 2018, expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm#:~:text=C%2D009%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Los%20derechos%20a%20la%20reuni%C3%B3n,a%20la%20libertad%20de%20expresi%C3%B3n>; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742, de 26 de septiembre de 2012, Expediente D-8991, M. P. María Victoria Calle Correa, Punto 4.1, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm#:~:text=%E2%80%9C-Toda%20parte%20del%20pueblo%2C%20puede,ejercicio%20de%20este%20derecho.%E2%80%9D>; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-366 de 27 de junio de 2013, Expediente T-3779365, M. P. Alberto Rojas Ríos, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-366-13.htm#:~:text=T%2D366%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20Colombia%20el%20derecho%20a,parte%20del%20bloque%20de%20constitucionalidad>.

112 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742/12, cit., párr. 4.2.

113 *Ibid.*, párr. 4.3; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-366/13, cit., párr. 3.

114 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 de 27 de marzo de 2017, 9 de noviembre de 2017, M. P. ministro Alberto Pérez Dayán, considerando Sexto (3), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017.

sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica”.¹¹⁵

Síntesis de hallazgos sobre regulación constitucional del derecho a la protesta

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México, al ratificar la CADH y el PIDCP, entre otros tratados internacionales de derechos humanos, incorporaron el derecho a la protesta y de reunión pacífica a sus marcos normativos nacionales.

Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México reconocen expresamente en sus constituciones el derecho de reunión pacífica. Argentina no lo incluye explícitamente en su Constitución, pero el derecho de reunión está igualmente protegido como un derecho no enumerado y a través de otros derechos relacionados.

Limitaciones al derecho a la protesta a nivel constitucional

Sin perjuicio del reconocimiento constitucional del derecho a la protesta, algunos marcos constitucionales estudiados incorporan a ese nivel limitaciones al ejercicio del derecho que son incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado. En particular, Chile establece que las disposiciones policiales pueden regular la protesta, desafiando el principio de legalidad; Honduras condiciona el derecho de reunión según las “buenas costumbres” y no según el carácter de “pacífica”, y México restringe a los extranjeros y las extranjeras el ejercicio de este derecho cuando se trata de asuntos políticos.

La Constitución chilena, a la vez que reconoce el derecho a reunirse pacíficamente sin “permiso previo”, establece que las reuniones “en las plazas, calles y demás lugares que se celebren en lugares de uso público se regirán por las disposiciones policiales”.¹¹⁶ Esta autorización a la Policía para regular las reuniones en lugares de uso público es contraria al derecho internacional de los derechos humanos, conforme al cual el ejercicio del derecho a la protesta

115 *Idem.*

116 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 19 (13).

solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley.¹¹⁷ Además, como lo ha señalado el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH), “la regulación [por parte de la policía] del derecho de reunión se contradice también con el principio de reserva legal” de la Constitución Política chilena, “en virtud del cual la regulación y limitación de los derechos fundamentales debe establecerse por ley”.¹¹⁸ Sin embargo, tanto el Tribunal Constitucional como la Contraloría General de la República se han pronunciado al respecto, señalando que la regulación del derecho de reunión por disposiciones generales de la policía constituye una excepción al principio de reserva legal constitucional.¹¹⁹ Dichos fallos no hacen referencia a las obligaciones internacionales de derechos humanos con las que debe cumplir el Estado chileno.

En contraste con el caso chileno, la Constitución colombiana, que también se refiere a la limitación del ejercicio del derecho de reunión, señala taxativamente que “sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”.¹²⁰ Además, la Constitución señala que los derechos fundamentales deben ser regulados por el Congreso de la República a través de leyes estatutarias.¹²¹ Conforme a esto, la Corte Constitucional en Colombia ha señalado en su jurisprudencia que los derechos de reunión pacífica y manifestación pública son derechos

117 CADH, cit., artículo 15; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 21. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 31-45; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 39-41.

118 INDH, *Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*, Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 27 de agosto de 2012, Sesión 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

119 Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol. 239-96, 16 de julio de 1996, considerando 9, <https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente>; Contraloría General de la República, Dictamen 78.143 de 14 de diciembre de 2011, <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/078143N11/html>.

120 Constitución Política de Colombia, cit., artículo 37.

121 La Constitución Colombiana establece la reserva de la ley estatutaria sobre derechos fundamentales en su artículo 152 donde señala que “mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, y en su artículo 153 en donde establece que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla” (Constitución Política de Colombia, cit., artículo 152 numeral 1 y artículo 153). Ver también Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., 4.5.

fundamentales que deben ser regulados por los procedimientos de ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria.¹²²

Por otra parte, en Honduras su Constitución establece que las libertades de asociación y de reunión se garantizan “siempre que no sean contrarias al orden público y las buenas costumbres”.¹²³ Condicionar la libertad de reunión con términos amplios y vagos como “buenas costumbres” es contrario al derecho internacional de los derechos humanos que obliga a los Estados a respetar, proteger y garantizar las reuniones siempre que sean pacíficas.¹²⁴

Por último, en México la Constitución restringe a la población extranjera el ejercicio de este derecho señalando que “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”.¹²⁵ Esta disposición se debe leer junto al artículo 33 de la Constitución que prohíbe a los extranjeros y las extranjeras tomar parte en los asuntos políticos del país.¹²⁶ La Relatoría ONU sobre reunión pacífica se ha referido con preocupación al artículo 33 de la Constitución mexicana ya que “puede interpretarse en el sentido de que deniega a los no ciudadanos el derecho de reunión pacífica”.¹²⁷ Los estándares internacionales son claros con respecto a que tanto los ciudadanos como los no ciudadanos tienen el derecho a reunirse pacíficamente.¹²⁸ Aun si la limitación constitucional aplicara solamente a reuniones sobre asuntos políticos, la misma es contraria al principio de no discriminación que debe aplicar de manera especial al derecho a la protesta,¹²⁹ al excluir a los extranjeros de la participación en asuntos

122 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., 4.5.7, 4.8.5.

123 Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 78.

124 Ver en este capítulo, “Estándares internacionales” y en el Capítulo II, “Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza”; CADH, cit., artículo 15; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 21.

125 Constitución Política de México, cit., artículo 9.

126 El artículo 33 establece que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

127 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., párr. 23.

128 Ver *supra* en este capítulo “Estándares internacionales: la protesta social en el derecho internacional de los derechos humanos”; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 5.

129 Ver en este capítulo “Estándares internacionales: la protesta social en el derecho internacional de los derechos humanos”; CADH, cit., artículo 24; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 3; ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, cit., artículo 1. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 46; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 8, 24, 100; OSCE/OIDDH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., cit., párrs. 2.5; 46-60.

políticos en el país a través de reuniones y manifestaciones, contrario a los estándares internacionales referidos.¹³⁰ Además, el término “asuntos políticos” es tan vago y amplio que se puede interpretar para incluir casi cualquier tipo de protesta ya que las protestas sociales, por definición, casi siempre incluyen una reclamación de derechos, lo cual fácilmente podría considerarse como un “asunto político”.

Síntesis de hallazgos sobre las limitaciones al derecho a la protesta a nivel constitucional

Colombia es el único país que, conforme a los estándares internacionales, señala taxativamente que la limitación del ejercicio del derecho de reunión solo podrá ser establecida por ley y de manera expresa.

La Constitución chilena autoriza a la policía a regular las reuniones en lugares de uso público, en contradicción con los estándares internacionales que señalan que cualquier restricción al derecho de reunión debe establecerse por ley.

La Constitución hondureña señala que el derecho de reunión y asociación puede ser limitado en aquellos casos en que sea contrario al orden público y las buenas costumbres, lo cual es opuesto al derecho internacional de los derechos humanos que obliga a los Estados a respetar, proteger y garantizar las reuniones siempre que sean pacíficas.

La Constitución mexicana restringe el derecho de reunión para las personas extranjeras si eso conlleva tomar parte en los asuntos políticos del país, contrario a los estándares internacionales sobre derecho a la protesta y el principio de no discriminación.

130 Ver en este capítulo “Estándares internacionales: la protesta social en el derecho internacional de los derechos humanos”; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 5; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 23.



CAPÍTULO

Uso de la fuerza en la protesta social: análisis de normativa nacional a la luz de estándares internacionales

MARCO NORMATIVO INTERNO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Estándares internacionales

El derecho internacional ordena a los Estados contar con un marco normativo que regule el uso de la fuerza acorde con los estándares internacionales,¹ lo cual constituye una medida preventiva importante para evitar el abuso de la fuerza.² En este sentido, los Principios Básicos ONU establecen que “los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.³ Para los Estados de las Américas, en el sistema interamericano se ha establecido, además, que el principio de legalidad conlleva la obligación estatal de “sancionar normas con jerarquía de ley” que regulen la actuación de las fuerzas de seguridad en cumplimiento de sus funciones.⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido sobre las carencias en varios países de la región “donde no existen normas definidas y claras que establezcan las potestades y los límites de la policía en sus intervenciones” ya que, por lo general, los procedimientos policiales son objeto de regulación por vía administrativa, a través de reglamentos, directrices u órdenes

1 Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, Sentencia de 17 de abril de 2015, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 292, párr. 265, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_292_esp.pdf; ONU, *Principios básicos*, cit., principio 1; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 51.

2 Ver *supra* Capítulo I, sección “El uso de la fuerza y derecho a la protesta”; Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 66; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 126; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 80; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 53; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 28.

3 ONU, *Principios básicos*, cit., principio 1.

4 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 8; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 97; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 80; Corte IDH, Caso Familia Barrios vs. Venezuela, Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 237, párr. 49, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_237_esp.pdf.

de servicio.⁵ Al respecto, la CIDH llama la atención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual establece claramente que toda limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos “debe ser objeto de ley, en sentido formal y material”.⁶

La normativa sobre uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones públicas debe estar orientada a proteger el derecho a la protesta, de manera que las fuerzas de seguridad que actúen en el contexto de una protesta lo hagan “con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho”.⁷ Como lo explica la CIDH, las normas deben ser “claras en sus formulaciones, coherentes entre sí, conformes con las normas internacionales, y deben interpretarse siempre a favor de quienes deseen ejercer este derecho”.⁸

Los Estados tienen la obligación de dar a conocer los deberes y las responsabilidades a los funcionarios públicos y fuerzas de seguridad que trabajan en el contexto de protestas a través de la elaboración de protocolos de actuación específicos.⁹ La CIDH explica que el desarrollo de reglas de actuación delimitadas es necesario debido a que la actuación en manifestaciones “tiene una lógica diferenciada de otras rutinas”, y a que las protestas “concentran prácticas violatorias a diversos derechos fundamentales, por lo que la definición de reglas claras de actuación puede llevar al desarrollo de mecanismos e instancias de control más adecuados”.¹⁰ Los legisladores y diseñadores de políticas públicas deben tener presente que, por la naturaleza del trabajo de las fuerzas de seguridad, estas pueden operar en situaciones en las que deben tomar decisiones en cuestión de segundos, bajo condiciones complejas y peligrosas en las que están en juego derechos humanos fundamentales.¹¹ Por esto es tan importante que la normativa que los guíe sea clara al enunciar “las circunstancias que justifican el uso de la fuerza en el marco de protestas, así como el nivel de fuerza

5 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 96.

6 *Idem*.

7 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 79; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 193.

8 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 91.

9 *Ibid.*, párr. 158.

10 *Idem*.

11 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos: sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, cit., p. iii. Ver también OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 146.

aceptable para tratar con diversas amenazas”.¹² Las normas y reglamentaciones deben ser lo más específicas posibles de manera que se reduzca la posibilidad de interpretación o la discrecionalidad en su aplicación.

Para cumplir con el principio de legalidad, la normativa que rige el uso de la fuerza deberá publicarse y ponerse a disposición del público.¹³ Como lo explica la CIDH, la

... ausencia de un marco jurídico claro debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder.¹⁴

Los Estados deben “divulgar proactivamente” la información relacionada con la gestión de las manifestaciones, incluyendo leyes, reglamentos, información relativa a las responsabilidades y procedimientos de los organismos y órganos que las gestionan, los procedimientos operativos y las políticas estándar, así como los tipos de equipamiento utilizados para esas funciones.¹⁵ En la misma línea, los Estados también deben “gestionar la información de modo que sea exhaustiva y fácil de obtener y [...] responder rápida y ampliamente a todas las solicitudes de información”.¹⁶

Síntesis de estándares

El principio de legalidad conlleva la obligación estatal de sancionar normas con jerarquía de ley y acorde a los estándares internacionales que regulen la actuación de las fuerzas de seguridad con respecto al uso de la fuerza.

Los Estados, además, tienen la obligación de elaborar protocolos o reglamentos de actuación específicos que no dejen margen a la interpretación errónea o la discrecionalidad en su aplicación.

El principio de legalidad requiere que la normativa sea pública y que los Estados promuevan la divulgación y el conocimiento de las normas que regulan los derechos de las personas manifestantes y el accionar de las fuerzas de seguridad en contextos de protesta.

12 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 127.

13 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 57.

14 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 96.

15 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párrs. 79-82.

16 *Ibid.*, párr. 82(b).

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se presenta un breve resumen de la normativa existente en los seis países estudiados, relativa al derecho a la protesta y uso de la fuerza por las fuerzas de seguridad estatales en el mantenimiento del orden público. Se hace, en primer lugar, a fin de presentar los diferentes instrumentos normativos que se estarán analizando en secciones posteriores, y, en segundo lugar, para analizar a nivel general si los países cumplen con el principio de legalidad en el sentido de contar con un marco normativo que regule el uso de la fuerza (en sección posterior de este capítulo se analizará si la normativa incluye y define, de conformidad con los estándares internacionales, el principio de legalidad). En particular, se examinará si los países cuentan con normas de jerarquía de ley y con protocolos u otra normativa como reglamentos de actuación en la materia, y si esta normativa es de acceso público. La normativa identificada para análisis en este informe no pretende incluir la totalidad de iniciativas legislativas y de regulaciones internas que existen en los seis países bajo estudio, sino que refleja la normativa de acceso público en los sitios oficiales gubernamentales y que se entiende vigente en la actualidad. La normativa estudiada abarca legislación, decretos del poder ejecutivo, directrices, protocolos y reglamentos internos de las fuerzas de seguridad. En el Anexo Único se aborda con mayor detalle descriptivo esta normativa.

Nota sobre los sistemas de gobierno y las estructuras legislativas. Los seis países estudiados cuentan con marcos jurídicos muy distintos para garantizar el derecho a la protesta y para regular el uso de la fuerza en ese contexto. Argentina, Brasil y México tienen sistemas federales de gobierno, con autonomía legislativa de sus provincias/estados, lo cual resulta en la coexistencia de distintas posibles instancias de regulación en materia de derecho a la protesta y uso de la fuerza a nivel interno. Diferente es la situación de Chile, Colombia y Honduras, donde la estructura de gobierno centralizada resulta en legislación y normativa nacional, que cobra un lugar preponderante en la regulación de dichos países. Para el análisis, en este informe se examina principalmente la normativa nacional en todos los países, la cual se resume en esta sección. En el caso de los países con sistemas federales, como se mencionó en el Capítulo I, se incluirán algunas anotaciones cuando sea pertinente en el análisis, pero se debe enfatizar que la misma se incluye para complementar el análisis nacional y no representa un estudio comprensivo de la normativa provincial/estatal en esos países.

Argentina

En Argentina no se identificó a nivel nacional legislación ni otra normativa específica de acceso público que regule el uso de la fuerza en el contexto del orden público, incluidas las manifestaciones o protestas sociales. Sí existe el marco de referencia para la actuación de los cuerpos de seguridad por la incorporación que hace la *Ley de Seguridad Interior* de 1991 del Código de Conducta de las Naciones Unidas (Código de Conducta ONU) a la normativa argentina.¹⁷ Sin embargo, los reglamentos de las fuerzas de seguridad que, según la Ley de Seguridad Interior, deben incorporar las recomendaciones del Código de Conducta ONU, no son públicamente accesibles. Por ejemplo, el *Reglamento General de Armas y Tiro de la Policía Federal Argentina*, referido tanto en normativa¹⁸ como en fallos de los tribunales argentinos,¹⁹ no fue localizado en ningún sitio oficial de búsqueda de normativa argentina²⁰ por lo cual no fue sujeto a análisis en el presente trabajo.

Además de la Ley de Seguridad Interior, la *Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina* de 1958 y su respectivo Reglamento²¹ se refieren de manera general al uso de la fuerza. En particular, la ley señala que la Policía Federal,

17 Congreso Nacional de Argentina, Ley 24.059, Ley de Seguridad Interior, 18 de diciembre de 1991, artículo 22, [https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-637-2003-83355](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%20C2%BA%20E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior. Ver también Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Decreto 637/2003, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Establécese que la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y el Servicio Penitenciario Federal deberán presentar un informe anual sobre las medidas adoptadas para la difusión e implementación del mencionado Código, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, 19 de marzo de 2003, <a href=).

18 Ver, por ejemplo, Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de diciembre de 2019, artículo 2, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>.

19 Por ejemplo, se buscó en: *Boletín Oficial* de la República Argentina, <https://www.boletinoficial.gob.ar>; Información Legislativa y Documental de Argentina, <http://www.infoleg.gob.ar>; Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), <http://www.saij.gob.ar>; y Argentina.gob.ar, <https://www.argentina.gob.ar/>.

20 *Idem*.

21 Policía Federal, Decreto Nacional 6.580/1958, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal, 30 de abril de 1958, Capítulo IV, <http://www.saij.gob.ar/6580-nacional-decreto-reglamentario-ley-organica-policia-federal-dn19580006580-1958-04-30/123456789-0abc-085-6000-8591soterced>.

“como representante de la fuerza Pública podrá hacer uso de la misma para el cumplimiento de sus funciones”.²² Así mismo, de manera relevante para el contexto de protesta, esta ley establece que en la Capital Federal la Policía Federal tiene la función de velar por el mantenimiento del orden público, así como la facultad de intervenir en la realización de las reuniones públicas.²³

La *Resolución 1231/19 del Ministerio de Seguridad* estableció que se debía elaborar un protocolo que regule integralmente el uso de armas electrónicas menos letales,²⁴ pero para junio de 2021, este todavía no había sido emitido.

Además, en el transcurso de esta investigación se observó que varias normativas, como las órdenes del día de la Policía Federal y los Criterios Mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas del Ministerio de Seguridad, que se mencionaban en literatura secundaria o en jurisprudencia,²⁵ igual que el Reglamento de Armas y Tiro de la Policía Federal

22 Presidente Provisional de la Nación de Argentina, Decreto Ley 333/1958, Ley Orgánica de la Policía Federal, 30 de enero de 1958, artículos 6 y 8, <http://www.saij.gob.ar/333-nacional-ley-organica-policia-federal-Ins0001687-1958-01-14/123456789-0abc-defg-g78-61000scanyel>.

23 *Ibid.*, artículos 4 y 6.

24 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de diciembre de 2019, artículo 4, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>.

25 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 86. Ver también Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit., considerandos y artículo 2, en donde se hace referencia al Reglamento de armas y tiro de la Policía Federal; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *El derecho a la protesta social en la Argentina*, 2017, p. 24, https://www.cels.org.ar/protestasocial/pdf/CELS_Protesta_Arg.pdf, en donde se hace referencia a diversas normas que regulan la actuación policial en Argentina, a saber: Orden del Día Interna 231 de la Policía Federal, 17/12/2003; Orden del Día Interna 163 de la Policía Federal, 7/9/2004; Orden del Día Interna 184 de la Policía Federal, 2/10/2006: “Reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas”; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019 – Capítulo Grandes Despliegues, mínimas responsabilidades*, 2019, p. 177, <https://www.cels.org.ar/informe2019/minimasresponsabilidades.html>; Dirección de Desarrollo Profesional - Programa Sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego, Ministerio de Seguridad de la Nación, “Legislación de la República Argentina sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego”, <https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/03/Legislation-of-Arentina-On-Use-of-Force-and-Firearms.pdf?x96812>; Centro de Información Judicial, Caso Mariano Ferreyra: difundieron los fundamentos de la sentencia que condenó a José Pedraza a 15 años de prisión, 17 de junio de 2013, <https://www.cij.gov.ar/nota-11666-Caso-Mariano-Ferreyra--difundieron-los-fundamentos-de-la-sentencia-que-conden--a-Jos--Pedraza-a-15-a-os-de-prisi-n.html>, en la cual se hace referencia a la Orden del día Interna 231, 17/12/2003; Orden del Día Interna 184,

mencionado *supra*, no eran accesibles a través de los sitios oficiales gubernamentales.²⁶

Los Criterios Mínimos referidos *supra* y expedidos por el Ministerio de Seguridad de Argentina en 2011, según información remitida a la CIDH en 2015, fijan pautas para la intervención policial tanto en manifestaciones programadas como en manifestaciones espontáneas.²⁷ En esa información remitida a la CIDH, el Estado argentino indicó que

... este protocolo se enmarca en el paradigma de seguridad democrática que implica la profundización de una práctica consistente en promover una actuación de las fuerzas de seguridad ante manifestaciones públicas que garantice el respeto y la protección de los derechos de los participantes tanto como de las personas no involucradas en la manifestación.²⁸

Sin embargo, la vigencia y aplicabilidad de esta normativa a nivel federal y provincial no están claras, en parte porque los Criterios Mínimos y documentos relacionados no son de acceso público. Según la información recibida por la CIDH, ni las policías provinciales ni las fuerzas federales habían mostrado avance en 2015 en la elaboración de protocolos para adecuar sus principios de actuación a los Criterios Mínimos y el proceso de diseño de protocolos para las fuerzas federales se encontraba paralizado desde 2013.²⁹

Ante la imposibilidad de acceder a la normativa mencionada se hizo una solicitud ante la Policía Federal Argentina,³⁰ pero nunca se recibió respuesta. Esta misma imposibilidad de acceder a gran parte de la normativa que orienta el accionar policial ha sido identificada y denunciada por otras organizaciones. Por ejemplo, se ha señalado que la mayor parte de las normas que orientan el accionar policial “se encuentran dispersas física y temporalmente en resoluciones ministeriales o reglamentos internos, así como una

2/10/2006; Orden del Día Interna 126, 15/07/2004; Orden del Día Interna 163, 07/09/2004; entre otras.

26 Por ejemplo, se buscó en: *Boletín Oficial de la República Argentina*, <https://www.boletinoficial.gob.ar>; Información Legislativa y Documental de Argentina, <http://www.infoleg.gob.ar>; Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), <http://www.saij.gob.ar>; y Argentina.gob.ar, <https://www.argentina.gob.ar/>.

27 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 86.

28 *Idem*.

29 *Ibid.*, párr. 88.

30 Dicha solicitud de acceso a la información fue recibida por el Ministerio de Seguridad el 18 de enero de 2021 y su número de referencia es EX-2021-04791760-APN-DNAIP#AAIP.

parte sustantiva está contenida en órdenes que no se publican por fuera del ámbito de las fuerzas de seguridad”.³¹

Nota sobre normativa provincial. La provincia del Chaco adoptó, en 2015, los mencionados Criterios Mínimos mediante la *Ley 7710: Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policías fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas*.³² Es por esta incorporación legal que hace la provincia del Chaco de la única normativa o iniciativa que se entiende existe o ha existido a nivel nacional en Argentina sobre el uso de la fuerza en el contexto de la protesta (aunque se reitera que no se pudo confirmar su existencia en sitios nacionales oficiales de acceso público) que se escoge revisar esta normativa, a la cual se hará referencia como Criterios Mínimos del Chaco. Según información por parte de organismos de la sociedad civil argentina, la Ley 7710 es la única a nivel nacional que incorpora los Criterios Mínimos Nacionales y esto convierte a la provincia del Chaco en la “jurisdicción que cuenta con la norma más completa y de mayor jerarquía en materia de regulación de la actuación policial en protestas sociales”.³³

■ Brasil

Brasil no cuenta con legislación federal de carácter general que regule el uso de la fuerza por parte de fuerzas de seguridad en el contexto de orden público, pero sí cuenta con una ley federal, la *Ley 13.060* de 2014, que regula de forma específica el uso de armas menos letales por agentes de seguridad pública³⁴ (*Ley de Armas Menos Letales*). La *Ley Federal 13.675* de 2018, que establece la organización y el funcionamiento de los órganos responsables de la seguridad pública y crea la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social con el propósito de “preservar el orden público y la seguridad”,

31 CELS, *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019 – Capítulo Grandes Despliegues, mínimas responsabilidades*, cit., p. 184.

32 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, *Ley 7710, Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas*, 11 de noviembre de 2015, <http://observatoriovsp.chaco.gov.ar/backend/carpeta/Ley%207710.pdf>.

33 CELS, *El derecho a la protesta social en la Argentina*, cit., p. 25.

34 Congreso Nacional de Brasil, *Ley 13.060, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional*, 22 de diciembre de 2014, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm (traducción propia).

señala el “priorizar políticas de reducción de letalidad violenta” como uno de los objetivos de dicha política.³⁵

Además, Brasil cuenta con dos instrumentos emitidos por el gobierno federal con directrices generales respecto al uso de la fuerza y sobre la actuación policial en protestas. La *Ordenanza conjunta de 2010 del Ministro de la Justicia y del Ministro de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República* (Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza) establece directrices sobre el uso de la fuerza y armas de fuego por agentes de seguridad pública federales, aunque no incluye nada específico sobre el contexto de protestas. Esta ordenanza señala que el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública debe guiarse por instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y menciona específicamente el Código de Conducta, los Principios Básicos ONU y la Convención contra la Tortura.³⁶ La *Resolución 6 de 2013*, emitida por el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones), un órgano de la extinta Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, establece recomendaciones para que los “agentes del Poder Público” garanticen los derechos humanos y apliquen el principio de no violencia en el contexto de manifestaciones y eventos públicos.³⁷

La organización Artículo 19 ha denunciado que la falta de legislación específica sobre el uso de la fuerza aplicado a las protestas sociales le da a Brasil poderes muy amplios al momento de actuar en manifestaciones y crea

35 Congreso Nacional de Brasil, Ley 13.675, Regula la organización y el funcionamiento de los órganos encargados de la seguridad pública, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 144 de la Constitución Federal; crea la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS); establece el Sistema Único de Seguridad Pública (Susp); modifica la Ley Complementaria 79 de 7 de enero de 1994, la Ley 10.201 de 14 de febrero de 2001 y la Ley 11.530 de 24 de octubre de 2007; y deroga disposiciones de la Ley 12.681 de 4 de julio de 2012, 11 de junio de 2018, arts. 1, 4 y 6, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm (traducción propia). En portugués: “com a finalidade de preservação da ordem pública”, “uso comedido e proporcional da força”; y “priorizar políticas de redução da letalidade violenta”.

36 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza interministerial 4.226, Establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, 31 de diciembre de 2010, anexo I, artículo 1, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=03/01/2011> (traducción propia).

37 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6 de 18 de junio de 2013, https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760.

un ambiente de incertidumbre legal.³⁸ Por último, cabe resaltar que en Brasil también se identificaron manuales internos de las policías militares estatales que podrían ser relevantes con respecto a la regulación del uso de la fuerza,³⁹ pero que no fue posible acceder a través de los sitios oficiales gubernamentales⁴⁰ ni a través de solicitudes de información a las policías militares de Río de Janeiro, de São Paulo y el Distrito Federal.⁴¹

■ Chile

En Chile, el uso de la fuerza para la mantención del orden público no se regula a nivel legislativo sino administrativo. El *Decreto Supremo 1086 de 1983*⁴² (Decreto 1086 sobre Reuniones Pacíficas), el principal instrumento sobre reuniones públicas en Chile, incluye disposiciones sobre el uso de la fuerza en manifestaciones públicas.⁴³ Este Decreto es una norma infralegal dictada durante la dictadura de Augusto Pinochet que cuenta con casi 40 años de vigencia, sin revisión ni sometimiento al procedimiento democrático de sanción de leyes por medio del Congreso Nacional. El mismo, el cual será analizado en mayor detalle en secciones posteriores, ha sido calificado por la Relatoría

38 Article 19, Brazil's own goal: Protests, police and the World Cup, p. 17, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37570/Brazils-own-goal---WEB.pdf>.

39 Ver, por ejemplo, Policía Militar de Estado de Río de Janeiro, Instrucción Normativa PMERJ/EMG-PM/3 n. 40, 2015, https://drive.google.com/file/d/0B1ZF50NmYaB1M0doaGJleWlvN0U/view?resourcekey=0-AALaCjczqV40o_SvnppoA (disponible extraoficialmente). Policía Militar de Estado de São Paulo, Manual de Control de los Disturbios Civiles, 1997, <https://docplayer.com.br/6708367-M-8-pm-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-manual-de-controle-de-disturbios-civis-da-policia-militar.html> (disponible extraoficialmente).

40 Por ejemplo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, <https://www.al.sp.gov.br>, <http://www.alerj.rj.gov.br/>; Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>; Policía Militar Distrito Federal, <http://www.pmdf.df.gov.br/>; Segurança Pública, <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/>.

41 Se hicieron las respectivas solicitudes de información con apoyo en la normativa federal 12.527/2011 en diciembre de 2020 y julio de 2021 a través de correo electrónico. En particular, se pidió acceso a manuales de control de disturbios civiles o documentos similares regulatorios de la acción de la policía en contexto de protestas.

42 El Decreto Supremo es un acto administrativo en el derecho interno chileno que es dictado por el presidente de la República. En particular, constituye “la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro ‘Por orden del Presidente de la República’, sobre asuntos propios de su competencia” (ver Secretaría General de la Presidencia, Ley 19880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, 22 de mayo de 2003, artículo 3, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>).

43 Ministerio del Interior del Chile, Decreto 1086, Reuniones Públicas, 16 de septiembre de 1983, <http://bcn.cl/2q17l>.

ONU sobre reunión pacífica como “un remanente del pasado de Chile que no tiene cabida en el Chile de hoy”.⁴⁴

Chile, además, ha revisado recientemente su normativa sobre uso de la fuerza en el contexto de la mantención del orden público a raíz de un caso ante la CIDH.⁴⁵ El *Decreto Supremo 1364 de 2018* del Ministerio de Interior y Seguridad Pública (Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza) contiene “lineamientos generales sobre el uso de la fuerza en intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público.”⁴⁶ La *Circular n.º 1832 de 2019* (Circular n.º 1832 de Carabineros) fue emitida por la Dirección General de Carabineros, la cual actualiza ciertas instrucciones sobre uso de la fuerza y aprueba los nuevos Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público⁴⁷ (en adelante Protocolos de Carabineros). Dichos Protocolos contienen reglas sobre el resguardo del derecho de reunión y el mantenimiento del orden público, y establecen que todas las actividades de los Carabineros a nivel nacional relativas al resguardo del derecho a la reunión y el mantenimiento del orden público se deben enmarcar en los lineamientos allí fijados.⁴⁸

44 ONU, Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile, 21 al 30 de septiembre de 2015, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>. Ver también INDH, *Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*, Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 27 de agosto de 2012, Sesión 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

45 Esto a consecuencia de los compromisos asumidos en el marco del caso Edmundo Alex Lemun Saavedra ante la CIDH (CEJIL, Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros vs. Chile, <https://www.cejil.org/es/edmundo-alex-lemun-saavedra-y-otros-vs-chile/>); y Ministerios del Interior y Seguridad Pública de Chile, Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, 9 de marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/chpu12.880es.pdf>.

46 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364, Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, 13 de noviembre de 2018, artículo 1, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

47 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, Uso de la Fuerza: Actualiza instrucciones al respecto, 1 de marzo de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Esta circular revisó la Circular n.º 1756 de 13 de marzo de 2013, [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_\(Spanish_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_(Spanish_original).pdf) (fuente no oficial).

48 Como se indica *supra* en *Nota metodológica*, la normativa analizada para el presente informe corresponde a la vigente hasta junio de 2021. En septiembre de 2021, el Estado chileno introdujo por medio de la Orden General n.º 2870 de la Dirección General de Carabineros de Chile, modificaciones a los Protocolos para el Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público

En Chile también se identificaron instrumentos normativos, en particular, el Manual de Operaciones para el Control del Orden Público⁴⁹ y el Manual de Procedimientos Policiales con Niños, Niñas y Adolescentes⁵⁰ mencionados en los Protocolos de Carabineros que no son accesibles en los sitios oficiales del gobierno.⁵¹ En este sentido, el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH) ha informado que, pese a haber solicitado la publicación de estos manuales en diversas oportunidades, Carabineros siempre ha negado su acceso.⁵² Asimismo, el Consejo de Transparencia de Chile ha negado recursos de amparo del derecho al acceso a la información del Manual de Operaciones para el Control del Orden Público.⁵³

(ver *Diario Oficial de la República de Chile*, 20 de septiembre de 2021, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/09/20/43057/01/2011081.pdf>. Si bien el análisis de esta normativa excede el marco metodológico de este estudio, una observación preliminar de los contenidos introducidos en ella permite afirmar que pese a los esfuerzos de actualización, la regulación mantiene la incongruencia con los estándares internacionales analizados oportunamente y no resulta una guía clara y suficiente para el accionar policial.

49 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019. Anexos - Orden General n.º 2635, 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Protocolo para el Restablecimiento del Orden Público; 2.5. Trabajo de vehículo lanza agua, numeral (2); 2.7. Empleo de disuasivos químicos, numeral 5; 4. Procedimientos con infractores de la ley; 4.2. Privación de libertad de manifestantes adultos. Etapa Detención, numeral 5, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Cabe notar que por lo menos una versión del Manual de operaciones para el control del orden público ha sido localizada en fuentes no oficiales, <https://piensaprensa.org/2021/01/manual-de-operaciones-para-el-control-del-orden-publico-de-carabineros-de-chile-actualizado-secreto/>.

50 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 4. Procedimientos con infractores de la ley; 4.3. Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes (NNA). Marco Jurídico (normativa institucional).

51 Por ejemplo, *Diario Oficial de la República de Chile*, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/>; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://www.bcn.cl/>; *Diario Constitucional*, <https://www.diarioconstitucional.cl/>. Cabe notar que la página web de Carabineros, <http://www.carabineros.cl/>, parece tener un problema crónico de acceso para personas fuera de Chile ya que reiteradamente se señalaba error al intentar acceder a ella.

52 Ver INDH, *Análisis de los cambios de los Protocolos de Carabineros de Chile para el mantenimiento del orden público y de la Circular del uso de la fuerza*, pp. 30-33, <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=163949&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> (Nota: una versión completa de este documento se encuentra en archivo de las autoras, luego de haber sido solicitado al INDH). Ver también Ministerio de Justicia de Chile, Decreto 2226, Código de Justicia Militar, 19 de diciembre de 1944, artículo 436, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18914https:%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fleychile%2Fnavegar>; Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 8.

53 Ver, por ejemplo, decisiones 1094-13 y 1421-12 del Consejo para la Transparencia de Chile. En el primer caso, el Consejo para la Transparencia de Chile resolvió rechazar el amparo al derecho de acceso a la información presentado contra los Carabineros al haber negado el acce-

Colombia

Colombia no legisla de manera específica el uso de la fuerza. A nivel legislativo nacional, el uso de la fuerza por parte de la policía se encuentra regulado en el *Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* de 2016 (Código de Policía). En dicha ley se señalan los casos en los que se puede utilizar la fuerza, lo que incluye “prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia”.⁵⁴ Este Código de Policía también regula el derecho de reunión pero el Título relevante fue declarado

so al entonces vigente Manual de operaciones para el control del orden público. La negativa de los Carabineros se dio, entre otras consideraciones, porque “su divulgación afectaría el debido cumplimiento de las funciones de Carabineros de Chile, por contener planes de operación y de servicio cuyo conocimiento redundaría en una afectación al orden público y la seguridad pública”. El fundamento normativo de la reserva, según argumentó Carabineros, se encuentra en el artículo 436 del Código de Justicia Militar, que entiende por documentos secretos, entre otros, aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con “el orden público interior o la seguridad de las personas”. Carabineros argumentó además que “revelar el ‘Manual de operaciones para el control del orden público’, configura un potencial de afectación a la seguridad de la Nación, en la vertiente referida la mantención del orden público y seguridad pública”. Entre sus consideraciones, el Consejo de Transparencia de Chile señaló que la información contenida en el Manual tiene “un nivel de especificidad y desagregación tal acerca de la intervención táctica policial, que revelarla permitiría concretar un verdadero mapa acerca del proceder estratégico de Carabineros en la salvaguardia del orden público (en situaciones especialmente críticas), lo que permite considerar como probable la afectación invocada, en el marco de un juicio de proporcionalidad”. Consejo de Transparencia, Decisión Amparo Rol C1094-13 de 22 de noviembre de 2013, https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1094-13/C1094-13_Decisi%C3%B3n_Web.pdf. En el segundo caso, el Consejo de Transparencia resolvió rechazar el amparo presentado contra los Carabineros cuando se niega el acceso a los manuales de Fuerzas Especiales que se fundieron en un único protocolo en 2011. Al respecto, Carabineros, entre otros argumentos, señaló el carácter secreto que establece el Código de Justicia Militar, así como que la entrega de los manuales significaría poner en riesgo a los civiles que cuidan, dificultar la labor de restablecimiento del orden público y arriesgar la integridad de ellos mismos, al “entregar valiosos datos que permitirían elaborar planes de respuesta tácticos entre quienes quieran repeler su actuación”. En su decisión, el Consejo consideró que divulgar esta información implicaría dar a conocer la planificación institucional y que su actuar disuasivo “supone necesariamente un componente estratégico que como tal debe ser mantenido en reserva, ya que de lo contrario pasaría a ser previsible tornándose ineficaz”. El Consejo concluyó que “revelar la información solicitada envuelve un riesgo de afectación cierto, probable, y específico al debido cumplimiento de las funciones de Carabineros de Chile, y en definitiva a la seguridad pública” (Consejo de Transparencia de Chile, Decisión Amparo Rol C1421-12 de 1 de octubre de 2012, https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1421-12/C1421-12_Decisi%C3%B3n_Web.pdf).

54 Congreso de Colombia, Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 29 de julio de 2016, artículo 166, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021736>.

inexequible en su integridad por la Corte Constitucional en 2017 debido a que, conforme a la Constitución colombiana,⁵⁵ el derecho a la reunión y protesta pacífica debe ser regulado por una ley estatutaria y no una ordinaria como lo es la Ley 1801.⁵⁶ La Corte Constitucional difirió los efectos de dicha declaración de inexequibilidad hasta el 20 de junio de 2019,⁵⁷ pero a junio de 2021 el Congreso no había emitido la correspondiente ley estatutaria sobre el derecho de reunión.⁵⁸

Colombia cuenta, además, con diversos instrumentos administrativos emitidos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional que establecen lineamientos de actuación para la policía en contextos de manifestaciones públicas o reuniones. El Ministerio del Interior emitió en 2018 un “Protocolo de coordinación de acciones para garantizar el derecho a la protesta pacífica”⁵⁹ (Resolución del Ministerio del Interior que Adopta Protocolo para Protestas Pacíficas). En la misma línea, la Policía Nacional cuenta con un *Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios en la Resolución 3002*⁶⁰ (Manual Policial para Intervención en Manifestaciones) y un *Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas menos letales* en la

55 La Constitución Colombiana establece la reserva de la ley estatutaria sobre derechos fundamentales en su artículo 152 (ver Constitución Política de Colombia, cit., art. 152).

56 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 20 de abril de 2017, expedientes D-11604 y D-11611, M. P. Alberto Rojas Ríos, párr. 7.5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>.

57 *Ibid.*, punto VII. Decisión, Resuelve Primero.

58 En su informe *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia*, DeJusticia explica que un problema de la Sentencia C-223 de 2017 es que “no aclara qué pasa si el Congreso no regula la materia en el plazo señalado”, y concluye que aunque existe una laguna normativa, esta “no evita que se pueda ejercer el derecho a la protesta, ya que este se encuentra consagrado en la Constitución, así no haya ley que lo regule” (Ordóñez Lalinde, *Elogio a la Bulla. Protesta y democracia en Colombia*, op. cit., pp. 45 a 47, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protesta-y-democracia-en-Colombia.pdf>).

59 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190, Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, 3 de agosto de 2018, considerandos, <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>.

60 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002, Por la cual se expide el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional, 29 de junio de 2017, https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf.

*Resolución 2903*⁶¹ (Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales), ambos del año 2017.

Recientemente, en cumplimiento de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2020,⁶² el Poder Ejecutivo Nacional emitió el *Decreto 003* de 2021 (en adelante Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza) donde establece el “Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ‘Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana’”.⁶³ La referida sentencia de la Sala Civil de la Corte Suprema encontró que durante las protestas desarrolladas en Colombia en 2019 hubo excesos de la fuerza pública y ordenó al Gobierno nacional reestructurar las directrices sobre el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas y que expidiera una reglamentación que incluyera las directrices relevantes señaladas por la Sentencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte IDH y las recomendaciones de Naciones Unidas.⁶⁴ El Estatuto emitido por el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza fue criticado por algunas organizaciones participantes de las mesas de trabajo invitadas por el Gobierno para la preparación del referido Estatuto (que además también fueron accionantes en la acción de tutela que llevó a la Sentencia en cuestión), por ser “una declaración de principios que en lo operativo no modifica sustancialmente ningún aspecto de la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones”.⁶⁵ En

61 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903, Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional, 23 de junio de 2017, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-02903-uso-fuerza-empleo-armas.pdf>.

62 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641 de 22 de septiembre de 2020, Sala de Casación Civil, Radicación 1101-22-03-000-2019-02527-02, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

63 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003, Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”, 5 de enero de 2021, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>.

64 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641/2020, cit., párr. resolutivo quinto.

65 Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones al Decreto 003 del 5 de enero de 2021, con el cual el Gobierno pretende cumplir con las órdenes de la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho fundamental a la protesta social*, 14 de enero de 2021, https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=439.

particular, los accionantes se refirieron a la negativa del Gobierno a revisar las “directrices vigentes con fines de reestructuración” contenidas en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales y el Manual Policial para Intervención en Manifestaciones de 2017 mencionadas *supra*, las cuales, a juicio de los accionantes “resultan insuficientes y permisivas para el abuso de la fuerza por parte de la fuerza pública”.⁶⁶

Aunque en Colombia no se pudo confirmar la existencia de una normativa que no es de acceso público, sí se identificó por lo menos un documento que parecería brindar mayor detalle sobre los procedimientos policiales que se aplican en el manejo de manifestaciones públicas, así como reglas para usar armas menos letales, pero este no se ubicó como de acceso público.⁶⁷

■ Honduras

En Honduras, similar a Colombia, no existe legislación específica sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, sino que este, así como el derecho de reunión, se regulan en la *Ley de la policía y convivencia social* de 2001⁶⁸ (Ley de la Policía de Honduras). Dicha Ley establece que la policía solo podrá usar la fuerza “en los términos establecidos por el Código Procesal Penal, la Ley Orgánica de Policía, de esta Ley (sic), los Reglamentos y la normativa

66 *Idem.*

67 Colombia informó en 2016 al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas que desde 2009 contaba con un Manual para el servicio de Policía en la atención, manejo y control de multitudes, el cual había sido actualizado en 2015 a través del Manual para la atención de manifestaciones y disturbios de la Policía Nacional (ONU – Comité Contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, Doc. CAT/C/COL/CO/5/Add.1, 14 de octubre de 2016, <https://undocs.org/es/CAT/C/COL/CO/5/Add.1>). El primer Manual referido fue ubicado en una fuente no oficial en la web y parece ser un instrumento mucho más detallado con respecto a reglas y procedimientos para el uso de la fuerza y armas menos letales que los instrumentos vigentes y públicos revisados como parte de este estudio, <https://en.calameo.com/read/001725034bd3a173083d7>. Ese manual es referido en fuentes de medios de comunicación recientes; al respecto ver, por ejemplo, Infobae, Agente del Esmad es grabado mientras dispara directamente contra manifestantes en Bogotá, 28 de abril de 2021, <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/28/agente-del-esmad-es-grabado-mientras-dispara-directamente-contra-manifestantes-en-bogota/>; Radio Macondo, El escuadrón de baja letalidad que nos asesina, 20 de diciembre de 2019, <https://www.radiomacondo.fm/columna/el-escuadron-de-baja-letalidad-que-nos-asesina/>. Sin embargo, no se pudo confirmar si este u otros manuales similares están vigentes y simplemente no son de acceso público.

68 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 226-2001, Ley de Policía y de Convivencia Social, 23 de enero de 2002, Libro Primero, Título Segundo, Capítulo Cuarto y Libro Segundo, Título Primero, Capítulo Tercero, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10638.pdf>.

de Naciones Unidas sobre la materia”.⁶⁹ Además, señala que la fuerza podrá utilizarse solamente en casos específicos que enumera, incluyendo “para asegurar el mantenimiento y restauración del orden público y la pacífica convivencia”.⁷⁰ La *Ley Orgánica de la Policía* de 2017⁷¹ y su *Reglamento* de 2019,⁷² y el *Reglamento de la Ley de la Policía Militar de Orden Público*⁷³ (Reglamento de la Ley de Policía Militar) también incluyen disposiciones sobre el uso de la fuerza.

En su informe sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) recomendó al Congreso Nacional adoptar urgentemente una legislación comprehensiva que regule el uso de la fuerza por parte de todos los organismos de seguridad y encargados de hacer cumplir la ley, “de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.⁷⁴ Esta legislación sigue pendiente. Por otra parte, cabe notar que el Reglamento de la Ley Orgánica se refiere a un Manual de Procedimientos de la Policía que regula el uso de la fuerza y de las armas de fuego,⁷⁵ el cual no fue ubicado en los sitios oficiales del gobierno hondureño.⁷⁶

69 *Ibid.*, artículo 38.

70 *Ibid.*, artículo 39.

71 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 018-17, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras, 9 de octubre de 2017, www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley_Organica_Secretaria_de_Estado_en_Despacho_de_Seguridad_y_de_la_Policia_Nacional_de_Honduras.pdf.

72 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y la Policía Nacional, 31 de enero de 2019, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-264-2019.pdf>.

73 Secretaría de Defensa Nacional de Honduras, Acuerdo S.D.N. 0733, Reglamento de la ley de Policía Militar del Orden Público, 17 de abril de 2015, artículo 13€, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_de_la_Ley_de_la_Polic%C3%ADa_Militar_del_Orden_Publico.pdf.

74 ONU, Oacnudh, *Informe: Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, párr. 124(n), https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017_reportelectionshrviolations_honduras_sp.pdf.

75 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 58.

76 Por ejemplo, Tribunal Superior de Cuentas, <https://www.tsc.gob.hn/web/>; Congreso Nacional, <http://www.congresonacional.hn/>. Cabe notar que, por referencias, tanto en el sitio oficial de la Policía Nacional, así como en informes de la CIDH y del Estado de Honduras al Comité de Derechos Humanos, se entiende que existe un Manual del uso de la fuerza para instituciones policiales de la República de Honduras y que el mismo regula el uso de la fuerza para las instituciones policiales. Este Manual tampoco fue localizado en sitios oficiales del Gobierno hondureño en la web (aunque una versión no oficial fue ubicada en el sitio docsity.com) y, por tanto, no se pudo verificar su vigencia ni confirmar si es al que se refiere el Reglamento de la Ley Orgánica

■ México

México es el único de los Estados en estudio que legisla a nivel nacional el uso de la fuerza. En marzo de 2019 se hizo una reforma constitucional que creó la Guardia Nacional como una nueva “institución policial de carácter civil” a cargo de la seguridad pública.⁷⁷ Las correspondientes reformas a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,⁷⁸ así como la *Ley de la Guardia Nacional*⁷⁹ y la *Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza*,⁸⁰ entre otras, fueron publicadas en mayo de 2019. Tanto la Ley General del Sistema de Seguridad Pública como la Ley de la Guardia Nacional hacen referencia al uso de la fuerza conforme a la nueva Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.⁸¹ Esta última ley tiene alcance a nivel nacional y competencia para regular las actuaciones de todas las instituciones de seguridad pública, incluyendo a la Fuerza Armada permanente cuando cumpla funciones de orden y seguridad pública.⁸² Esta normativa establece los principios,⁸³ los procedimientos e instrumentos para

(ver Policía Nacional de Honduras, En proceso de investigación supuestos abusos policiales que circulan mediante videos en redes sociales, <https://www.policianacional.gob.hn/noticias/6946>. Ver también, La Prensa, Policía Nacional abre investigación por caso de brutalidad en protestas de transportistas, 23 de junio de 2020, <https://www.laprensa.hn/sucesos/1388879-410/honduras-policia-nacional-protestas-transportistas-autobuses-video-aficionado>; CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 55, 30 diciembre 2009, Nota 406, <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Honduras*, Doc. ONU CCPR/C/HND/CO/1/Add.1, 2 de febrero de 2008, respuesta del Estado, párr. 10, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsoNGbyGkOIGC%2Fg46yWsxEHuNWD1XyrLvY6t681TQiwGov665CDjoGAcAygI8hnntTdxgrnrRwu6VUoOkWMFShcNgDV17sv84eSixnSKJ0saGcReN6x8wQsidB49rEAsA%3D%3D>.

77 Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículo 21.

78 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2 de enero de 2009, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo96855.pdf>.

79 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, 27 de mayo de 2019, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

80 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, 27 de mayo de 2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf.

81 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cit., artículo 41; Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, cit., artículo 43.

82 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 1.

83 *Ibid.*, artículo 4.

80 Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales

el uso de la fuerza⁸⁴ y regula las actuaciones de las fuerzas de seguridad en manifestaciones.⁸⁵

Según la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, las instituciones de seguridad dictarán protocolos de actuación y manuales de técnicas para el uso de la fuerza, así como la descripción de las conductas que se deben realizar por parte de los agentes, incluidos protocolos y procedimientos del uso de la fuerza que atiendan a la perspectiva de género y la protección de niñas, niños y adolescentes.⁸⁶ En enero de 2021 se publicó el “Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza”, emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el cual tiene como objetivo “regular la actuación de los agentes de las instituciones de seguridad pública en materia de uso de fuerza”.⁸⁷ Aparte del Protocolo Nacional, no se ubicaron otros protocolos de actuación en la normativa mexicana en el marco de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza. A nivel federal se pueden señalar normas reglamentarias relevantes⁸⁸ sobre el uso de la fuerza que anteceden a la Ley

84 *Ibid.*, artículos 9-16.

85 *Ibid.*, artículos 27-28.

86 *Ibid.*, artículos 8, 16 y 27.

87 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos de los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 05/XLVI/20, 30 de diciembre de 2020; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexo 6, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, p. 466, https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf.

88 Por ejemplo, el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, en el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública; la Directiva de abril de 2012 emitida por el Secretario de la Defensa Nacional que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para el cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, aprobado en octubre de 2017, el cual establece los parámetros y las condiciones mínimas para el uso de la fuerza y tiene entre sus objetivos “brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las y los integrantes de la Policía Federal en el ejercicio de sus funciones”; y el Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, emitido por la Secretaría de la Defensa Nacional en mayo de 2014 para dar cumplimiento a lo dispuesto en las directivas sobre uso de la fuerza por parte del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la del personal naval (ver Secretaría de la Seguridad Pública de México, Acuerdo 04/2012, Por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, 27 de febrero de 2012, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012; Secretaría de Defensa Nacional de México, Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en apli-

Nacional.⁸⁹ Para propósito de este trabajo, las disposiciones normativas que se analizarán son las contenidas en la Ley Nacional y el correspondiente Protocolo Nacional.

Cabe anotar que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza fue demandada como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia en junio de 2019 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, “con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos”.⁹⁰ Algunos de los aspectos demandados, como los principios que rigen el uso de la fuerza y la regulación de la fuerza letal, serán analizados en las secciones relevantes *infra*.

Hallazgos

Marco jurídico a nivel nacional sobre uso de la fuerza

De los países estudiados, México es el único Estado que cuenta con una ley nacional, de aplicación general y obligatoria para todas las fuerzas de seguridad pública, que regula de forma específica el uso de la fuerza. Así, México se destaca como el único país que cumple con los criterios de generalidad, especificidad y jerarquía normativa, de conformidad con los estándares y el principio de legalidad. Sin embargo, la ley se encuentra cuestionada en su contenido, por supuestamente resultar contraria a los preceptos constitucionales y las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos.

Brasil cuenta con varios instrumentos que refieren a la actuación de fuerzas de seguridad y buscan regular el uso de la fuerza, incluyendo la única

cación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 9 de marzo de 2012, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012; Secretaría de Gobernación de México, Comisionado Nacional de Seguridad. Policía Federal, Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, 18 de octubre de 2017, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017; Secretaría de la Defensa Nacional de México, Manual de uso militar de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, 30 de mayo de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n394.pdf>).

89 La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza dispone que “se derogan las disposiciones sobre uso de la fuerza en materia de seguridad pública, que se opongan a lo dispuesto” en dicha Ley. Ver Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo transitorio segundo.

90 CNDH México, Acción de inconstitucionalidad 64/2019, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 26 de junio de 2019, p. 15, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>.

ley nacional entre los países estudiados que regula el uso de las armas menos letales por parte de los agentes de seguridad pública, lo cual sin duda es destacable como esfuerzo estatal para avanzar en la regulación del uso de la fuerza con jerarquía de ley. Pese a ello, los diversos instrumentos normativos relevantes en Brasil no conforman un marco legal claro, completo y adecuado que cumpla con el principio de legalidad en tanto no cuentan con la jerarquía legal suficiente para alcanzar y regular a todas las fuerzas de seguridad del Estado, sino que en gran parte lo que brindan son recomendaciones para las fuerzas de seguridad que se tendrían que regular a un nivel más específico.

Colombia y Honduras, pese a no contar con normativa nacional específica sobre el uso de la fuerza y el uso de armas menos letales por las fuerzas de seguridad, regulan el uso de la fuerza a través de diversos instrumentos, en particular, por medio de sus Códigos de Policía. Sin embargo, la regulación al interior de cada cuerpo de seguridad no permite una aplicación clara para todas las fuerzas, razón por la cual no resulta claro el alcance de su aplicación a los demás cuerpos como, por ejemplo, la Policía Militar (en Honduras) y las fuerzas militares. Además, aunque los códigos de Policía (y en el caso de Honduras otras leyes como la Ley Orgánica de la Policía) incluyen disposiciones específicas sobre el uso de la fuerza, en algunos casos los principios que se definen son en general para la actuación policial y no específicamente para el uso de la fuerza. En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha determinado que la única forma de regular el derecho a la protesta es a través de una ley estatutaria.

Chile no cuenta con normativa de carácter legal, sino que aborda la regulación del uso de la fuerza por medio de herramientas de carácter administrativo.

Preocupa especialmente el caso argentino donde, más allá de algunas disposiciones legales generales sobre el uso de la fuerza pública en leyes como la Ley de Seguridad Interior y la Ley Orgánica de la Policía Federal, no se identificó otra normativa a nivel nacional de carácter público que lo regule (aunque sí a nivel provincial) en el contexto del orden público, incluyendo los principios que deben regir el uso de la fuerza y los criterios para el accionar estatal.

Protocolos o reglamentos de uso de la fuerza

Chile se destaca por contar con un alto nivel de especificidad en la regulación del uso de la fuerza introducida por medio de protocolos de acceso público que guían la actuación de su principal cuerpo de seguridad, los Carabineros.

En sentido similar, Colombia cuenta con numerosos instrumentos que regulan el uso de la fuerza. Destaca el esfuerzo de ambos países por reglamentar con cierto nivel de especificidad la actuación policial en el contexto de protesta, pero también, como se verá en secciones posteriores, la diversidad de instrumentos tiene como resultado que las normas estén en cierto sentido dispersas y sean a veces inconsistentes –y hasta contradictorias– entre sí. Además, al ser protocolos o reglamentos internos de las policías de esos países, queda un vacío con respecto a la regulación para otras fuerzas de seguridad que pueden en distintos momentos ejercer funciones de policía.

En México se hace un esfuerzo por regular esta materia de manera integral y para todas las fuerzas de seguridad, de manera complementaria a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, con el Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza. Sin embargo, la misma Ley Nacional insta a las autoridades de los cuerpos de seguridad a dictar protocolos específicos que brinden directrices al respecto y con perspectiva de género y niñez, pero dicha normativa no parece haber sido emitida.

En Argentina, Brasil y Honduras no se pudieron ubicar protocolos o reglamentos de acceso público que regulen de forma específica y a nivel nacional el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública.

Transparencia y acceso a la información

La transparencia en la información y el acceso sin restricciones a la normativa permiten a los agentes de seguridad conocer el marco regulatorio del accionar en materia de uso de la fuerza y aplicarlo de forma debida, pero también habilitan el conocimiento por parte de la sociedad como medio para garantizar el cumplimiento de los derechos, y como fortalecimiento de las instancias de control social del accionar policial.

A lo largo de este trabajo, y a modo de síntesis, se ha podido identificar la existencia de la siguiente normativa estatal que no resulta de acceso público, lo cual se determinó por no estar disponibles en los sitios oficiales del Gobierno en la web, y, por lo tanto, no pudo ser sujeta a análisis: en Argentina, los Criterios Mínimos Nacionales y el Reglamento de Armas y Tiros, así como toda “Orden del Día” de las autoridades de la Policía Federal; en Brasil, los manuales internos de las policías militares estatales de Río de Janeiro, São Paulo y el Distrito Federal; en Chile, el *Manual de Operaciones para el Control del Orden Público* y el *Manual de Procedimientos Policiales con Niños, Niñas y Adolescentes* mencionados en los Protocolos de Carabineros; en Colombia, pese a no confirmarse con absoluta certeza, se identificó por lo menos un

documento sobre procedimientos policiales en manifestaciones públicas o manual de control antidisturbios; en Honduras, el Manual de Procedimientos de la Policía que regula el uso de la fuerza y de las armas de fuego referido por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía; y, finalmente, en México, los demás Reglamentos, Manuales y Protocolos de Actuación a los que hace referencia la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza (aunque en este caso se entiende que no han sido sancionados a la fecha).

Síntesis de hallazgos

Marco jurídico a nivel nacional sobre uso de la fuerza

- México es el único país que regula el uso de la fuerza por medio de una ley nacional, en cumplimiento de los criterios de generalidad, especificidad y jerarquía normativa, y de conformidad con los estándares.
- Brasil no cuenta con regulación a nivel nacional sobre el uso de fuerza general, pero es el único país con legislación nacional enfocada en regular el uso de armas menos letales, con alcance a todas las fuerzas de seguridad pública.
- Colombia y Honduras no cuentan con legislación nacional específica sobre el uso de la fuerza, pero incluyen disposiciones relevantes en su legislación sobre la Policía. Aunque Argentina también se refiere en su Ley Orgánica de la Policía Federal al uso de la fuerza, no existen regulaciones al respecto a nivel de legislación.

Protocolos o reglamentos de uso de la fuerza

- Chile y Colombia introducen regulaciones al uso de la fuerza por medio de Protocolos y Reglamentos administrativos específicos.
- México cuenta con un Protocolo Nacional que complementa su Ley Nacional, pero tiene pendiente emitir manuales y reglamentos específicos.
- Argentina, Brasil y Honduras no cuentan con protocolos y regulaciones específicas a nivel nacional que guíen el accionar de las fuerzas de seguridad.
- En Brasil y México no se pudo acceder a protocolos y reglamentos ordenados por ley y que debieran estar vigentes. Sin embargo, se puede suponer que la falta de accesibilidad se relaciona con que dichas normativas se encuentran pendientes de emisión.

Transparencia y acceso a la información

- En Argentina, Brasil, Chile y Honduras se identificó normativa relevante que no es de acceso público, lo que representa un incumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y acceso a la información.

En este sentido, preocupan especialmente los casos de Argentina, Chile y Honduras, donde las regulaciones, iniciativas y protocolos existentes –y referidos por la propia normativa nacional– no resultan de acceso público. Esto representa un obstáculo en el acceso a información de interés público y una evidencia más de que el marco regulatorio no cumple con el principio de legalidad. Por otro lado, y como un tema más general, aunque relacionado, la falta de regulación con carácter legal y de alcance generalizado, así como normativa con contenido específico sobre el uso de la fuerza, provocan una dispersión normativa que dificulta el conocimiento y el acceso a las regulaciones existentes.

DEFINICIÓN DE REUNIÓN PACÍFICA Y SU RELACIÓN CON EL USO DE LA FUERZA

Estándares internacionales

El derecho a la libertad de reunión tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica y sin armas. Las manifestaciones pueden tener diferentes modalidades, entre ellas, piquetes, cacerolazos y sentadas,⁹¹ estáticas o en forma de procesión,⁹² y siempre que cumplan con el requisito de “pacíficas” deben ser protegidas y facilitadas por el Estado.⁹³ Esto quiere decir también que el Estado puede restringir el derecho a la protesta de personas que cometan actos de violencia o que porten armas.⁹⁴ Para determinar si una protesta está amparada por el derecho a la libertad de reunión debe existir una presunción a favor de considerar el carácter pacífico de dicha reunión, y el término “pacífica” debe interpretarse ampliamente.⁹⁵ Además, “debe tenerse en cuenta la manera en que se celebra la reunión y las intenciones de los participantes”.⁹⁶

91 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 89.

92 TEDH, *Caso Kudrevicus y otros v. Lituania*, cit., párr. 91; TEDH, *Caso Djavit An v. Turquía*, cit., párr. 56. Ver también, OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 44.

93 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., párr. 198. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 81; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 18; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 49.

94 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 81.

95 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 18.

96 *Idem*.

El Comité de Derechos Humanos ha definido una reunión “pacífica” como contraria a aquella que “se caracterice por una violencia generalizada y grave”.⁹⁷ La violencia, en el contexto del derecho a la libertad de reunión, se entiende como “el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes”.⁹⁸ Esto quiere decir que la definición de una manifestación violenta debe incluir necesariamente aspectos de daños físicos y de la naturaleza sistemática y generalizada de la misma. Por el contrario, el Comité de Derechos Humanos explica que “los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye ‘violencia’”.⁹⁹ Para que una reunión deje de ser pacífica la violencia debe ser “generalizada”, lo cual quiere decir que el carácter “no pacífico” de una manifestación no se puede declarar “en función de algunas personas”.¹⁰⁰ Los actos de violencia esporádica o los delitos cometidos por algunas personas “no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico”¹⁰¹ y cuyo derecho a la protesta debe seguir siendo protegido. Por tanto, algunos participantes en una manifestación pueden mantener protegido su derecho a la protesta, mientras que otros no.¹⁰² Además, el carácter pacífico de una reunión se debe determinar con base en las acciones de los participantes y no en la violencia contra estos por parte de las autoridades, agentes provocadores, otros ciudadanos o por participantes en contramanifestaciones.¹⁰³

Cabe notar que, según prohibiciones del derecho internacional,¹⁰⁴ ciertos tipos de discursos específicos no gozan de protección en el marco de una protesta social y, por tanto, una reunión podría ser restringida por el Estado aun sin existir violencia física generalizada: la propaganda de guerra y la apología del odio que constituyan incitación a la violencia por razones

97 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 15.

98 *Idem*.

99 *Idem*.

100 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 83. Ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 17.

101 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 20.

102 Ver ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 17.

103 *Ibid.*, párr. 18.

104 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 66; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 33.

discriminatorias, así como la incitación directa y pública al genocidio.¹⁰⁵ En estos casos, se debe tener como presupuesto

... la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que esta sea), sino que tenía la clara intención de promover la violencia ilegal [...] así como la capacidad de lograr este objetivo y que ello signifique un verdadero riesgo de daños.¹⁰⁶

Debido a que las condiciones en las que se presentan muchas manifestaciones y protestas son complejas y “requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos”,¹⁰⁷ resulta particularmente importante que el requisito de que la protesta sea pacífica no se utilice para restringir de manera arbitraria y permanente el derecho de reunión y manifestación.¹⁰⁸ En ese sentido, el carácter pacífico de la protesta resulta un aspecto fundamental para enmarcar la actuación de la fuerza pública. Cuando las reuniones son pacíficas, las restricciones a la intervención policial son contundentes. Las Relatorías de la ONU sobre reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales citan los siguientes ejemplos como casos excepcionales en los cuales se permitiría disolver una reunión pacífica: cuando se “impida el acceso a servicios básicos, por ejemplo, la entrada a servicios de urgencias de un hospital” o cuando “altera de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo obstruyendo una vía principal durante varios días”.¹⁰⁹ Por el contrario, se debe aclarar que es necesario tolerar “simples molestias” o “cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales”, sino se estaría privando de su esencia al derecho de reunión pacífica.¹¹⁰

105 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 63-70. Ver también CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 diciembre 2009, párrs. 57 y 59, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>.

106 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 68.

107 *Ibid.*, párr. 89.

108 *Ibid.*, párr. 86.

109 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 62. Ver también ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 13.

110 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 154; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 62.

Tampoco puede considerarse como justificante para dispersar una protesta que las personas manifestantes utilicen “bandanas, máscaras, capuchas, gorras, mochilas y otros tipos de vestimenta”, pues estos no pueden considerarse como “señales suficientes de amenaza de uso de la violencia”.¹¹¹

Además, el no cumplir con los requisitos formales para una manifestación según el ordenamiento interno, tales como una notificación o autorización,¹¹² no convierte a una reunión en “no pacífica” y no la sitúa fuera del ámbito de protección¹¹³ y, por tanto, no es justificación para una dispersión automática con uso de la fuerza.¹¹⁴ Esto significa que una reunión puede ser

Síntesis de estándares

El derecho a la libertad de reunión tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica y sin armas, y el Estado tiene la obligación de proteger y facilitar todas las manifestaciones que sean pacíficas.

Para determinar si una protesta está amparada por el derecho a la libertad de reunión debe existir una presunción a favor de considerar el carácter pacífico de la reunión y debe hacerse una interpretación amplia del término “pacífica”.

Una reunión se califica como “pacífica” en contraposición a una reunión que “se caracterice por una violencia generalizada y grave”. La violencia a su vez debe incluir aspectos de daños físicos y se debe determinar con base en las acciones de las personas manifestantes.

Una reunión puede ser pacífica y debe ser protegida aun cuando se considere “ilegal” o “ilícita” en el ordenamiento jurídico interno.

111 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 88. Ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 20 y 60.

112 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 16 y 17. Ver también TEDH, *Caso Frumkin v. Rusia*, Sentencia de 6 de junio de 2016, Aplicación 74568/12, párr. 97, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>.

113 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 16 y 17. Ver también TEDH, *Frumkin v. Russia*, cit., párr. 97.

114 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 154; TEDH, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights Freedom of assembly and association*, 31 de agosto de 2020, p. 79, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 71; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 62; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 45. Así también lo ha manifestado el TEDH en un caso en el cual dictaminó que la disolución de una asamblea solo por el hecho de que no se hubiese cumplido con el requisito de notificación previa equivalía a una desproporcionada restricción a la libertad de reunión pacífica debido a que no se presentó ninguna conducta ilegal por parte de los participantes (TEDH, *Caso Bukta y Otros v. Hungría*, Senten-

pacífica y debe ser protegida aun cuando se considere “ilegal” o “ilícita” en el ordenamiento jurídico interno.¹¹⁵

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se revisa la normativa nacional para determinar si incluye una presunción a favor del carácter pacífico de la reunión y si se definen o proporcionan criterios con respecto a las protestas pacíficas y violentas. Sobre todo, se analiza si la normativa establece de forma suficientemente clara y precisa las características y la forma de identificar una manifestación pacífica.

■ **Argentina**

La Ley Nacional 20.120 regula el derecho a reunión y fue sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional en el año 1973, por suspensión del Poder Legislativo, bajo un gobierno de facto. La ley establece que se considerarán lícitas y contarán con la protección de las autoridades las reuniones que se ajusten en todos sus términos al contenido de la ley;¹¹⁶ así mismo, se considerará prohibida toda reunión que signifique una amenaza real e inminente a la seguridad pública.¹¹⁷ Su contenido es, a todas luces, contrario a los estándares internacionales, y restringe ampliamente la libertad de ejercicio del derecho a reunión pacífica. Aunque esta ley se encuentra como vigente en los sistemas de búsqueda del Gobierno argentino, su falta de aplicación por un periodo de tiempo significativo permite suponer que se encuentra en desuso¹¹⁸ y, por esta razón, no es analizada en mayor detalle en este trabajo.

■ **Brasil**

No fue posible identificar en la normativa nacional ningún instrumento que defina el derecho a reunión pacífica. En los estados de São Paulo y Río de

cia del 17 de octubre de 2010, Aplicación 25691/04, párrs. 34 a 36, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>).

115 Ver ONU, *Principios básicos*, cit., principio 13; OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 19.

116 Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, Ley 20.120, “Regulación del Derecho de Reunión”, 25 de enero de 1973, artículo 3.

117 *Ibid.*, artículo 2.

118 Información recibida de la Dirección de Información Parlamentaria el 12 de mayo de 2021 en respuesta a consulta realizada por correo electrónico: “En respuesta a su consulta, le informamos que la Ley 20.120 no se encuentra formalmente derogada, ni explícita ni implícitamente por ley posterior. Tampoco fue modificada ni complementada por ninguna otra norma. Debemos señalar además que no hemos podido encontrar registro de su aplicación en los años precedentes, por lo cual cabe presumir que es una legislación que está desuetuda o fuera de uso”.

Janeiro existe legislación referente a la reunión pacífica, sin embargo, estas no definen los términos “pacífica” y “violenta”, ni desarrollan criterios al respecto, excepto para referirse al requisito de no portar armas.¹¹⁹

■ Chile

El Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza no establece qué constituye una reunión pacífica;¹²⁰ sin embargo, sí diferencia, para efectos de la actuación policial, entre reuniones autorizadas y pacíficas, donde se “deberá asegurar el mantenimiento del orden público”,¹²¹ y las reuniones no autorizadas y no violentas, en las cuales los funcionarios policiales “evitarán el uso excesivo de la fuerza”.¹²² Esta clasificación que incorpora la “autorización” de una reunión en la determinación de utilización de la fuerza es contraria a los estándares y lleva a que se utilice la fuerza contraviniendo los estándares internacionales (como se analizará *infra*¹²³). Además, resulta muy preocupante que este decreto se refiere a evitar el uso “excesivo” de la fuerza, lo cual da a entender que estaría permitido en ciertas circunstancias, cuando, conforme a los estándares, el uso “excesivo” de la fuerza está absolutamente prohibido, cualquiera sea el caso y tipo de manifestación.¹²⁴

El Protocolo 1.1 sobre Protección de Manifestantes, uno de los Protocolos de Carabineros, tampoco define el término “pacífica” ni incluye referencias a la necesidad de presuponer ese carácter o de interpretarlo ampliamente.¹²⁵ Es más, este protocolo se refiere solo en su introducción a las “reuniones pacíficas y sin armas” y luego utiliza distintas categorías para clasificarlas: violentas y agresivas; lícitas e ilícitas; y autorizadas y no

119 Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, Ley 6528, Regula el artículo 23 de la Constitución del Estado, 11 de septiembre de 2013, artículos 2 y 3, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13>. Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, Ley 15556, Restringe el uso de máscaras o cualquier vestimenta que oculte la cara de la persona en manifestaciones y reuniones, en la forma en que especifica, y proporciona arreglos relacionados, 29 de agosto de 2014, arts. 2 y 3, <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html> (traducción propia).

120 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto Supremo 1364, cit.

121 *Ibid.*, artículo primero num. 5.

122 *Ibid.*, artículo primero num. 6.

123 Ver *infra* sección “El derecho a la protesta no debe ser limitado por la exigencia de una autorización previa”.

124 Ver Capítulo I.

125 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Protocolo 1.1. Protección de manifestantes.

autorizadas.¹²⁶ El Protocolo 1.1 sí define las manifestaciones lícitas e ilícitas, donde el carácter ilícito es el que permite el uso de la fuerza. Una manifestación se define como lícita “cuando se desarrolla en espacios públicos con tranquilidad, seguridad y respeto por los mandatos de la autoridad policial”, y se determina que esta condición aplica para las reuniones que cuenten con autorización previa o las espontáneas no autorizadas.¹²⁷ Relacionado con esto, el Protocolo 1.1 establece que, durante la etapa de diálogo, el jefe del servicio o dispositivo deberá identificar si se trata de una manifestación lícita o ilícita “de acuerdo al grado de tranquilidad y de respeto en que se desarrolla, atendidos los criterios establecidos respecto del derecho de reunión o manifestación”.¹²⁸

Los conceptos de “tranquilidad”, “seguridad” y “respeto” no se definen con precisión en el protocolo y son ambiguos, lo que deja amplitud para la interpretación que cada funcionario pueda realizar respecto a si una reunión es lícita o no. Además, estos conceptos no son los que califican a una reunión como pacífica según los estándares internacionales, lo cual se debe definir necesariamente en su relación con la ausencia de violencia física generalizada. Las consecuencias son importantes, pues si se interpreta que la reunión no es “tranquila”, o que las personas manifestantes no se están conduciendo con “respeto a la autoridad”, la reunión se considera ilícita, lo que habilita el protocolo para disolverlas, detener a determinados infractores y utilizar eventualmente ciertas intervenciones basadas en la fuerza.¹²⁹

Así mismo, el Protocolo 1.1 sobre Protección de Manifestantes divide las manifestaciones ilícitas en “violentas” y “agresivas”, y define que serán violentas cuando “se contravienen las instrucciones de la autoridad policial y los actos involucren la vulneración de derechos de terceros, como sería la libre circulación por las vías”.¹³⁰ Esta definición de violencia es contraria a los

126 *Ibid.*, Protocolo 1.1. Protección de manifestantes. Conceptos generales. Derecho de reunión o de manifestación (1).

127 *Ibid.*, 1. Resguardo del derecho de manifestación. Anexo 2. Glosario (18).

128 *Ibid.*, 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Etapa Diálogo (1). Ver también 2. Restablecimiento del orden público; 2.1. Intervención en manifestaciones lícitas con autorización. Etapa Diálogo (2); 2.2 Intervención en manifestaciones lícitas sin autorización. Etapa Diálogo (2).

129 *Ibid.*, Etapa Diálogo 1.1 (1); Etapa Diálogo 2.1 (2) (5); Etapa intervención oportuna 2.1 (2); Etapa Diálogo 2.2 (2); Etapa Diálogo 2.2 (5) (6); Etapa Despeje 2.2(1) (4); Etapa Detención 2.2 (1). Ver también ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile, A/HRC/32/36/Add.1*, cit., párr. 25.

130 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento

estándares internacionales según los cuales se entiende que violencia incluye una fuerza física que puede provocar lesiones, muerte o daños graves a los bienes y que, en ese contexto, actos como interrupción del tráfico de vehículos o peatones no constituye violencia.¹³¹ En vez de definir ampliamente el concepto de reunión pacífica, el protocolo delimita de forma demasiado amplia las reuniones ilícitas y puede llevar a que entren en esa categoría reuniones que son pacíficas y, por lo tanto, deben ser protegidas por el derecho internacional.

Las reuniones “ilícitas agresivas”, según el Protocolo 1.1, son aquellas en que “se generan daños o cuando se agrede intencionalmente a las personas o la autoridad policial”.¹³² Aunque cabe notar que la categoría de reunión “agresiva” que incluye este protocolo no surge de los estándares internacionales, la calificación que el protocolo le da a una reunión “agresiva” sí incluye daños, al referirse a que es aquella en la que “se generan daños o se agrede intencionalmente a personas o a la autoridad policial”.¹³³ Sin embargo, el concepto general de “generación de daños” podría llevar a interpretaciones amplias y discrecionales ya que no se incluye ni la intención de la persona manifestante ni quién debe ocasionar los daños y, según los estándares internacionales, el carácter pacífico de las manifestaciones se debe determinar con base en las acciones de los participantes,¹³⁴ por lo cual la definición de violencia debe dejar esto más claro.

En los Protocolos de los Carabineros, el carácter ilícito de las reuniones –aunque con cierto matiz de gradualidad entre las “violentas” y las “agresivas”– autoriza a Carabineros a dispersarlas y a utilizar medios de fuerza,¹³⁵

del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Conceptos generales. Derecho de reunión o manifestación (2). Ver también 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.3 Intervención en manifestaciones ilícitas violentas. Etapa Disuasión, 1.

131 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 15.

132 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Anexo 2. Glosario (16) (17).

133 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Conceptos Generales. Derecho de reunión o manifestación (2). Ver también 2. Restablecimiento del orden público; 2.3 Intervención en manifestaciones ilícitas violentas. Etapa Disuasión, 1.

134 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 18.

135 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Etapa Disuasión 2.3 (1) (4); Etapa Despeje 2.3(1) (3); Etapa Dispersión 2.3 (1)

como se verá *infra*.¹³⁶ Sin embargo, las definiciones que utiliza para estas categorías son ambiguas y no se ajustan al derecho internacional. Además, como bien ha señalado el INDH, los Protocolos de Carabineros “no logran entender la manifestación como un conjunto de personas donde cada una es responsable por sus actos”, lo cual lleva a considerar a toda la manifestación como violenta en vez de a personas determinadas, cuando la obligación de Carabineros es “proteger a las personas que ejercen su derecho de reunión y libre expresión de manera pacífica y sin armas”.¹³⁷

■ Colombia

El recién promulgado Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza define la protesta pacífica como “la calificación bajo la cual se presume la naturaleza de toda manifestación pública”,¹³⁸ con lo cual Colombia cumple así con incluir en su normativa la presunción del carácter pacífico de la protesta. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a reunirse y manifestarse pacíficamente está condicionado a que se haga de manera pacífica, sin violencia, armas ni alteraciones graves al orden público, pues solo la protesta o manifestación que cumpla con esas condiciones gozará de protección constitucional.¹³⁹ Aparte de la ausencia de armas, la Corte Constitucional ha apuntado al comportamiento de las personas manifestantes en relación con el aspecto “pacífico”: “debe entenderse por ejercicio pacífico de estos derechos, que las acciones por parte de los manifestantes no tienen como objeto la provocación de alteraciones violentas o el desconocimiento del Estado de derecho”.¹⁴⁰ Desde la perspectiva de las personas manifestantes, este abordaje se encuentra en línea con los estándares internacionales con respecto a la importancia de las intenciones de dichas personas en la determinación del carácter pacífico de las reuniones,¹⁴¹ aunque no incluye

(3); Etapa Detención 2.3 (1) (2); Etapa Dispersión 2.4 (2) (4); Etapa Detención 2.4 (1) (2). Principios Básicos, párr. 13.

136 Ver *infra*, sección “Uso de armas menos letales y prohibición de uso de la fuerza letal”.

137 INDH, *Análisis de los cambios de los Protocolos de Carabineros*, cit., p. 5.

138 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 4 (e).

139 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742/12, cit., párr. 4.3; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-366/13, cit., párr. II.3; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., párr. 4.6.4, 4.7.4.2; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009/18, cit., párr. 35.

140 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., párr. 4.7.3.

141 Ver Capítulo I; ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 17; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/*

el concepto de violencia física generalizada que se requiere para que una reunión no sea pacífica.

Con respecto a la definición violencia, en Colombia existen variaciones entre los diferentes instrumentos normativos. El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza define un acto de violencia física como

... la acción a través de la cual un individuo o conjunto de individuos usan intencionalmente la fuerza física contra sí mismos, contra otra persona, contra un grupo, contra una comunidad, o contra bienes públicos y privados que tienen como consecuencia real o con alto grado de probabilidad, daños graves, ciertos y verificables.¹⁴²

Además, este decreto especifica que “las alteraciones o molestias que no constituyan delitos o comportamientos contrarios a la convivencia, que se generen como consecuencia de las manifestaciones públicas, no se considerarán actos de violencia física”.¹⁴³ El *Manual Policial para Intervención en Manifestaciones* define los “actos de violencia” como “de carácter físico, es decir la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad por parte de un actor ilícito” que “lesione o ponga en peligro la integridad física de las personas” o “dañe bienes públicos o privados”.¹⁴⁴ La Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas agrega a esta definición el “carácter verbal”, pero no lo define.¹⁴⁵

El hecho de que existan distintas definiciones de “acto de violencia” en la normativa sin duda puede generar confusión a las fuerzas de seguridad, especialmente porque las definiciones difieren con respecto a puntos importantes según los estándares internacionales. Así, por ejemplo, la Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas introduce el concepto de “verbal”. Sin embargo, como se explicó *supra*, los únicos casos en los que el discurso se considera desprotegido en la protesta social son si existe propaganda de guerra, apología del odio que constituya incitación a violencia por razones discriminatorias, e incitación directa y pública al genocidio. Además, el Decreto 003 del Protocolo sobre Uso de

HRC/31/66, cit., párr. 18.

142 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 4(f).

143 *Idem*.

144 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., artículo 25, numeral 13.

145 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 9 IV, Definiciones 14.

la Fuerza señala que las alteraciones que no constituyan “comportamientos contrarios a la convivencia” no se consideran actos de violencia física, lo cual obliga a la pregunta de cómo se definen estos comportamientos contrarios a la convivencia, y si aquellas molestias que sí sean contrarias esta constituyen violencia según el decreto, lo que no necesariamente se ajustaría a los estándares internacionales. Finalmente, un punto positivo por resaltar es que el Decreto 003 del Protocolo sobre Uso de la Fuerza incluye en su definición la intención de las personas de usar la violencia. Sin embargo –y esto es algo que tienen en común las tres definiciones–, al definir el acto de violencia y no la violencia general que convierte a una reunión en no pacífica, deja de lado el énfasis en el aspecto sistemático y generalizado que debe tener la violencia para que una reunión no se considere pacífica.

De manera importante, y acorde a lo establecido por los estándares internacionales, la Corte Constitucional ha destacado que la referencia a la “no violencia” no implica que se anule el hecho de que el ejercicio de reunión lleve necesariamente a alguna forma de alteración al orden público ya que esto “negaría la naturaleza disruptiva de la protesta”.¹⁴⁶ La Corte Suprema de Justicia también se ha pronunciado sobre lo que constituye violencia en una protesta en su sentencia reciente de 2020, donde señala que “no todo acto desafiante constituye violencia y, en esa medida, tal conducta está bajo amparo del derecho a la protesta”.¹⁴⁷

Por otra parte, cabe mencionar que el Código de la Policía establece que “toda persona puede reunirse y manifestarse [...] con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo”.¹⁴⁸ Aunque el Código no define lo que es un “fin legítimo”, la Corte Constitucional ha brindado luces sobre el alcance de esta restricción, señalando que “toda expresión, se presume protegida” con la excepción de aquellas señaladas en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),¹⁴⁹ y concluye que no

146 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009/18, cit, párr. 41.

147 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641/20, cit., p. 79.

148 Congreso de Colombia, Ley 1801 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, cit.

149 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009/18, cit, párr. 40. La Corte cita lo siguiente: [151] Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda. Reiterada por la Sentencia C-442 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Esta posición también fue reiterada en la Sentencia C-452 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se dijo: “Por esta razón, una medida que pretenda restringir la libertad de expresión debe cumplir con un juicio estricto de constitucionalidad, acreditándose en toda circunstancia que la medida

sería un fin legítimo: “(i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa”.¹⁵⁰ Con respecto a los puntos que podrían interpretarse de manera suficientemente amplia para incluir a través de legislación limitaciones ilegítimas al derecho de reunión (en particular, iv y v), la Corte Constitucional estableció que las únicas prohibiciones que se pueden dar son aquellas sobre las cuales “existe un consenso de prohibición”.¹⁵¹ La Corte Suprema de Justicia, en su sentencia sobre la protesta y uso de la fuerza en el año 2020, concluyó que la Constitución no protege la protesta “que aboga por el discurso y la apología al odio, a la hostilidad, que patrocina la propaganda a favor de la guerra, que propende por el odio nacional, racial, religioso, y por la discriminación, o que incite a la pornografía infantil”.¹⁵² Sobre este punto cabe reiterar que la única precondition para que la protesta sea protegida es que la misma sea “pacífica y sin armas”, con la excepción de los discursos prohibidos por el derecho internacional, y cualquier otro término introducido por la legislación nacional puede constituir una restricción ilegítima al derecho.

■ Honduras

Similar a la legislación colombiana, la Ley de la Policía de Honduras establece que las reuniones se realizan “con el fin de exponer ideas o intereses de carácter político, religioso, económico, social o cualquier otro que sea lícito”.¹⁵³ Esta ley no define el término “lícito”, lo cual es contrario a lo establecido en el derecho internacional en el sentido de que cualquier restricción debe estar prevista por ley. Esta falta de definición puede llevar a situaciones en las que sean los mismos miembros de las fuerzas de seguridad quienes le den contenido a este concepto. Además, como se dijo en el caso de Chile y Colombia, la licitud es un concepto irrelevante para la protección

restrictiva acoja los siguientes criterios: (1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada”.

150 *Ibid.*, párr. 59.

151 *Idem.*

152 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641/20, cit., párr. 5.3.1.

153 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 60.

del derecho de reunión en el derecho internacional, ya que lo que prima es el carácter pacífico de la protesta.

También, sin usar la terminología de “pacífica” o “violenta”, el Código Penal tipifica lo que son las reuniones y manifestaciones “ilícitas” en referencia a la finalidad de cometer delitos y al uso de armas. Así, establece como “manifestaciones ilícitas”:

- 1) Las que se convocan con la expresa finalidad de cometer delitos. Para que concurra este supuesto es necesario que exista una planificación del presunto delito; y,
- 2) Aquellas a las que concurren sus participantes portando armas de fuego, artefactos explosivos u otros objetos igual de peligrosos que los anteriores. Para que concurra este supuesto se exige que sean los promotores o asistentes los que lleven las armas u objetos, no personas ajenas a la reunión o manifestación.¹⁵⁴

La pena impuesta para el delito de “manifestación ilícita” a las personas que dirijan o presidan las reuniones, si la finalidad es cometer delitos graves, puede ser prisión hasta de cuatro años y para el resto de participantes puede ser hasta de tres años de prisión.¹⁵⁵ La CIDH se ha pronunciado sobre una disposición similar del antiguo código penal hondureño¹⁵⁶ señalando su preocupación por la descripción del tipo penal “manifestación ilícita”. Según la Comisión, este tipo penal “adolece de precisión en su enunciación, lo que permite a las autoridades competentes realizar una interpretación amplia del precepto legal y, por consiguiente, considerar su caracterización con discrecionalidad”.¹⁵⁷ La definición de “manifestación ilícita” según esta norma tiene un alcance tan amplio que incluiría como

154 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 103-2017, Código Penal de Honduras, artículo 553, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_130-2017.pdf.

155 *Idem*.

156 El artículo 331 del Código Penal de Honduras de 1983 establecía que “tendrán el carácter de ilícitas todas aquellas reuniones a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, con el fin de cometer un delito” (Código Penal de Honduras, Decreto 144-83, https://www.oas.org/dil/esp/codigo_penal_honduras.pdf).

157 CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, cit., párr. 381. Ver también Article 19, Honduras: Nuevo Código Penal exhibe a un Estado que criminaliza la libertad de expresión y el acceso a la información, 2 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/honduras-nuevo-codigo-penal-exhibe-a-un-estado-que-criminaliza-la-libertad-de-expresion-y-el-acceso-a-la-informacion/>.

no pacífica una serie de conductas que no necesariamente se consideran violentas según los estándares de derechos humanos.

Por otra parte, la Ley de la Policía faculta a la Policía Nacional para disolver “toda reunión o desfile público que degenera en riña tumultuaria o en desorden público”.¹⁵⁸ Esta disposición define la intervención policial, que aunque no se mencione se entiende incluiría el uso de la fuerza, basada en conceptos que no son el carácter pacífico o la violencia como lo requiere el derecho internacional.

■ México

Con respecto al concepto “pacífico”, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza se refiere, por un lado, a las “reuniones públicas pacíficas con objeto lícito” (usando la misma terminología de “objeto lícito” de la Constitución¹⁵⁹) y, por el otro, a las reuniones que se tornan violentas, para determinar el tipo de intervención policial.¹⁶⁰ Al no definir ninguno de estos términos, la ley le deja un margen muy amplio de interpretación a las fuerzas de seguridad, lo cual, como se verá *infra*,¹⁶¹ puede habilitar el uso de armas en contextos donde debiera estar prohibido conforme a los estándares. Además, al distinguir entre manifestaciones con “objeto lícito” y “violentas”, en vez de distinguir entre manifestaciones violentas o no violentas, la Ley da a entender que las manifestaciones ilícitas son siempre violentas, lo cual es contrario a lo reconocido por los estándares internacionales con respecto a que pueden existir reuniones ilícitas, pero no violentas y así deben ser protegidas.¹⁶²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre los términos “pacíficamente” y “objeto lícito”, proporcionando orientación sobre cómo se deben entender ambos. La Suprema Corte ha señalado que la Constitución solo protege a las reuniones pacíficas y, además, que el vocablo “pacíficamente” se encuentra “íntimamente relacionado con el objeto lícito” al que alude la Constitución.¹⁶³ Según la Suprema Corte, el “objeto lícito” de

158 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 61.

159 *Constitución Política de los Estados Unidos de México*, cit., artículo 9.

160 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículos 27 y 28.

161 Ver *infra* sección “Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas”.

162 Ver ONU, *Principios Básicos*, cit., principios 12 y 13.

163 Tribunal Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el Voto Particular formulado por el ministro Arturo Zaldí-

una reunión se da cuando su objetivo no es “la ejecución concreta de actos delictivos” y una reunión es “pacífica” cuando no se lleven a cabo “fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real”.¹⁶⁴ El máximo Tribunal mexicano relaciona la violencia con la comisión de delitos,¹⁶⁵ pero no define exactamente qué son actos de violencia ni tampoco aclara si cualquier “acto delictivo” equivale a violencia y pudiese quitarle a una reunión su carácter de “pacífica”. Si cualquier acto delictivo le resta a una reunión su carácter pacífico, esto sería contrario a los estándares internacionales por ser demasiado amplia la definición de violencia y porque incluiría una serie de conductas que no constituyen violencia. Además, esa definición se presta para que se pueda criminalizar la protesta pacífica a través de la tipificación de delitos que no constituyen violencia según el derecho internacional.

Hallazgos

Presunción del carácter pacífico de las reuniones

Colombia es el único de los países estudiados cuya normativa estipula explícitamente una presunción en favor del carácter pacífico de las reuniones, lo cual, aun cuando es a través de decreto y no de legislación, resulta positivo a la luz de los estándares.

var Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de octubre de 2016, párrs. 178 y 194, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016. Ver también Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 de 27 de marzo de 2017, Ponente: ministro Alberto Pérez Dayán, 9 de noviembre de 2017, considerando sexto (3), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017.

164 Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el voto particular formulado por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, cit., párr. 194; Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 de 27 de marzo de 2017, cit., considerando sexto (3).

165 *Ibid.*, párr. 197. Ver también Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 de 27 de marzo de 2017, cit., considerando sexto (3).

Definición e identificación del carácter pacífico de las reuniones

Ninguno de los países bajo estudio incluye en su normativa una definición expresa de protesta pacífica. Al respecto, Chile, Colombia, Honduras y México regulan la protección de las reuniones bajo conceptos y definiciones que resultan inconsistentes con los estándares. En este sentido, varias normativas se apoyan en la distinción entre licitud e ilicitud en vez de entre pacífica y violenta, que son los términos adoptados por el derecho internacional. Por ejemplo, en Honduras, no solo se señalan como “ilícitas”, contrario a los estándares, sino que, además, la ley no define ni detalla el alcance del concepto; en Chile ello lleva a que la definición de manifestación ilícita sea excesivamente amplia e incluya reuniones agitadas, donde se irrespete la autoridad o que alteren el orden público, cuando en el derecho internacional las reuniones no dejan de ser pacíficas por presentar estas características. Además, Chile introduce clasificaciones como las reuniones no autorizadas pero que mantienen el carácter de “no violentas”, donde la normativa recomienda evitar el uso “excesivo” de la fuerza. Sin embargo, el uso excesivo representa siempre un abuso de la fuerza y, por ende, es contrario a los estándares y, además, en las reuniones no violentas el uso de la fuerza es cuestionable. En México, de manera similar, la ley distingue entre manifestaciones con “objeto lícito” y manifestaciones “violentas” para el posible uso de la fuerza en el marco de la violencia.

Colombia, por su parte, trae en su normativa al menos tres instrumentos distintos que refieren al concepto de violencia en el marco de una reunión, de forma inconsistente. Sin embargo, no solo la dispersión o falta de uniformidad resulta problemática, sino también el alcance de los conceptos desarrollados, en tanto se incluyen como actos violentos, por ejemplo, aquellos que impliquen daños a la propiedad, o que se manifiesten bajo el “carácter verbal”, todo lo cual contradice los criterios fijados por los estándares.

La dispersión normativa, sumada a la falta de coherencia y claridad en los conceptos abordados, puede representar un obstáculo para la aplicación de los criterios de uso de la fuerza en respeto de los estándares y habilitar el uso de la fuerza en reuniones pacíficas. En este sentido, la normativa debe ser más clara al afirmar que, si la manifestación es pacífica, la utilización de la fuerza debe estar prohibida salvo casos excepcionales. Para ello, es indispensable que la normativa establezca de manera suficiente y precisa las características y la forma de identificar una manifestación pacífica, en contraposición a una de carácter violento, conforme a los criterios fijados por los estándares.

Brasil no cuenta con normativa nacional vigente y de carácter público que aborde definiciones y alcances de las reuniones pacíficas. Similar es el caso de Argentina que, si bien cuenta con una única normativa que regula el derecho de reunión, esta no ha sido sujeta a análisis debido a que se encuentra en desuso. En estos dos países, la ausencia de normas representa un obstáculo aún mayor, en tanto las personas manifestantes no cuentan con lineamientos prácticos que garanticen el ejercicio del derecho de reunión, ni los agentes estatales con una guía para el ejercicio de la función de seguridad pública en dichos contextos.

Se destacan las prácticas jurisprudenciales de Colombia y México, donde los máximos tribunales constitucionales han abordado y desarrollado los alcances de la definición del concepto de “pacífico”.

Síntesis de hallazgos

Presunción del carácter pacífico de las reuniones. Colombia es el único de los países estudiados cuya normativa estipula explícitamente una presunción en favor del carácter pacífico de las reuniones lo cual, aun cuando es a través de decreto y no de legislación, resulta positivo a la luz de los estándares.

Definición e identificación del carácter pacífico de las reuniones. Ninguno de los países analizados define de forma expresa la protesta pacífica.

Argentina y Brasil no cuentan con normativa nacional que brinde lineamientos a las fuerzas de seguridad para identificar una reunión que no se ajusta al carácter de pacífica.

Chile, Colombia, Honduras y México establecen en sus normativas elementos de identificación que no se ajustan a los estándares, así como conceptos ambiguos que no proporcionan una guía adecuada para las fuerzas de seguridad.

EL DERECHO A LA PROTESTA NO DEBE SER LIMITADO POR LA EXIGENCIA DE UNA AUTORIZACIÓN PREVIA

Estándares internacionales

La protesta social no debe estar sujeta a una autorización previa por parte de las autoridades.¹⁶⁶ Como lo ha observado la CIDH, el requisito de autoriza-

¹⁶⁶ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre de 2015, párr. 139, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 56; CIDH,

ción no es compatible con el derecho de reunión pacífica ni con el ejercicio de libertad de expresión.¹⁶⁷ El Comité de Derechos Humanos ha señalado que “solicitar permiso a las autoridades socava la idea de que la reunión pacífica es un derecho fundamental”.¹⁶⁸ Los estándares internacionales permiten que los sistemas nacionales apliquen un procedimiento de notificación previa,¹⁶⁹ pero estos regímenes no deben, en la práctica, funcionar como sistemas de

Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A, cit., párr. 65; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 2011, cit., párr. 139; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 51; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 21; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 2.1.; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párrs. 25 y 119.

167 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 56. Ver también CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 65; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015, cit., párr. 129; CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2011, cit., párr. 137; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Marruecos*, Doc. ONU CCPR/C/MAR/CO/6, 1 de diciembre de 2016, párr. 45. <https://undocs.org/es/CCPR/C/MAR/CO/6>; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre Gambia en ausencia de su segundo informe periódico*, Doc. CCPR/C/GMB/CO/2, 30 de agosto de 2018, párr. 41, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GMB/CO/2>.

168 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70. En el sistema regional europeo existe jurisprudencia que indica que los requisitos de autorización no son necesariamente incompatibles con el derecho de reunión si el objetivo es ayudar a facilitarla. El TEDH ha establecido que “el sometimiento de las asambleas públicas a un procedimiento de autorización o notificación no suele vulnerar la esencia del derecho siempre que el objeto del procedimiento sea permitir a las autoridades tomar medidas razonables y medidas apropiadas para garantizar el desarrollo fluido de cualquier asamblea, reunión u otro encuentro, sea político, cultural o de otra índole” (TEDH, *Caso Segey Kuznetsov v. Rusia*, Sentencia de 23 de enero de 2009, Aplicación 10877/04, párr. 42 <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-89066>). Ver también TEDH, *Caso Bukta y Otros v. Hungría*, Sentencia de 17 de octubre de 2010, Aplicación 25691/04, párr. 35, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>; TEDH, *Caso Oya Ataman v. Turkey*, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Aplicación 74552/01, párrs. 38-39, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>) (traducción propia). Sin embargo, como se explica en esta sección, tanto el sistema universal, a través de la Relatoría Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación, de la Oacnudh y del Comité de Derechos Humanos, como el sistema interamericano, a través de la CIDH, han coincidido con respecto a que las protestas no deben estar sujetas a una autorización previa de las autoridades administrativas del Estado. Ver también OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 115, para una explicación sobre las diferencias en criterios entre el TEDH y el Comité de Derechos Humanos.

169 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 51; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 11.

autorización.¹⁷⁰ Esto quiere decir que la falta de notificación previa no debe motivar la disolución de la reunión.¹⁷¹

Los sistemas de notificación solo son permisibles en la medida que se requieran para facilitar el desarrollo de las protestas y proteger los derechos de las personas manifestantes y terceros.¹⁷² Por ejemplo, la CIDH ha señalado que la notificación es compatible con el derecho de reunión pacífica en el caso de reuniones en espacios públicos cuando la misma se exige para informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal del resto de la comunidad.¹⁷³ Además, según la CIDH y la Relatoría ONU sobre reunión pacífica, la notificación solo debería ser obligatoria en el caso de las grandes reuniones o que puedan provocar interrupciones del tránsito con el objetivo de facilitar la realización de estas.¹⁷⁴

La notificación, además, no debe tener un procedimiento excesivamente burocrático y debe cumplir con el criterio de proporcionalidad.¹⁷⁵ El Comité de Derechos Humanos ha señalado que los procedimientos de notificación deben ser transparentes y gratuitos, y que lo que se les solicita a los organizadores debe ser proporcional al posible impacto público de la reunión.¹⁷⁶ La notificación debe ser simple y rápida, a una autoridad principal designada y no a varias autoridades, a través de un formulario claro y conciso

170 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 57. Ver también CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015, cit., párr. 129; CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas* (2011), cit., párr. 137.

171 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 60; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 29.

172 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 58; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 66; ONU, *Observación general n.º 37*, CCPR/C/GC/37, cit., párr. 70. Ver ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 51; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 11.

173 CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2011, cit., párr. 137; CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 2006, cit., párr. 57.

174 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 59; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 52.

175 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 59; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 22. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28.

176 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 59; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párrs. 51-58.

y, de ser posible, por Internet “para evitar la incertidumbre y las posibles demoras en los envíos por correo”.¹⁷⁷ Sobre los requisitos específicos, la Relatoría ONU sobre reunión pacífica ha señalado que la notificación “debería contener tan solo información relativa a la fecha, hora, duración y ubicación o itinerario de la reunión, y el nombre, dirección e información de contacto del organizador”.¹⁷⁸ Requisitos como dar el nombre de más de un organizador, presentar documentos oficiales de identidad, exponer los motivos de la reunión e indicar el número de participantes podrían convertir el sistema de notificación en “excesivamente burocrático”.¹⁷⁹

La Relatoría ONU sobre reunión pacífica enfatiza la importancia de la flexibilidad de las autoridades, por ejemplo, con respecto a los tiempos (el periodo de preaviso no debe ser excesivamente largo¹⁸⁰ y se deben tolerar las tardanzas por parte de los organizadores de las protestas, si están debidamente justificadas) y a errores en el cumplimiento del formulario o ausencia de algunos de los datos necesarios.¹⁸¹ La Relatoría sugiere que la notificación debe presentarse con un máximo, por ejemplo, de 48 horas.¹⁸² Por su parte, la CIDH ha encontrado como restricción incompatible con el derecho de reunión, una legislación que requería un permiso que debía de solicitarse con diez días de anticipación para cualquier acto público, asamblea y otros eventos similares.¹⁸³

Finalmente, los procedimientos de notificación previa no deben aplicarse a las manifestaciones espontáneas debido a que “por su propia naturaleza no pueden estar sujetas a un sistema de avisos previos que se dilate en el tiempo”.¹⁸⁴ Estas manifestaciones se originan generalmente como respuesta

177 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párrs. 52 y 53.

178 *Ibid.*, párr. 53.

179 *Ibid.*, párr. 54.

180 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 22. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 52 (donde se encuentra detallada una propuesta del proceso de notificación); ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70.

181 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 55.

182 *Ibid.*, párr. 52; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28.

183 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 56. Ver también CIDH, *Informe Anual 1979-1980 Capítulo V C. Uruguay, 6. Derecho de Reunión y Asociación*, OEA/Ser.L/V/II.50, 2 de octubre de 1980, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/indice.htm>.

184 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2217/2012*, Doc. ONU CCPR/C/122/D/2217/2012, 16 de mayo de 2018, párr. 7.5, <https://undocs.org/es/CCPR/C/122/D/2217/2012>. Ver también ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 14 y 72; ONU, *Infor-*

inmediata a un evento, reunión, discurso, que sirve como detonante para que las personas salgan a manifestarse, por lo que no se cuenta con suficiente tiempo para cumplir con el proceso de notificación.¹⁸⁵

Síntesis de estándares

Los Estados no deben exigir autorización previa como requisito para realizar una protesta social. Pueden solicitar a los organizadores una instancia de notificación previa, siempre y cuando ello no represente un sistema de autorización en términos prácticos. Dicha notificación previa debe tener por fin facilitar la protesta y proteger los derechos de las personas manifestantes y terceros; y su ausencia no debe motivar la disolución de la manifestación. En este sentido, los Estados deben garantizar toda manifestación espontánea.

La notificación, para adecuarse a los objetivos y los estándares, deberá cumplir con los siguientes criterios:

- El criterio de proporcionalidad.
- El procedimiento administrativo de notificación no debe ser excesivamente burocrático: debe ser simple y rápido, transparente y gratuito, y contener tan solo información relativa a la fecha, hora, duración y ubicación o itinerario de la reunión, y el nombre, la dirección e información de contacto del organizador.
- Lo requerido a los organizadores en el marco de la notificación debe ser proporcional al posible impacto público de la reunión o manifestación.
- La presentación de la notificación debe atender a criterios de flexibilidad temporal y de forma.

Análisis de la normativa nacional

Dada la importancia de que la protesta social no se restrinja por un sistema de autorización previa, en este apartado se analizará primero si la normativa de los países bajo estudio incluye tal requisito o si, de requerir notificación, la misma equivale a una autorización, por ejemplo, permitiendo su disolución, lo que sería contrario a los estándares internacionales. Además, se resaltarán

me conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66, cit., párr. 23; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 61; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., párrs. 25 y 114.

185 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 14. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 61; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 126; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., párr. 79.

las normativas que enfocan los requisitos de notificación previa como parte de la facilitación de la protesta, así como los requisitos que podrían resultar desproporcionales o excesivamente burocráticos. Finalmente, se identificará la normativa que autorice de manera expresa las manifestaciones espontáneas.

■ Argentina

En Argentina se encontró solamente una normativa relevante a nivel nacional sobre el requisito del aviso previo para las protestas: la Ley 20.120 de 1973 que regula el derecho de reunión en la Capital Federal y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.¹⁸⁶ Por varias razones, incluyendo el requisito de permiso previo para reuniones en lugares públicos, el plazo de tiempo excesivo de 8-15 días para someter el aviso previo para las reuniones en lugares cerrados y la disolución de la reunión por falta de autorización,¹⁸⁷ esta ley es a todas luces contraria a las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Como se refirió, la norma se encuentra en desuso, y por las razones expuestas *supra*,¹⁸⁸ esta legislación no será analizada en mayor detalle en este trabajo.

Análisis de normativa a nivel provincial. En Argentina, algunas constituciones establecen el requisito de aviso previo, en particular si la reunión es en un lugar público; sin embargo, ninguna dispone un permiso previo, en seguimiento de los estándares internacionales. Por ejemplo, las constituciones de Chubut,¹⁸⁹ La Rioja,¹⁹⁰ Jujuy¹⁹¹ y San

186 Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, Regulación del Derecho de Reunión, cit.

187 *Ibid.*, artículos 8, 9 y 15.

188 Ver *supra* sección "Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza, Argentina".

189 Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, *Constitución de la Provincia del Chubut*, 1 de junio de 2010, artículo 18: "Todos los habitantes de la Provincia gozan de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y la presente, con arreglo a las leyes que reglamentan su ejercicio [...] 7. A asociarse y reunirse sin permiso previo, con fines útiles y pacíficos", <http://www.legischubut.gov.ar/hl/index.php?view=article&id=15>.

190 Convención Constituyente de la Provincia de La Rioja, *Constitución de la Provincia de la Rioja*, 30 de agosto de 2007, artículo 43: "Los habitantes tienen derecho a reunirse sin autorización, pacíficamente y sin armas, incluso en lugares públicos, pudiendo efectuar manifestaciones públicas en forma individual o colectiva", <https://www.larioja.gov.ar/images/institucional/constitucion-provincial/documentos/constitucion2008.pdf>.

191 Convención Constituyente de la Provincia de Jujuy, *Constitución de la Provincia de Jujuy*, 22 de octubre de 1986, artículo 32, inc. 1: "Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia y sin permiso previo, el derecho de reunión y de manifestación cuando fueren pacíficos y sin armas", https://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion_provincial.pdf.

Juan¹⁹² señalan taxativamente que no se requiere permiso o autorización previa para las reuniones. Por su parte, las constituciones de las provincias de Formosa,¹⁹³ La Pampa,¹⁹⁴ Misiones,¹⁹⁵ Santa Fe,¹⁹⁶ Neuquén,¹⁹⁷ San Luis¹⁹⁸ y

192 Convención Constituyente de la Provincia de San Juan, *Constitución de la Provincia de San Juan*, 23 de abril de 1986, artículo 50: “Los habitantes tienen derecho a reunirse sin autorización, pacíficamente y sin armas, incluso en los lugares abiertos al público, como a manifestarse individual y colectivamente”, https://digestosanjuan.gob.ar/fundamentales/constitucion_provincial.pdf.

193 Convención Constituyente de la Provincia de Formosa, *Constitución de la Provincia de Formosa*, 8 de julio de 2003, artículo 27: “Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho de reunirse pacíficamente, sin más requisitos que el de dar aviso a la autoridad policial cuando la reunión se efectúe en lugares públicos a fin de que ésta arbitre las medidas tendientes a preservar la seguridad y el orden. En ningún caso podrá ser prohibida, sino por motivo fundado de seguridad y orden público”, <https://www.formosa.gob.ar/miprovincia/simbolosprovinciales/constitucion/>.

194 Convención Constituyente del Pueblo de la Pampa, *Constitución de la Provincia de La Pampa*, 14 de octubre de 1994, artículo 21: “Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia el derecho a petición individual o colectiva, así como el de reunión pacífica sin permiso previo. Solo cuando las reuniones se realicen en lugares de uso público deberá preavisarse a la autoridad. Es nula cualquier disposición adoptada por las autoridades a requisición de fuerzas armadas o reunión sediciosa”, <https://argentina.justia.com/provinciales/la-pampa/constitucion-de-la-pampa/seccion-primera/capitulo-i/>.

195 Convención Constituyente de la Provincia de Misiones, *Constitución de la Provincia de Misiones*, 21 de abril de 1958, artículo 11: “Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho de reunirse pacíficamente para tratar asuntos políticos, gremiales, económicos, religiosos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, en locales cerrados, particulares o públicos, sin permiso previo. Sólo cuando las reuniones se realicen en lugares abiertos y públicos deberá preavisarse a la autoridad”, <https://argentina.justia.com/provinciales/misiones/constitucion-provincial-de-misiones/>.

196 Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe, *Constitución Provincial de Santa Fe*, 18 de abril de 1962, artículo 13: “Los habitantes de la Provincia pueden libremente reunirse en forma pacífica, aun en locales abiertos al público. Las reuniones en lugares públicos están sometidas al deber de preaviso a la autoridad, que puede prohibirlas sólo por motivos razonables de orden o interés público con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas. Pueden también asociarse libremente con fines lícitos. Gozan igualmente del derecho de petición a las autoridades públicas, en defensa de intereses propios o generales”, <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>.

197 Convención General Constituyente de la Provincia del Neuquén, *Constitución de la Provincia de Neuquén*, 3 de marzo de 2006, artículo 30: “Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia el derecho de reunión con fines pacíficos para tratar asuntos de cualquier índole, sin que sea necesario solicitar permiso a ninguna autoridad y sólo dar aviso previo para reuniones en lugares públicos abiertos”, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cp-neuquen.pdf>.

198 Convención Constituyente de la Provincia de San Luis, *Constitución de la Provincia de San Luis*, 8 de abril de 1987, artículo 18: “Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia el derecho de reunión con fines pacíficos para tratar asuntos de cualquier índole sin que sea necesario solicitar permiso a ninguna autoridad y sólo dar aviso previo para reuniones en lu-

Chaco¹⁹⁹ incluyen la necesidad del aviso o notificación previa a la policía o a las autoridades cuando las reuniones son en lugares públicos. La Constitución de la Provincia de Catamarca²⁰⁰ establece un aviso previo a la policía, sin especificar si depende del tipo de lugar.

Los Criterios Mínimos del Chaco establecen que las pautas para la intervención policial serán “tanto en manifestaciones programadas como en manifestaciones espontáneas”,²⁰¹ lo cual permite suponer que en esa provincia se autorizan las reuniones espontáneas.

■ Brasil

La Constitución de Brasil establece que no se requiere autorización previa por parte del Estado para las reuniones pacíficas, “siempre que no frustren otra reunión anteriormente en el mismo local”, pero que sí se requiere aviso previo a la autoridad competente.²⁰² Recientemente, el Supremo Tribunal Federal examinó el alcance de esta exigencia de aviso previo como presupuesto para el ejercicio del derecho de reunión.²⁰³ El Tribunal estableció que “la exigencia constitucional de aviso previo relativa al derecho de reunión es satisfecha con la transmisión de información que permita al poder público vigilar para que

gares públicos abiertos. Asimismo, queda asegurado el derecho a manifestar públicamente en forma individual o colectiva”, <https://argentina.justia.com/provinciales/san-luis/constitucion-provincial-de-san-luis/>.

199 Convención Constituyente de la Provincia del Chaco, *Constitución de la Provincia del Chaco*, 7 de diciembre de 1994, artículo 17: “Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho de reunirse pacíficamente sin permiso previo. Sólo cuando las reuniones se realicen en lugares públicos deberá preavisarse a la autoridad”, <https://legislaturachaco.gov.ar/control/recursos/constitucion-provincial.pdf>.

200 Convención Constituyente de Catamarca, *Constitución de la Provincia de Catamarca*, 7 de septiembre de 1988, artículo 18: “Queda asegurado a todo habitante de la Provincia el derecho de petición, individual y colectivo, ante las autoridades, como asimismo el de reunirse para tratar asuntos públicos o privados, con tal que no se turbe el orden público, previo aviso a la autoridad policial. En ningún caso, una reunión popular podrá atribuirse la representación de los derechos del pueblo ni petionarlos en su nombre”, <http://www.saij.gob.ar/0-local-catamarca-constitucion-provincia-catamarca-lpk0000000-1988-09-03/123456789-0abc-defg-000-0000kvorpyel>.

201 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 2.

202 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 5, XVI: “XV-I - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

203 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Número Único 0001051-03.2008.4.05.8500, Recurso Extraordinario 806.339/SE, j, 18 de diciembre de 2020, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755376303>.

su ejercicio ocurra de forma pacífica o para que no se frustré otra reunión en el mismo local”.²⁰⁴ Haciendo referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la decisión señala que “dada la primacía del derecho de expresión, no es posible interpretar la exigencia como una condición al ejercicio del derecho”.²⁰⁵ Explicó también, basándose en el Informe sobre Protesta Social de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH, que “es suficiente que la notificación sea efectiva, es decir, permita al poder público garantizar la seguridad de la manifestación o reunión”.²⁰⁶

Sobre los requisitos de la notificación, la decisión del Tribunal Federal también es categórica con respecto a que “no hay cómo exigirse que la notificación sea personal o de algún modo registrada, porque implica reconocer como necesaria una organización que la propia Constitución no ha exigido”.²⁰⁷ Citando a la Relatoría sobre el derecho de reunión, la decisión consigna que “si no es posible la notificación, los organizadores no deben ser castigados por sanciones criminales o por sanciones administrativas que resulten en multa o prisión”.²⁰⁸ Específicamente sobre las manifestaciones espontáneas, la decisión afirmó que “no están prohibidas ni por el texto constitucional, ni por los tratados de derechos humanos. Así, la inexistencia de notificación no convierte a la reunión *ipso facto* en ilegal”.²⁰⁹ Esta interpretación del Supremo Tribunal Federal es conforme a los estándares internacionales al reconocer que el requisito del aviso previo se enmarca en la necesidad de facilitar las reuniones, que no puede funcionar como una precondition al ejercicio del derecho, y que las manifestaciones espontáneas no pueden prohibirse.

204 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Recurso Extraordinario 806.339/SE, cit., p. 2: “A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustré outra reunião no mesmo local”.

205 *Ibid.*, p. 37: “Dada a primazia do direito de expressão, não é possível interpretar a exigência de prévio aviso como condicionante ao exercício do direito”.

206 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Recurso Extraordinario 806.339/SE, cit., p. 38: “Para tanto, basta que a notificação seja efetiva, isto é, permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião”.

207 *Ibid.*, p. 39: “Assim, não há como exigir-se que a notificação seja pessoal ou de algum modo registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu”.

208 *Idem.*

209 *Ibid.*, p. 38: “Deve-se reconhecer que tal interpretação exige das autoridades públicas uma postura ativa, afinal, manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos. Assim, a inexistência de notificação não torna *ipso facto* ilegal a reunião”.

Análisis de la normativa a nivel estatal. A nivel estatal, en Río de Janeiro, la Ley 6528 de 2013 que regula el artículo 23 de la Constitución estatal sobre derecho a reunión establece que dicho derecho podrá ser ejercido pacíficamente, sin armas, en locales abiertos y mediante previo aviso a la autoridad policial.²¹⁰ En línea con los estándares internacionales que establecen que el sistema de notificación no debe ser demasiado burocrático, resulta positivo que esta normativa considera notificada a la autoridad policial cuando la convocatoria se realice por internet.²¹¹ Sobre el plazo, la ley establece que la notificación debe ser por lo menos 48 horas antes de la actividad,²¹² lo cual no es igual que las 48 horas como plazo máximo recomendado por la Relatoría ONU sobre derecho de reunión,²¹³ pero tampoco resulta excesivo porque da la opción a los organizadores de la protesta de notificar 48 horas antes. La constitucionalidad de la Ley en mención se encuentra actualmente bajo análisis del Supremo Tribunal Federal, específicamente en cuanto a la prohibición legal del uso de máscaras en protestas.²¹⁴

En el Estado de São Paulo, la Ley 15.556 regula el derecho a la protesta señalando que todas las manifestaciones y reuniones en locales y vías públicas, incluso aquellas organizadas por medio de las redes sociales, deben ser previamente comunicadas a la Policía Civil y Militar.²¹⁵ Esta ley fue reglamentada por medio del Decreto 64.074 que exige la comunicación previa como necesaria siempre que la reunión tenga como objetivo la participación de más de 300 personas y que la misma deberá ser transmitida a las autoridades de la Policía Militar y Civil, con mínimo cinco días de anticipación al evento.²¹⁶ La

210 Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, Ley 6528, Regula el artículo 23 de la Constitución del Estado, 11 de septiembre de 2013, artículo 3, numeral V, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13>.

211 *Idem*.

212 *Idem*.

213 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 52.

214 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Número Único 0052756-30.2013.8.19.0000, Recurso Extraordinario con Lesión 905149 SON, 6 de agosto de 2015, <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819708>.

215 Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, Ley 15556 de 29 de agosto de 2014, "Restringe el uso de máscaras o cualquier vestimenta que oculte la cara de la persona en manifestaciones y reuniones, en la forma en que especifica, y proporciona arreglos relacionados", artículo 4, <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/137091164/lei-15556-14-sao-paulo-sp> (traducción propia).

216 Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, Decreto 64074 de 18 de enero de 2019, "Regula la Ley 15.556 de 29 de agosto de 2014, que restringe el uso de máscaras o cualquier vestimenta que oculte el rostro de la persona en manifestaciones y reuniones, en la forma que

reglamentación en referencia también establece un formulario para la comunicación que requiere la siguiente información:

1. naturaleza del evento, estimación de número de participantes y previsión de tiempo de duración; 2. si habrá utilización de equipamientos de sonido, camiones, vehículos o cualesquiera equipamientos que puedan demandar interdicción total o parcial de vías, cambio de dirección de flujos, alteraciones en los transportes públicos o que ocasionen la necesidad de orientación al público; 3. si habrá desplazamiento del público, así como el itinerario previsto, el cual será definido en conjunto con el Comandante del Batallón Territorial de la Policía Militar del área donde ocurrirá el evento; 4. el conocimiento de los organizadores en cuanto a la prohibición del anonimato, la prohibición del uso de mascarillas o cualquier otra vestimenta que oculte el rostro de la persona o que dificulte o impida su identificación; 5. el conocimiento de los organizadores sobre la prohibición constitucional de portar armas, incluidas armas de fuego, armas blancas, objetos puntiagudos, palos, bastones, piedras, armamentos explosivos y otros instrumentos que puedan lesionar personas y dañar el patrimonio público o particular.²¹⁷

La normativa de São Paulo, al requerir notificación previa para reuniones de más de 300 personas, está en línea con lo señalado por el Informe de 2013 de la Relatoría ONU sobre reunión pacífica, en el sentido de que el aviso

específica, y proporciona medidas relacionadas"; artículo 2, <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/687308963/decreto-64074-19-sao-paulo-sp> (traducción propia).

217 *Ibid.*, artículo 2 III, parágrafo único: "Parágrafo-único - O formulário referido acima deverá conter campos para as seguintes informações:

1. natureza do evento, estimativa de número de participantes e previsão de tempo de duração;
2. se haverá utilização de equipamentos de som, caminhões, veículos, ou quaisquer equipamentos que possam demandar interdição total ou parcial de vias, mudança de direção de faixas, alterações nos transportes públicos ou que ensejem a necessidade de orientação ao público;
3. se haverá previsão de deslocamento do público, bem como o itinerário pretendido, o qual será definido em conjunto com o Comandante do Batalhão Territorial da Polícia Militar da área onde ocorrerá o evento;
4. ciência dos organizadores quanto à proibição do anonimato, da vedação ao uso de máscaras ou qualquer outro paramento que possa ocultar o rosto da pessoa, ou que dificulte ou impeça a sua identificação durante o evento;
5. ciência dos organizadores acerca da proibição constitucional de portar armas nas manifestações e reuniões públicas, aí incluídas armas de fogo, as armas brancas, objetos pontiagudos, tacos, bastões, pedras, armamentos que contenham artefatos explosivos e outros instrumentos que possam lesionar pessoas e danificar patrimônio público ou particular".

previo solo debe ser obligatorio en el caso de las grandes reuniones.²¹⁸ Sin embargo, la lista de requisitos que debe acompañar el aviso pareciera ir más allá de lo necesario y proporcional que debe definir cualquier limitación al derecho de reunión, así como el requisito de notificación a más de una autoridad y el plazo de 5 días que excede de manera significativa el plazo máximo de 48 horas recomendado por la Relatoría ONU sobre reunión pacífica.

■ Chile

La Constitución chilena establece el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo, lo cual también se reitera en el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas.²¹⁹ Para reuniones que se realicen en plazas, calles o lugares públicos, que la Carta señala se regirán por las disposiciones generales de la policía,²²⁰ el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas requiere aviso previo de al menos dos días hábiles de anticipación,²²¹ lo cual es permitido por los estándares internacionales.

Sin embargo, en directa contradicción con la norma constitucional y con los estándares internacionales, el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas permite a “las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” la disolución de las manifestaciones que no hayan sido avisadas dentro del plazo fijado y siguiendo los requisitos establecidos.²²² Además, este Decreto convierte el requisito de aviso previo en una autorización previa al abrir la posibilidad de que no se autoricen determinadas protestas, por ejemplo, si se realizaran en “calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público” o “en las plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebraren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados”.²²³ La Relatoría ONU sobre reunión pacífica y la CIDH se han referido a la incompatibilidad de este decreto con el derecho internacional, las mejores prácticas y la Constitución chilena por constituir un “régimen de autorización *de facto*” que convierte

218 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 52.

219 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 19 (13); Ministerio del Interior de Chile, Decreto 1086, cit., artículo 1.

220 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 19 (13).

221 Ministerio del Interior de Chile, Decreto 1086, cit., artículo 2.

222 *Ibid.*, artículo 2(a), (e) y (e).

223 *Ibid.*, artículo 2.

el derecho a la libertad de reunión pacífica en un privilegio.²²⁴ Contrario a lo establecido por organismos internacionales, la Contraloría General de la República de Chile sostiene que el Decreto 1086 se ajusta al derecho, señalando que la Constitución “ordena, para el caso específico de las reuniones en lugares de uso público, el establecimiento de las disposiciones generales de policía que regirán aquellas, y que, en ejercicio de esa potestad prevista en la Carta Fundamental, se dictó el citado Decreto 1.086, de 1983”²²⁵ (sobre el hecho que la Constitución chilena permita que disposiciones policiales regulen el derecho de reunión).

Aparte del Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas, el Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza²²⁶ permite el uso de la fuerza en reuniones no violentas por no tener autorización, al establecer que en las reuniones “no autorizadas por la autoridad competente y de carácter no violento, los funcionarios policiales evitarán el uso excesivo de la fuerza”.²²⁷ Esta disposición también es contraria a los estándares internacionales con respecto a que no se debe imponer un sistema de autorización y que las reuniones pacíficas deben ser protegidas, lo cual implica que, si la reunión no es violenta, el uso de la fuerza no solo debe evitarse, sino que debe prohibirse. Además, como se señaló *supra*,²²⁸ resulta muy preocupante que esta disposición parece sugerir que el “uso excesivo” de la fuerza está habilitado en ciertas circunstancias.

224 ONU, *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile*, 21 al 30 de septiembre de 2015, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 70; CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016*, OEA/Ser.LL/V/II. CIDH7RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017, párr. 16, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/informe_pais_chile.pdf. Ver también ONU, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his mission to Chile*, Thirty-second sesión, A/HRC/32/36/Add.1, 16 de junio de 2016, párr. 17, <http://freeassembly.net/reports/chile/>.

225 Contraloría General de la República de Chile, Dictamen 78.143N11, 14 de diciembre de 2011, <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/078143N11/html>.

226 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364, Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, 13 de noviembre de 2018, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

227 *Ibid.*, artículo primero, numeral 6.

228 Ver Capítulo I.

Finalmente, los protocolos más recientes de Carabineros para el mantenimiento del orden público²²⁹ también reflejan importantes contradicciones e inconsistencias a la luz de los estándares internacionales en lo que respecta la obligación del Estado de no limitar el derecho a la protesta a través de la autorización previa. En primer lugar, una de las clasificaciones que aplican los protocolos es si las reuniones cuentan o no con autorización,²³⁰ aun cuando la Constitución chilena y el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas reconocen el derecho a reunirse sin permiso previo. En segundo lugar, los mismos protocolos aclaran que las manifestaciones no dejan de ser lícitas por la falta de autorización y que las manifestaciones lícitas pueden contar con autorización previa o ser espontáneas.²³¹ Esto cumple con los estándares internacionales al permitir las manifestaciones espontáneas, pero refleja una contradicción en la normativa, específicamente con respecto al Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas y Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza ya discutidos, que permiten la intervención de las fuerzas de seguridad, el uso de la fuerza y hasta la disolución de la reunión por la falta de aviso o autorización, respectivamente. Además, los protocolos dejan un vacío normativo al no aclarar que también puede haber manifestaciones que, sin ser espontáneas, no cuentan con autorización (por ejemplo, porque los organizadores no realizaron el trámite).

En el caso chileno, además de contar con normativa contraria a los estándares internacionales en lo que respecta el requisito de autorización previa para las protestas, las contradicciones internas entre los distintos instrumentos normativos pueden resultar confusas en la aplicación del uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad, quienes requieren guías claras sobre el accionar en cumplimiento de los estándares del derecho internacional.

■ Colombia

En Colombia, la legislación establece el requisito de aviso previo, aunque la normativa más reciente relevante al derecho a la protesta, el Decreto 003 de

229 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, 1 de marzo de 2019.

230 *Ibid.*, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.1. Protocolo de intervención en manifestaciones lícitas con autorización; 2.1. Protocolo de intervención en manifestaciones lícitas sin autorización.

231 *Ibid.* Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del Derecho de Manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Conceptos generales. Derechos de reunión o de manifestación (2); 2. Restablecimiento del orden público; 2.1. Protocolo de intervención en manifestaciones lícitas con autorización. Etapa Diálogo (1); 2.2. Protocolo de intervención en manifestaciones lícitas sin autorización. Etapa Diálogo (1).

Protocolo sobre Uso de la Fuerza, señala de manera expresa que “el aviso no es una condición para el ejercicio de la protesta” y que la autoridad administrativa no podrá restringir este derecho cuando le avisen de la celebración de una manifestación o movilización.²³² En el mismo sentido, la Corte Constitucional, haciendo referencia al derecho comparado e interamericano, ha explicado que el aviso previo para protestar no puede implicar una obligación para el ejercicio del derecho a la reunión, “ni una obligación de autorización implícita”,²³³ pero sí es una limitación permisible al derecho de reunión “siempre que tenga finalidad de información y no de autorización”.²³⁴ Según la Corte, el requisito del aviso previo se enmarca, conforme lo establecen los estándares internacionales, en la facilitación de la reunión: “el objeto de este límite es [...] informar a las autoridades competentes, para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias”.²³⁵ La falta de aviso previo, según la Corte Constitucional, “implica solamente que quienes la organicen asumen los riesgos, los costos y la responsabilidad del impacto que tenga la reunión no avisada sobre derechos propios y ajenos”.²³⁶

232 Este Decreto requiere que se le avise a la alcaldía de la jurisdicción y se señale la fecha, hora y sitio del lugar donde será la manifestación. Este Decreto, además, señala que el aviso “podrá contener medios de contacto efectivos con los convocantes a la protesta, como correos electrónicos y número de teléfono” (Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 21).

233 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 20 de abril de 2017, Expedientes D-11604 y D-11611, M. P. Alberto Rojas Ríos, párrs. 4.1 y 4.7, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>. Ver también Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-456 de 14 de julio de 1992, Expediente T-1778, M. P. Jaime Sanín Greiffestein y Eduardo Cifuentes Muñoz, Consideraciones de la Corte (a), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-456-92.htm>; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742 de 26 de septiembre de 2012, Expediente D-8991, M. P. María Victoria Calle Correa, párrs. 4.7 y 7.14, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm>.

234 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-281 de 03 de mayo de 2017, Expediente D-11670, M. P. Aquiles Arrieta Gómez, Punto 5.3.3, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-281-17.htm>. Ver también Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., punto 4.7.4.1; y Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-456/92, cit., Consideraciones (a); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742/12, cit., puntos 4.7 y 7.14.

235 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., párr. 4.7 y 4.1. Ver también Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-456/92, cit., Consideraciones (a); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742/12, cit., puntos 4.7. y 7.14.

236 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-281/17, cit., sección 5.5.3.2.

El requisito de aviso previo en Colombia está establecido en la Ley 1801 de 2016 que expide el Código de Policía de Colombia en los siguientes términos:

... debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.²³⁷

Los requisitos establecidos en el Código de Policía de Colombia que solicitan indicar día, hora y sitio se encuentran dentro de la información básica recomendada por los organismos internacionales como parte del aviso previo para evitar la burocracia excesiva en el sistema, y las 48 horas de anticipación también caben dentro de un plazo que no se ha considerado excesivo según los estándares internacionales.²³⁸ Además, cabe resaltar como positivo que la normativa colombiana permita el aviso mediante correo electrónico para hacerlo más fácil y expedito para los organizadores de manifestaciones. Un punto de los que resulta cuestionable con respecto a posibles limitaciones al derecho de protesta es que el aviso previo “debe ser suscrito por lo menos por tres personas”,²³⁹ lo cual difícilmente cumpliría con el criterio de proporcionalidad. En este sentido, cabe recordar que la Relatoría ONU sobre reunión pacífica ha señalado que una notificación se puede considerar como “excesivamente burocrática” si se impone la obligación de dar el nombre de más de un organizador.²⁴⁰

Sobre el requisito de 48 horas de anticipación se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, determinando que este es razonable y no contrario a la Constitución debido a que no es una limitación desproporcionada del derecho de reunión y manifestación pacífica.²⁴¹ La Corte expli-

237 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 53.

238 Ver discusión *supra* Estándares; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párrs. 52-53; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28.

239 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 53. Ver, por ejemplo, Ordóñez Lalinde, *Elogio a la Bulla*, op. cit., p. 60, donde se señala que “este deber no cumple con ninguna finalidad muy clara y menos que sea legítima, importante y, además, imperiosa, como lo exige la Corte Constitucional cuando se trata de evaluar la proporcionalidad de las restricciones a los derechos fundamentales”.

240 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 54.

241 Como se explica en el Anexo único: “Descripción de normativa relevante por país”, la inexequibilidad del Título VI en su integridad fue decretada debido a que la Ley 1801 es una ley

có que esta restricción no da lugar a la interpretación, no es discriminatoria porque aplica de manera igualitaria a todos los manifestantes y supera un juicio intermedio de razonabilidad pues el fin perseguido por las autoridades con las 48 horas de antelación es legítimo: facilitar y proteger el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación mediante una debida planificación.²⁴² En respuesta al argumento de demandantes que señalan que el deber de dar aviso previo anula el elemento sorpresa de esta, la Corte colombiana observó que “la naturaleza disruptiva de la protesta no necesariamente está atada a la sorpresa” y que una protesta que se prepare con 48 horas de anterioridad “también puede generar una ruptura en la sociedad y en su orden normal de funcionamiento, para llamar la atención acerca de una idea”.²⁴³

La Corte Constitucional también ha declarado exequible la expresión “con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico”.²⁴⁴ La Corte señaló que el requisito de aviso previo es “razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o que pretendan generar una disrupción en el espacio público”, y nuevamente enfatizó que el aviso, “como un requisito de carácter informativo y no como un permiso” tiene como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestaciones públicas, así como el orden público y social.²⁴⁵

Con respecto a las protestas espontáneas, la Corte Constitucional ha sostenido que la imposición de un aviso previo que se constituya en una obligación de autorización tácita para ejercer el derecho a reunión “facultaría a

ordinaria y, conforme a la Constitución colombiana, solo las leyes estatutarias pueden regular derechos fundamentales de las personas como lo es el de reunión pacífica. *La Constitución Colombiana establece la reserva de la ley estatutaria sobre derechos fundamentales en su artículo 152.* Sin embargo, la Corte nuevamente se pronunció sobre el requisito de aviso previo para las reuniones pacíficas y manifestaciones públicas en la Sentencia 281/17, en parte porque la Sentencia 223/17 no se había pronunciado “sobre el contenido de esas normas sino sobre el tipo de ley a través de las cuales podrían ser expedidas” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit. 7.5, Sección VII, punto primero; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-281/17, cit., sección 2.2, 5.5.3.2., 10. Síntesis de la decisión, numeral (2); VII. Decisión, cuarto).

242 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-281/17, cit., párrs. 5.5.3.1 y 5.5.3.2. Ver también Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 2018, expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 65, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm>

243 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009/18, cit., párr. 63.

244 *Ibid.*, párr. 74.

245 *Idem.*

la autoridad pública para impedir las manifestaciones espontáneas”, y que el legislador “deberá manifestar que el aviso previo no es impedimento para la realización de reuniones, manifestaciones o protestas espontáneas”.²⁴⁶ El Código de Policía de Colombia no se refiere a las manifestaciones espontáneas, pero sí existe en este país normativa infralegal, en particular el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza, que establece que cuando las manifestaciones sean espontáneas no es necesario el aviso previo.²⁴⁷ Además, tanto el Manual Policial para Intervención en Manifestaciones como la Resolución del Ministerio del Interior para Protestas Pacíficas se refieren a las manifestaciones espontáneas y establecen protocolos para atenderlas, incluyendo el despliegue de dispositivos de protección y la transmisión de información lo más pronto posible al alcalde para que tome las medidas correspondientes.²⁴⁸ Resulta destacable en este sentido la referencia expresa de Colombia que autoriza y reconoce las manifestaciones espontáneas, de conformidad con los estándares establecidos.

■ Honduras

La Constitución de Honduras reconoce el derecho de reunión pacífica, en manifestación pública o en asamblea transitoria, “sin necesidad de aviso o permiso especial”.²⁴⁹ Pero, a la vez, establece que las reuniones al aire libre y las de carácter político podrán ser sujetas a un régimen de permiso especial solo para garantizar el orden público.²⁵⁰ A nivel de legislación, la Ley de Policía faculta a este cuerpo para prohibir reuniones y manifestaciones públicas “cuando se considere que afectarán la libre circulación y derecho de los demás”.²⁵¹ Aunque no se pudo localizar normativa con el régimen de permiso que menciona la Constitución o con los criterios para prohibir las reuniones y manifestaciones públicas según la Ley de Policía, resulta preocupante que la Constitución y la legislación dejen abierta la posibilidad de que las reuniones y manifestaciones puedan estar sujetas a una autorización o prohibición, lo

246 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., párr. 4.7.4.1.

247 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., artículo 21.

248 *Ibid.*, artículo 15 numeral 2 literal k, artículo 25 numeral 12; Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., Capítulo VII, apartado B.

249 Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 79.

250 *Idem.*

251 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 60.

cual podría ser equivalente a una censura previa, lo cual viola no solo el derecho a la protesta, sino también a la libertad de expresión.

■ México

En México, la Constitución no menciona el aviso o permiso previo y no hay normativa a nivel nacional con respecto al derecho a la protesta, pero los distintos estados pueden regular el mismo a través de su legislación.

Análisis de la normativa a nivel estatal. La Ley de Movilidad de 2014 de la Ciudad de México²⁵² fue examinada por la Suprema Corte de Justicia de México por unas acciones de inconstitucionalidad que solicitaban se analizaran los alcances del derecho de reunión, manifestación y libre expresión en relación con la libertad de tránsito y movilidad.²⁵³ Entre los aspectos cuestionados estaba el requisito de presentar un aviso por escrito con por lo menos 48 horas de anticipación para “la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de [sic] 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”.²⁵⁴ Según el Reglamento de la Ley, los requisitos que deben indicarse en el escrito de aviso previo a la Secretaría de Seguridad Pública son “para que ésta pueda prestar las facilidades necesarias para las manifestaciones públicas” e incluyen el nombre completo de la persona física o moral que organiza, el nombre que se le dará a la concentración, la fecha, hora de inicio y final, así como el lugar y la ruta en que se realizará.²⁵⁵

252 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de Movilidad de la Ciudad de México, 14 de julio de 2014, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/6299c5bdd0df4f6da6e540ab8613d2682b7d738b.pdf>.

253 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Ley de movilidad del Distrito Federal será revisada por la SCJN, Boletín 149 de 13 de agosto de 2014, <https://cdhcm.org.mx/2014/08/ley-de-movilidad-del-distrito-federal-sera-revisada-por-la-scnj/>; Suprema Corte de Justicia de la Nación – México, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el voto particular formulado por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de octubre de 2016, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-97-2014>.

254 Gobierno de la Ciudad de México, Ley de Movilidad del Distrito Federal, cit., artículo 212.

255 Gobierno de la Ciudad de México, Reglamento de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, 15 de septiembre de 2017, artículo 220, <http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2017/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MOVILIDAD%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf>.

El aviso deberá indicar además el número estimado de asistentes, así como el número y tipo de vehículos que participarán.²⁵⁶

La Suprema Corte de Justicia determinó, conforme a los estándares, que la norma establecida en la Ley de Movilidad es válida si se interpreta solo como “un aviso previo sin mayores formalidades y no una autorización previa”.²⁵⁷ La Suprema Corte explicó que esto quiere decir que no se prohíbe la celebración de reuniones espontáneas ni se justifica la disolución de reuniones que no cuentan con el requerido aviso previo.²⁵⁸ El único objetivo del aviso previo, según la Suprema Corte, es “que las autoridades realicen los actos encomendados para proteger a los manifestantes y para salvaguardar los derechos del resto de la población de la Ciudad de México”.²⁵⁹ Con respecto a las manifestaciones espontáneas, señaló que la “notificación previa es el mejor de los supuestos, pero podrán existir concentraciones humanas que no tengan un organizador determinado, que sean reacción inmediata a un suceso social, político, cultural, económico o religioso o que se integren de manera transitoria en algún espacio público y sin ningún tipo de organización”, y que en esos casos el plazo de 48 horas no resulta viable.²⁶⁰ En su decisión, la Suprema Corte hizo referencia al derecho internacional de los derechos humanos, en particular a los derechos protegidos por la CADH y el PIDCP, así como a estándares y recomendaciones establecidos por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de Reunión Pacífica y Asociación.²⁶¹

Cabe notar que, aunque la Suprema Corte no se refirió a los mismos, los requisitos de dar el nombre de la manifestación, así como el número y tipo de vehículos que participarán podrían considerarse como excesivos a la luz de los estándares internacionales.

Hallazgos

Preocupan los casos de Argentina, Chile y Honduras que cuentan con normativa que establece la autorización como requisito previo para el desarrollo

256 *Idem.*

257 Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el voto particular formulado por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, cit., párr. 250.

258 *Idem.*

259 *Ibid.*, párr. 180.

260 *Ibid.*, párrs. 180 y 243.

261 *Ibid.*, párrs. 184, 187, 191, 200, 203, 207, 237.

de protestas, en abierta contradicción a lo establecido en los estándares internacionales. En el caso de Argentina, aunque la normativa nacional relevante se encuentre en desuso, correspondería que el Estado argentino considere someterla al procedimiento de derogación. Un aspecto positivo en Argentina es que ninguna provincia cuenta con preceptos constitucionales que establezcan el requisito de autorización previa para las reuniones.

El caso chileno es más complejo porque son varios instrumentos normativos los que contienen disposiciones contrarias a los estándares internacionales al establecer o permitir la autorización previa, así como la disolución y el uso de la fuerza en caso de reuniones que no cuentan con autorización. Además, las distintas disposiciones normativas reflejan contradicciones entre sí y requieren de revisión y aclaración. En particular, y como lo han pedido organismos internacionales, el Estado chileno debe considerar derogar el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas y regular el derecho a la protesta, mediante legislación conforme al derecho internacional.²⁶² Finalmente, el caso de Honduras requiere claridad y determinación sobre sus disposiciones al respecto ya que, aunque su Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica sin aviso o permiso especial, también establece que las reuniones al aire libre podrían estar sujetas a un régimen de permiso especial; sin embargo, no fue posible identificar normativa que regulara ese régimen especial o clarificara el alcance de los preceptos mencionados. Por ser un tema constitucional, podría ser útil que la Corte Suprema de Honduras brindara luces sobre este asunto.

Brasil, Colombia y México establecen el requisito de aviso previo en su normativa (en el caso de Brasil y México por medio de la normativa estatal analizada). En los tres países la interpretación de los máximos tribunales constitucionales sobre el requisito del aviso previo ha estado en línea con los estándares internacionales, resaltando que este no debe ser equivalente a autorización y que debe tener como objetivo constituir una herramienta de comunicación tendente a la facilitación de la reunión. Queda en manos de las autoridades y los legisladores que la normativa y su aplicación sean acordes a lo establecido por esas máximas cortes y por los estándares internacionales. Sin embargo, cabe notar que, aunque hay algunos puntos positivos como la posibilidad de presentar el aviso a través de correo electrónico, en los tres países hay también requisitos incluidos en la normativa que podrían considerarse como excesivos a la luz de los estándares internacionales.

262 Ver *supra* Capítulo I sección “La protección del derecho a la protesta a nivel constitucional en los Estados”, y la normativa en este capítulo.

Sobre las manifestaciones espontáneas, Colombia es el único Estado que, conforme a los estándares, cuenta con normativa expresa sobre su permisibilidad, aunque no está establecido a nivel de legislación como lo ha señalado la Corte Constitucional que se debe regular. Además, en similar sentido, en Brasil, Colombia y México la jurisprudencia de sus máximos tribunales constitucionales ha señalado que las manifestaciones espontáneas se deben permitir.

Síntesis de hallazgos

Argentina, Chile y Honduras, en contradicción con los estándares internacionales, establecen la autorización de las reuniones pacíficas como requisito previo.

- Argentina lo hace mediante normativa que se encuentra en desuso pero vigente.
- Chile cuenta con contradicciones en su normativa, ya que su Constitución establece el derecho a reunirse sin permiso previo, pero distintas disposiciones normativas apuntan hacia la autorización como un requisito necesario.
- Honduras también tiene un marco normativo con contradicciones ya que la Constitución establece el derecho a reunirse sin permiso previo, pero a la vez señala que puede existir un régimen de permiso especial para ciertas reuniones.

En contradicción con los estándares, Chile autoriza de forma expresa el uso de la fuerza en reuniones pacíficas que no se encuentren autorizadas.

Colombia cuenta con sistema de notificación previa, lo cual es permitido según los estándares internacionales. Argentina, Brasil y México lo hacen a nivel provincial y estatal. Sin embargo, en los casos de Brasil y México incluyen requisitos que podrían considerarse excesivamente burocráticos a la luz de los estándares.

Colombia es el único país de los estudiados que reconoce y autoriza a nivel normativo las manifestaciones espontáneas.

OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE FACILITAR EL DERECHO A LA PROTESTA

Estándares internacionales

La actuación policial en el marco de protestas, como lo explica la CIDH, “debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes”.²⁶³ Para esto, los Estados deben desarrollar planes y operativos que garanticen el ejercicio del derecho, así como la protección de las personas participantes y terceros.²⁶⁴ Estos planes pueden involucrar “desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria”.²⁶⁵

La Relatoría Especial ONU sobre reunión pacífica ha señalado que la obligación de los Estados de facilitar la protesta conlleva además proveer “a los manifestantes el acceso a espacios públicos”.²⁶⁶ Así pues, las personas manifestantes “deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas”.²⁶⁷ Además, la Relatoría Especial ha indicado que “los espacios que rodean edificios emblemáticos, como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos deberían considerarse también espacios públicos”.²⁶⁸ También, dentro de la obligación del Estado de facilitar, se ha incluido “la responsabilidad de prestar servicios básicos, como la regulación del tráfico, asistencia médica y servicios de limpieza”.²⁶⁹

263 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 68. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 95.

264 *Idem.*; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párr. 193.

265 *Idem.*

266 ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, cit., párr. 4; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., párr. 4; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/11, cit., párr. 4. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 65.

267 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 66.

268 *Idem.*

269 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 40. Ver también ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 5; TEDH, *Caso Giuliani y Gaggio v. Italia*, cit., párr. 251; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 32; Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

La importancia de la planificación adecuada ha sido enfatizada por las Relatorías ONU sobre reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales: “los Estados deberían planificar adecuadamente las concentraciones, lo cual supone recopilar y analizar información, anticipar los distintos escenarios y evaluar correctamente los riesgos”.²⁷⁰ Estos planes, señalan las Relatorías ONU, deben permitir evaluar las actividades de forma continuada de manera que puedan adaptarse en caso de cambios inmediatos.²⁷¹ También se ha señalado como una buena práctica que las autoridades y los organizadores de la manifestación realicen juntos la planificación así como la evaluación de riesgo,²⁷² en donde se verifiquen, por ejemplo, el “número de participantes previstos; el itinerario de la reunión, si no es estática; las necesidades concretas de las personas con discapacidad y los grupos en situación de riesgo, como las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos que, debido a su orientación sexual y/o identidad de género pueden necesitar mayor protección de las autoridades”.²⁷³ Sin embargo, “la participación de los organizadores en esa planificación no debe ser en ningún caso obligatoria”.²⁷⁴

El deber de comunicación del Estado también forma parte de la obligación positiva de garantizar el carácter pacífico de la reunión y la seguridad de los participantes, como lo ha explicado el Tribunal Europeo.²⁷⁵ Las fuerzas de seguridad antes y durante la manifestación deben informar a los organizadores y participantes de las medidas que tomará la policía para el manejo de la manifestación.²⁷⁶ Una gestión adecuada de las manifestaciones puede depender “de la comunicación y la colaboración entre los manifestantes, las autoridades locales y la policía: el denominado triángulo de seguridad”,²⁷⁷ una herramienta basada en comunicación e interacción continuas entre esos tres actores a fin de evitar riesgos y asegurar la gestión de la reunión, sin tropiezos.²⁷⁸

270 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 37.

271 *Idem*.

272 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párr. 68.

273 *Ibid.*, párr. 69.

274 *Ibid.*, párr. 68.

275 TEDH, *Caso Frumkin v. Rusia*, cit., párrs. 127-129. Ver también ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 38.

276 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 38. Ver también OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., párr. 166.

277 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., párrs. 115 y 119 (2).

278 ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 24.

El diálogo y la mediación son recursos de comunicación que pueden ser utilizados para establecer confianza entre las partes, así como también permiten adoptar un enfoque de protección y facilitación que contribuye a atenuar tensiones y a evitar la intensificación de la violencia.²⁷⁹ Un punto importante enfatizado por las Relatorías ONU sobre reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales es que la comunicación no se limita a la verbal y que “los agentes del orden deben recibir formación sobre los posibles efectos de cualquier tipo de comunicación indirecta que pueda ser percibida por los organizadores y participantes como intimidación, como es el caso de la presencia y utilización de determinado equipamiento y el lenguaje corporal”.²⁸⁰

Principio de precaución

Como se verá más adelante, cualquier uso de la fuerza debe cumplir con los principios fundamentales de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.²⁸¹ Además de estos principios que rigen en el momento del uso de la fuerza, el Comité de Derechos Humanos, en su más reciente Observación General sobre el derecho de reunión pacífica, incluye el principio de precaución también como requisito para el uso de la fuerza,²⁸² el cual implica la adopción de medidas previas, incluyendo el marco normativo e institucional, tendentes a prevenir el uso excesivo de la fuerza. La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales también se refiere a la “prevención-precaución” como un requisito del uso de la fuerza, “con frecuencia ignorado”, explicando que “a menudo, cuando se presenta la circunstancia en la que se considera la posibilidad de utilizar la fuerza, ya es demasiado tarde para remediar la situación”.²⁸³ La referida Relatoría ONU describe este principio como “tomar todas las medidas preventivas posibles para evitar llegar a la circunstancia en la que se ha de decidir si disparar o no, o para garantizar que se han tomado todas las medidas posibles para que, en caso de que eso ocurra, el daño sea

279 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 38. Ver también OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 134; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 166; Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

280 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 38.

281 Ver *infra* sección “Principios que rigen el uso de la fuerza”.

282 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 78.

283 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 63.

el menor posible”²⁸⁴ La Relatoría concluye que el no tomar las precauciones adecuadas podría vulnerar el derecho a la vida.²⁸⁵

La Corte IDH también ha establecido el principio de precaución en su jurisprudencia. En el caso de Tarazona Arrieta vs. Perú, por ejemplo, encontró al Estado responsable por haber incumplido su deber de adecuar el derecho interno sobre precaución y prevención en el ejercicio del uso de la fuerza.²⁸⁶ Haciendo referencia a los Principios Básicos, la Corte señaló las obligaciones con respecto a las acciones de prevención y precaución en el contexto del uso de la fuerza, incluyendo el deber de dotar a los funcionarios de distintos tipos de armas y municiones y de proceder de tal forma que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos.²⁸⁷

Más específicamente, sobre la aplicación del principio de precaución al contexto de reuniones, las Relatorías ONU sobre reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales explican que dicho principio exige que:

... cuando se planifique, prepare y realice una operación en el contexto de una reunión, se adopten todas las medidas posibles para evitar el empleo de la fuerza o, en el caso de que este sea inevitable, minimizar sus efectos adversos. Aunque el empleo de fuerza en una situación concreta cumpla los criterios de necesidad y proporcionalidad, puede considerarse responsable al Estado de no adoptar las debidas medidas cautelares si, desde un principio, se hubiera podido evitar de forma razonable que surgiera la necesidad de emplear la fuerza. La capacitación debería incluir técnicas de facilitación y manejo de multitudes conformes con el marco jurídico que rige las reuniones.²⁸⁸

284 *Ibid.*, párr. 64.

285 *Idem.*

286 En este caso, la Corte IDH explicó que el disparo que causó la muerte de dos personas y lesiones de otra fue “accidental” y que, por tanto, los hechos de este caso diferían de otros en los cuales ha desarrollado su jurisprudencia y que trataban de acciones u operativos realizados por las autoridades en los cuales el uso de la fuerza estaba previsto o sucedió de forma intencional. La Corte continuó explicando que los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad están dirigidos a situaciones en las cuales el uso de la fuerza tiene algún objetivo o fin preestablecido. Por esto, consideró que debía examinar la normatividad nacional e internacional sobre uso de la fuerza que se refiere específicamente a las obligaciones de prevención y precaución que deben ser cumplidas por las fuerzas de seguridad del Estado (ver Corte IDH, Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú, cit., párrs. 162, 163, 167 y 169).

287 *Ibid.*, párr. 165; ONU, *Principios básicos*, cit., principio 2.

288 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 52. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 63; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, cit., párrs. 2.6 y 2.7.

Síntesis de estándares

Deber de facilitar el derecho a la protesta. La actuación policial en el marco de protestas debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes.

El deber de facilitar incluye estos elementos esenciales:

Planificación: los Estados deberían planificar adecuadamente las concentraciones, lo cual supone recopilar y analizar información, anticipar los distintos escenarios y evaluar correctamente los riesgos.

Comunicación y diálogo: la comunicación entre el Estado y organizadores y participantes debe darse antes y durante el desarrollo de una manifestación, con el objetivo de garantizar el carácter pacífico de la reunión y la seguridad de las personas manifestantes.

Principio de precaución (o prevención). Los Estados deben adoptar las medidas preventivas posibles para evitar el empleo de la fuerza en contextos de protesta o en el caso de que este sea inevitable, minimizar sus efectos adversos. El deber de precaución implica acciones de capacitación, planificación, prevención y preparación de las operaciones vinculadas a reuniones y manifestaciones públicas, así como la dotación de armas adecuadas.

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se revisa la normativa nacional de los países bajo estudio para identificar los aspectos que contiene sobre la importancia de facilitar la protesta y de prevenir el uso excesivo de la fuerza como una obligación positiva del Estado. Se analiza con particular énfasis si la normativa aclara que el objetivo principal de la actuación policial en el contexto de la protesta es la facilitación y no la contención y, así mismo, si se incluyen aspectos de planificación de operaciones y evaluaciones de riesgos, la prestación de servicios básicos, la comunicación entre las fuerzas de seguridad y los organizadores de las manifestaciones y la primacía del diálogo como herramienta para evitar la violencia. De la misma manera, se señalará si en la normativa se incluye la prevención o precaución como un principio que rige el uso de la fuerza.

■ Argentina

En Argentina se identificó un vacío normativo en relación con el deber estatal de facilitar el derecho a manifestarse, al no contar con normativa pública a nivel nacional que guíe u oriente a las fuerzas de seguridad en su actuación en la protesta social. A nivel nacional, solo el Reglamento de la Ley de la Policía

Federal establece de manera general que en las reuniones públicas el agente “se limitará a mantener el orden, garantizando la tranquilidad y seguridad sin intervenir en su desarrollo sino en los casos de la comisión de delitos o contravenciones expresamente señaladas”.²⁸⁹ No se ubicó más información sobre cómo la Policía Federal debe garantizar la tranquilidad y el orden de las reuniones.

Análisis de la normativa a nivel provincial. Los Criterios Mínimos del Chaco contienen disposiciones conforme a los estándares internacionales al referirse a la necesidad de establecer pautas para la comunicación y coordinación de los cuerpos policiales, así como la regulación de las actuaciones de la policía mediante las fases de organización, despliegue, desarrollo, des-concentración y evaluación.²⁹⁰ Además, señalan que se deberán agotar todos los recursos e instancias para garantizar una resolución de los conflictos y que se establecerán medidas para garantizar que, frente a situaciones conflictivas, la intervención de los cuerpos policiales comience “necesariamente por el diálogo”.²⁹¹ Los Criterios Mínimos también prevén instancias de negociación para identificar las demandas de los manifestantes “como también procurar el uso responsable del espacio público, limitando los inconvenientes para quienes resulten ajenos a la manifestación”.²⁹² Con respecto a los cuerpos policiales, indican que, “siempre que las evaluaciones acerca de los riesgos para el personal interviniente no lo desaconsejen”, el personal policial, así como sus equipos y transportes, se mantendrán a una distancia prudente de la manifestación y “sólo se involucrarán en las actividades policiales cuando las condiciones exigieran su intervención”.²⁹³ Este punto resulta igualmente importante en el contexto del diálogo efectivo y de la prevención porque, como lo explican las Relatorías ONU sobre libertad de reunión y ejecuciones extrajudiciales, la presencia de determinado equipo también es parte de la comunicación y puede interpretarse como intimidatorio.

■ Brasil

En Brasil, la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones establece que en el contexto de protestas las acciones de los

289 Policía Federal, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal, cit., artículo 142.

290 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículos 3 y 4.

291 *Ibid.*, artículo 6.

292 *Ibid.*, artículo 7.

293 *Ibid.*, artículo 17.

agentes del poder público serán orientadas por “medios no violentos”.²⁹⁴ Esta normativa no hace más referencias a disposiciones que regulen la obligación de facilitar el ejercicio de reunión pacífica ni brinda detalle sobre qué significan los medios no violentos ni cómo y cuándo deben ser utilizados. En seguimiento de los estándares, es valorable la determinación del criterio de participación estatal por medios que no incluyan la fuerza en contextos de protesta; sin embargo, el lenguaje utilizado resulta poco claro al no definir lo que constituyen los “medios no violentos” ni brindar guía sobre cómo y cuándo se aplican.

■ Chile

En Chile, la Circular n.º 1832 de Carabineros señala que se deben aplicar, “en la medida de lo posible, medios no violentos” antes de utilizar la fuerza, tales como la utilización de tácticas de persuasión, negociación y mediación.²⁹⁵ Una vez se aplica la fuerza, la Circular también señala el “diálogo permanente” como un medio que deberá emplearse en los diferentes niveles establecidos para el uso de la fuerza.²⁹⁶ En los Protocolos de Carabineros se identifica una contradicción con este “diálogo permanente” establecido en la Circular n.º 1832. Por un lado, en los protocolos de manifestaciones “lícitas” (Protocolo 1.1 de Protección de Manifestantes, Protocolo 2.1 de Intervención en Manifestaciones Lícitas con Autorización y Protocolo 2.2 de Intervención en Manifestaciones Lícitas sin Autorización) se establece una etapa de diálogo que incluye, entre otras cosas, que la autoridad sea “respetuosa con las demandas de las personas y cooperadora con la solución de los problemas”,²⁹⁷ que no se empleen “palabras que puedan interpretarse como inseguridad, intimidación o desafío”²⁹⁸ y que se acompañe el desplazamiento de la marcha o el desarrollo de la manifestación haciendo contacto visual del grupo.²⁹⁹ Por otro lado, en los protocolos para las manifestaciones “ilícitas violentas”

294 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit., artículo 2.

295 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo III.

296 *Ibid.*, Capítulo IV.

297 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Etapa Diálogo (2) y (3).

298 *Ibid.*, Etapa Diálogo (3).

299 *Ibid.*, Etapa Diálogo (5); 2.2. Protocolo de intervención de manifestaciones lícitas sin autorización. Etapa Diálogo (6).

e “ilícitas agresivas”³⁰⁰ no se contemplan etapas de diálogo. Esto es en primer lugar contradictorio con la misma Circular n.º 1832 que se refiere al diálogo permanente. En segundo lugar, resulta problemático a la luz de los estándares internacionales que enfatizan la importancia del diálogo para atenuar las tensiones y evitar que estas se intensifiquen,³⁰¹ para lo cual es necesario que el diálogo sea permanente. Los Protocolos de Carabineros parecieran sugerir que cuando un funcionario caracterice una manifestación como “ilícita”, entonces interpretará que no es necesario utilizar tácticas preventivas como diálogo, negociación y mediación, y se encuentra habilitado para recurrir a medios de fuerza para la intervención, lo cual puede llevar a un uso ilegítimo de la fuerza.³⁰²

■ Colombia

En Colombia, el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza cita en sus Considerandos la Observación General n.º 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho de reunión pacífica, específicamente con respecto a que los Estados tienen el deber positivo de facilitar las reuniones pacíficas a través del establecimiento de un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo el ejercicio del derecho de reunión pacífica y que el enfoque básico de las autoridades debe ser, cuando sea necesario, tratar de facilitar las reuniones.³⁰³ Además, el decreto establece que el fin de los equipos de diálogo, al mantener una comunicación directa, constante y fluida con los líderes de la manifestación, es “facilitar el desarrollo de la protesta pacífica, y lograr canales de comunicación directos y confiables”.³⁰⁴ De esta forma, aunque la normativa colombiana no aclara de manera explícita como lo recomiendan los estándares internacionales que la actuación estatal en el marco de protestas debe estar enfocado en la facilitación, sí hace mayor referencia que cualquiera de las otras normativas revisadas a la importancia de esta, y establece además que el objetivo del diálogo durante la protesta es la facilitación de la misma.

300 Ver *supra* sección “Reunión pacífica”.

301 Ver, por ejemplo, ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, Al HRC/31/66*, cit., párr. 38. Ver también Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

302 Ver *infra* sección “Principios que rigen el uso de la fuerza”.

303 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., considerando 26.

304 *Ibid.*, artículo 28.

Colombia también establece la prevención entre los principios de la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas y su definición hace referencia a la planificación y organización por parte de la Policía Nacional “de manera que se puedan prever aquellas situaciones que atenten o pongan en peligro la vida, bienes, e integridad personal de cualquier persona”.³⁰⁵ Bajo este principio de prevención también se señala que la Policía Nacional continuará recibiendo formación, capacitación y retroalimentación continua en el manejo de fuerza y armas, y que deberán estar “dotados y capacitados con diversos métodos y tipos de armas y municiones que les permitan usar la fuerza de forma diferenciada”.³⁰⁶ Aunque Colombia no es el único país que incluye la prevención como un principio del uso de la fuerza (México también lo hace, ver *infra*), sí es el único de los países estudiados que contempla la prevención más allá y mucho antes del uso de medios no violentos y del uso de la fuerza. En este sentido, su normativa está en línea con los estándares internacionales que recomiendan que el principio de precaución o prevención, entendido como una serie de acciones que van desde la capacitación hasta la dotación de armas, se incluya en las normas que rigen el uso de la fuerza.

El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza establece, además, la “primacía del diálogo y la mediación en las protestas”, señalando que las autoridades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial tienen la obligación de “privilegiar el diálogo y la mediación [...] como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía”.³⁰⁷ El decreto señala que la promoción del diálogo y la mediación son “permanentes” y continúan aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza.³⁰⁸ En consonancia con lo dispuesto sobre la primacía del diálogo, el decreto establece distintas instancias de diálogo y articulación para “llevar a cabo los procesos de diálogo y toma de decisiones que permitan resolver las situaciones que se presenten en el desarrollo de la manifestación pública”.³⁰⁹

Para resumir, el decreto establece los gestores de convivencia designados por el municipio para acompañar la manifestación,³¹⁰ los puestos de

305 *Ibid.*, artículo 3 (i).

306 *Idem.*

307 *Ibid.*, artículo 2.

308 *Idem.*

309 *Ibid.*, artículo 7.

310 *Ibid.*, artículo 26.

mando unificados que cuentan con representación del Gobierno exclusivamente y es donde se toman las decisiones operativas y estratégicas,³¹¹ las mesas de coordinación que cuentan con representación del Gobierno y de la sociedad civil y que pueden sugerir a las autoridades medidas para garantizar el ejercicio del derecho a manifestarse, y las comisiones de verificación que también cuentan con representación de organizaciones de derechos humanos.³¹² En otro plano está la Mesa Nacional de Evaluación cuya función no es específica a una manifestación en sí, sino que debe sesionar para evaluar el cumplimiento de la normativa y hacer recomendaciones con base en eso.³¹³ A continuación se brinda mayor detalle de cada una.

*Gestores de convivencia:*³¹⁴ designados por las autoridades locales (gobernadores, alcaldes distritales y municipales) para acompañar la movilización o concentración además de la Policía Nacional y promover “el diálogo, interlocución y mediación” a fin de generar comunicación y articulación con las autoridades en el desarrollo de las manifestaciones y “evitar situaciones de conflicto”.³¹⁵

Puestos de Mando Unificados: son “una instancia de coordinación interinstitucional” de toma de “decisiones estratégicas y operacionales” que se activará previo a la manifestación pública y deberá permanecer hasta que se termine y que incluye a representantes de la Gobernación, la Alcaldía, la Policía Nacional, la Fiscalía General, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Personería y los Bomberos.³¹⁶

Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas: es convocada por el Ministerio del Interior y sesiona una vez al año

311 *Ibid.*, considerando 50 y artículo 8.

312 *Ibid.*, artículos 17 y 18.

313 *Ibid.*, artículos 10 y 11.

314 Los gestores de convivencia se encuentran establecidos en la Ley 1801 del Código de Policía de Colombia, para el acompañamiento a las movilizaciones, en estos términos: “Cuando se presenten amenazas graves e inminentes a otros derechos, los alcaldes podrán intervenir, por medio de gestores de convivencia de naturaleza civil, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía durante el desarrollo de la movilización” (Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 57). Sin embargo, este artículo de la Ley fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-223/17 junto a los otros artículos del Título VI *Del derecho de reunión* porque, como se ha explicado (ver *supra* sección “Normativa”), la Corte consideró que regulan de manera integral los derechos fundamentales de reunión y protesta pública pacífica lo cual obliga a que esa regulación se expida por ley estatutaria y no ordinaria (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223/17, cit., párrs. 4.8.4 y 4.8.5).

315 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 26.

316 *Ibid.*, considerando 50 y artículo 8.

y de manera extraordinaria cuando sea necesario para proponer mecanismos de diálogo y mediación entre las autoridades de policía y la ciudadanía en el marco del ejercicio de la manifestación, documentar las prácticas y lecciones aprendidas realizadas por las autoridades de la policía, los manifestantes y la ciudadanía en manifestaciones públicas, realizar seguimiento a la implementación del Decreto 003, así como promover y difundir su contenido.³¹⁷ Esta mesa incluye en su conformación al ministro del Interior y de Defensa, director general de la Policía, director de Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, consejero presidencial para los derechos humanos, fiscal general de la nación, procurador general de la nación y el defensor del pueblo (o sus delegados), así como tres delegados de organizaciones de derechos humanos y tres delegados de organizadores o movimientos sociales relevantes.³¹⁸

Mesas de Coordinación: son convocadas por los gobiernos departamentales, distritales y municipales e incluye a representantes del Gobierno o de seguridad ciudadana, salud municipal o departamental, oficina de derechos humanos, Policía Nacional y de los organizadores de la protesta, entre otros.³¹⁹ Tienen como función coordinar de manera previa, concomitante y posterior a la protesta entre las autoridades del Ejecutivo, la Policía Nacional, los representantes u organizadores de la manifestación y demás entidades para proponer mecanismos de diálogo y de mediación así como medidas para garantizar el ejercicio del derecho a manifestarse.³²⁰ Mantienen un enlace de coordinación con el Puesto de Mando Unificado.³²¹

Comisiones de Verificación: están conformadas por organizaciones de derechos humanos y tienen la misión de observar, dialogar y mediar en el marco de las manifestaciones, solicitar reuniones extraordinarias de las Mesas de Coordinación (en donde las Comisiones de Verificación tienen delegados) antes de las movilizaciones públicas, formular solicitudes a los funcionarios de la Policía Nacional y, al finalizar las manifestaciones, podrán hacer entrega a la mesa de coordinación de un informe con sus observaciones incluyendo las buenas prácticas de los diferentes actores.³²²

A través de todas estas instancias, la normativa colombiana refleja un intento significativo por darle a la coordinación y al diálogo el lugar esencial

317 *Ibid.*, artículos 10 y 11.

318 *Ibid.*, artículo 10.

319 *Ibid.*, artículo 12.

320 *Ibid.*, artículo 13.

321 *Idem.*

322 *Ibid.*, artículos 17 y 18.

que deben tener en la actuación estatal frente a la protesta conforme a los estándares internacionales. En particular, la figura de los gestores de convivencia resulta innovadora y en línea con los estándares al crear un puente entre las personas manifestantes y la Policía y demás autoridades, lo cual puede ayudar a establecer confianza, atenuar tensiones y mediar ante posible conflicto. Además, la figura de las mesas de coordinación, al agrupar a las autoridades locales, la Policía Nacional y los organizadores de la protesta se asemeja al “triángulo de seguridad” recomendado por las Relatorías ONU y la Oacnudh para lograr una gestión adecuada de las manifestaciones. Sin embargo, el decreto no brinda suficiente información para entender si las mesas de coordinación en efecto juegan un rol en la toma de decisiones sobre la protesta como sí lo hacen los puestos de mando unificados. Para que el triángulo de seguridad sea efectivo, la normativa debería prever que los puestos de mando unificados también cuenten con representación de las personas organizadoras de las protestas.³²³ Finalmente, la Mesa Nacional de Evaluación resalta como un espacio que pudiese servir no solamente para promover el diálogo en futuras protestas, sino para prevenir el conflicto y la violencia, y

323 En este sentido, el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza señala que los “accionantes”, los cuales según la Sentencia STC7641/20 de la Corte Suprema de Justicia debían formar parte de la mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, presentaron propuestas para que el Protocolo sobre Uso de la Fuerza en la Protesta Pacífica incluyera la participación en el Puesto de Mando Unificado de los convocantes de las movilizaciones y de las organizaciones de derechos humanos. Según el Decreto, esto no se incluyó porque el puesto de mando unificado es una “instancia interinstitucional de toma de decisiones estratégicas y operacionales”, y porque el Protocolo creó las Mesas de Coordinación en las cuales hay una participación activa de los organizadores de la manifestación, de las organizaciones de derechos humanos y de las comisiones de verificación, que constituyen un espacio para “sugerir a las autoridades administrativas acciones que permitan la protección de los derechos individuales y colectivos” (Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., considerandos 49 y 50). Este es un punto que ha sido criticado por organizaciones de la sociedad civil colombiana, quienes rechazaron que con este Decreto el Gobierno “no admitiera la posibilidad de redefinir elementos de importancia para una adecuada prevención de actuaciones arbitrarias por parte de la Policía en atención a manifestaciones”, incluyendo la participación de organizaciones de la sociedad civil “en los puestos de mando unificados que se convocan con el fin de coordinar la actuación institucional para la conservación del orden público en las manifestaciones sociales, como lo permite el Decreto 563 de 2015 de la Alcaldía Mayor de Bogotá” (Comunicado Conjunto, Comisión Colombiana de Juristas y otros, Observaciones al Decreto 003 del 5 de enero de 2021, con el cual el Gobierno pretende cumplir con las órdenes de la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho fundamental a la protesta social. Cinco preocupaciones sobre el Decreto que reglamenta el uso de la fuerza pública en las manifestaciones sociales, 14 de enero de 2021, https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=439).

facilitarlas de manera efectiva a través del análisis de información y lecciones aprendidas de manifestaciones previas.

Por otra parte, cabe mencionar que, aunque el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza se destaca entre las normativas de los países estudiados por su énfasis en la primacía y permanencia del diálogo aun cuando se decida usar la fuerza, no desarrolla con suficiente claridad cómo se aplica y utiliza el diálogo en este contexto. Esto porque, por un lado, señala que si se presentan actos de violencia que ameriten la intervención de la fuerza pública, las Comisiones de Verificación podrán, en coordinación con los gestores de convivencia del municipio, promover el diálogo y la mediación con el fin de garantizar el derecho a la protesta y, por el otro, establece que la etapa de diálogo se agota cuando pese a los constantes esfuerzos de los equipos de diálogo “no se hayan superado las dificultades y se presenten actos de violencia”. Esto último pareciera sugerir que cuando se presentan actos de violencia se termina el diálogo, lo cual no es consistente con lo establecido con respecto a que las Comisiones de Verificación y los gestores de convivencia seguirán promoviendo el diálogo y la mediación aun cuando se presenten actos de violencia e intervenga la fuerza pública. Esto, además, es contrario a la idea establecida en el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza de que el diálogo y la mediación priman en las protestas y que la promoción de estos es permanente. La falta de claridad y determinación sobre la continuidad del diálogo y la mediación, aun en contextos donde se den actos de violencia, puede resultar confusa para la actuación estatal y, por ende, ser un obstáculo para guiar su actuación conforme a los estándares.

■ Honduras

No se identificaron normativas de acceso público relacionadas con la facilitación de la protesta.

■ México

En México, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, de manera similar a la normativa colombiana, establece que la prevención es uno de los principios que rige el uso de la fuerza –a diferencia de Colombia, en México el principio de prevención aplica específicamente al uso de la fuerza (mientras que en Colombia es en general a la actuación policial) y no se desarrolla en el contexto particular de la protesta social–. La Ley Nacional señala que este principio implica que los operativos sean planificados y se lleven a cabo “en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable,

reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar”.³²⁴ Sin duda resulta positivo a la luz de los estándares que México incluya la prevención como un principio del uso de la fuerza en su legislación nacional. Sin embargo, cabe mencionar que la ley no incluye más detalle sobre lo que implica el principio de prevención. Además, a diferencia de la definición del principio de prevención en la normativa colombiana, que es amplio e incluye no solo la planificación y la organización, sino también la formación, capacitación, retroalimentación continua y dotación de armas, la normativa mexicana enfoca dicho principio de una manera más limitada en minimizar el uso de la fuerza y sus daños.

Por otro lado, y de manera relacionada, aunque la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza no se refiere específicamente a lo que implica el principio de prevención, la Ley sí detalla acciones con las que se debe cumplir en la planeación de operativos que requieran el uso de la fuerza, lo cual se puede entender como parte de la prevención, aunque no se especifique así en la legislación, incluyendo la evaluación de factores de riesgo y la determinación de rutas que ponen a salvo a personas ajenas.³²⁵ Asimismo, la Ley establece que los planes contemplarán la permanente comunicación entre los agentes operativos y sus superiores para, entre otras acciones, establecer negociaciones con las personas que ejerzan la resistencia.³²⁶ En el contexto específico de manifestaciones o reuniones, la Ley Nacional establece que en los planes y programas para actuar frente a reuniones que se tornen violentas o atenten contra el orden público, “se deberá considerar la presencia de agentes capacitados para llevar a cabo negociaciones y procedimientos de disuasión y persuasión para que los manifestantes abandonen las conductas agresivas” y que se debe entablar el diálogo entre los líderes de la protesta y las autoridades.³²⁷ También, y de conformidad con los estándares internacionales, el Protocolo Nacional considera la evaluación de riesgos como parte de las acciones previas al uso de la fuerza considerando cuatro tipos: riesgos demográficos, geográficos, climatológicos y otros riesgos o atención especializada.³²⁸ El Protocolo insta a la

324 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 4 (III).

325 *Ibid.*, artículo 30 (IX) y (X).

326 *Ibid.*, artículo 30 (VIII).

327 *Ibid.*, artículo 31.

328 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., pp. 472 y 473. En particular, el Protocolo señala lo siguiente:

“Riesgos demográficos

identificación y valoración de estos riesgos para considerar y determinar las actuaciones más eficaces y menos lesivas en las intervenciones que se realicen.³²⁹

Por otra parte, las referencias en la Ley Nacional a la negociación parecen limitarse a las reuniones que se consideran violentas o que atentan contra el orden público, lo cual llevaría a que esas herramientas de diálogo y de resolución de medios alternos de conflicto no se utilicen en las etapas previas al uso de la fuerza cuando podrían tener mayor potencial de alcanzar el objetivo de prevenir las tensiones y, por ende, el uso de esta.

1. Es conveniente conocer el número de personas contra las que probablemente se debe ejercer el uso de la fuerza y sus características físicas, étnicas, sociales y culturales, en su caso, así como el tipo de armamento que poseen, en su caso.

2. En el contexto de manifestaciones y reuniones de grupos y personas que históricamente han experimentado discriminación como lo son las mujeres, se evaluará la participación de agrupamientos femeniles de policías.

3. Analizar la existencia de actores que pretendan desestabilizar o dañar a un grupo o población en específico.

4. Conocer el motivo de la manifestación de la persona o personas por las que se encuentran afectadas.

5. Procurar saber si existe presencia de personas ajenas a la situación que genera en la necesidad de hacer uso de la fuerza, a quienes se tiene el deber de proteger y/o resguardar.

6. Tomar las medidas de atención o protección necesarias cuando se tenga conocimiento de la presencia de personas lesionadas o que pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad.

Riesgos geográficos

1. Reconocer el sitio en el que se desarrolla la situación para identificar las zonas en que exista mayor concentración de personas ajenas a la situación y en dónde mantenerlas seguras; así como las posibles rutas de arribo o salida de personal de apoyo y/o de emergencias.

2. Si se trata de lugares cerrados, abiertos o mixtos, el agente debe valorar las tácticas y técnicas a emplear de manera que se procura evitar causar daños indeseados en las personas o al entorno.

3. Valorar la incidencia delictiva del lugar en que se presenta la situación.

Los riesgos geográficos se deben valorar con la finalidad de reducir daños y consecuencias indeseadas. No obstante, el uso de la fuerza responde a la situación que se presenta y no al lugar donde se desarrolla la intervención.

Riesgos climatológicos

Tomar en consideración las condiciones del clima y luminosidad, natural o artificial que puedan afectar la visibilidad, movilidad, capacidad física o el normal funcionamiento de los medios de apoyo disponibles para el agente, a efecto de prever la ocurrencia de daños o consecuencias indeseadas.

Otros riesgos o situaciones de atención especializada

Si en el lugar se presentan riesgos o situaciones que requieren la intervención de especialistas para su control tales como incendios, probables explosivos, urgencias médicas, materiales tóxicos u otras de atención prioritaria urgentes se debe solicitar el apoyo correspondiente".

329 *Ibid.*, p. 472.

Hallazgos

De los países estudiados se destaca la normativa colombiana que, por medio de un decreto, hace referencia explícita a la facilitación de la protesta e incluye la prevención como un principio de actuación general en las protestas. En dicha normativa, la prevención se describe en un sentido amplio e incluye, además de la planificación, acciones previas a la protesta, como la capacitación, dotación de armas y la Mesa Nacional de Evaluación que se debe reunir anualmente. En su normativa, Colombia otorga al diálogo un lugar central y permanente en las protestas, e incluye en esos procesos a actores relevantes más allá de las fuerzas de seguridad, como los gestores de convivencia; este es el único país que lo hace así.

Se debe resaltar también que en México, a través de legislación nacional, se incluye la prevención como principio que rige el uso de la fuerza (aunque no parece aplicar de manera amplia como en la normativa colombiana, sino que se limita a la etapa antes del uso de la fuerza). En adición, México es el único de los países analizados donde se identificó normativa nacional relacionada que desarrolla la importancia de la evaluación de riesgos en la planificación de los operativos donde se puede usar la fuerza. En Argentina, a nivel provincial, los Criterios Mínimos del Chaco también incorporan algunos aspectos positivos relacionados con la facilitación de la protesta, como la importancia de la comunicación y el diálogo como la primera herramienta para resolver conflictos. Ni en Argentina a nivel nacional ni en Honduras se identificaron normativas de acceso público relacionadas con la facilitación de la protesta.

La normativa en Brasil y Chile hace referencia a la aplicación de “medios no violentos”. En el caso chileno se omite definir el alcance de la utilización de los medios menos violentos, en tanto señala que deberá hacerse “en la medida de lo posible”, sin establecer criterios específicos. Pese a ello, lo desarrolla un poco más a fondo que la brasileña al especificar que los medios no violentos refieren a tácticas de persuasión, negociación y mediación. Mientras tanto, la normativa brasileña no define el término “medios no violentos”, lo que deja un vacío interpretativo para los agentes de las fuerzas de seguridad respecto a cuáles son los medios que se consideran no violentos y que deben aplicarse. Además, ambas normativas, al referirse a “medios no violentos” se enfocan, de manera similar a México, en la facilitación y prevención desde lo inmediato, es decir, en los momentos justo antes de que se deba usar la fuerza o en el momento en que ya se usa, en vez de entender la facilitación y prevención como procesos amplios en los que el Estado debe adoptar

medidas positivas desde mucho antes de que se presente una protesta, lo cual sí hace, por ejemplo, la normativa colombiana.

En todas las normativas estudiadas, incluso aquellas que incluyen la prevención como principio y el diálogo permanente como una parte importante en las protestas, se observó falta de claridad e información sobre cómo se materializan esos principios en las distintas etapas de la protesta. Dos países en particular, Chile y Colombia, tienen disposiciones que demuestran cómo la falta de claridad en la normativa puede crear confusión sobre el rol del diálogo en las diferentes etapas de las protestas, especialmente cuando se procede a usar la fuerza.

Síntesis de hallazgos

Colombia establece en su normativa la primacía del diálogo y la mediación, de forma permanente y para todas las etapas de la protesta y, acorde a esto, introduce varias instancias de coordinación y diálogo.

La normativa en Colombia y México incluye el principio de prevención como principio de actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas y como principio que rige el uso de la fuerza, respectivamente. En Colombia, el sentido que se le da a la prevención en la normativa es más amplio y acorde con el enfoque integral recomendado por los estándares, al abarcar procesos mucho antes de la protesta como la capacitación, dotación de armas y espacios para evaluación y retroalimentación.

Chile y México incluyen en sus normativas disposiciones sobre la importancia de la comunicación y el diálogo en diversas etapas de las protestas. Preocupa que en Chile el diálogo no se incluye como una etapa en las “manifestaciones violentas”.

En Argentina y Honduras no se identificó a nivel nacional normativa que refiera a instancias de diálogo como parte de la intervención policial en contextos de protesta. En Argentina, a nivel provincial, la normativa del Chaco fija pautas de resolución de conflictos orientadas al diálogo como primera herramienta.

En todas las normativas falta claridad sobre cómo la facilitación y la prevención se traducen en acciones concretas en las distintas etapas de la protesta.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL USO DE LA FUERZA SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL

Estándares internacionales

Como ha sido reconocido por la Corte IDH, los Estados “tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento de ser necesario”.³³⁰ Sin embargo, este poder de los Estados de recurrir al uso de la fuerza “no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores”.³³¹ La Corte explica la relación entre el uso de la fuerza y el derecho a la protesta así:

Si bien 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 [...] protegidas por el artículo 15 de la Convención. 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 restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas.³³²

Como también lo ha explicado el Tribunal Europeo, la actuación desregulada y arbitraria de los agentes del Estado es incompatible con el respeto efectivo de los derechos humanos y por esto debe existir un sistema de salvaguardas adecuado y efectivo contra la arbitrariedad y el abuso de la fuerza.³³³ Cualquier uso de la fuerza por parte de los Estados requiere un “cuidadoso escrutinio apegado estrictamente a los principios y estándares internacionales”.³³⁴

330 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 159; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 262. Ver también Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, cit., párr. 154; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 6; ICRC, *Reglas y Normas Internacionales Aplicables a la Función Policial*, 2015, p. 6, <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>.

331 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 159; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 262.

332 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 167.

333 TEDH, Caso Giuliani y Gaggio vs. Italia, Sentencia del 24 de marzo de 2011, Aplicación 23458/02, párr. 249, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104098>.

334 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 6.

Tanto en el sistema interamericano de derechos humanos como en el universal está establecido de manera clara que el uso de la fuerza por parte del Estado se define por la excepcionalidad.³³⁵ El uso de la fuerza se concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”³³⁶ y que solo podrá usarse “cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control”.³³⁷

La jurisprudencia de la Corte IDH, sobre la base de la CADH y tomando nota de los diversos instrumentos internacionales en la materia,³³⁸ como los Principios Básicos ONU³³⁹ y el Código de Conducta ONU,³⁴⁰ ha desarrollado estándares sólidos sobre el uso de la fuerza. Sostiene la Corte IDH que en caso de que “resultare imperioso el uso de la fuerza”, para que este se encuentre justificado, se deben satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.³⁴¹ El Comité de Derechos Humanos, además, enfatiza la importancia del principio de no discriminación en el contexto del uso de la fuerza.³⁴²

La forma en la que los Estados regulan el uso de la fuerza e introducen estos principios resulta fundamental para establecer criterios y límites claros al accionar policial en contextos de protesta. Al respecto, la CIDH ha enfatizado la importancia de que la normativa que regule el derecho a la protesta sea clara en sus formulaciones y coherente entre sí.³⁴³ En este sentido,

335 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 67; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 83; Corte IDH, Caso Familia Barrios vs. Venezuela, cit., párr. 49; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/ HRC/31/66*, cit., párr. 57; ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artículo 3.

336 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 7; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 102.

337 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 67; Corte IDH, Caso Familia Barrios vs. Venezuela, cit., párr. 49.

338 Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 264; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 7.

339 ONU, *Principios Básicos*, cit.

340 ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit.

341 Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 134; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 265; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 85; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 162; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 7; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 102.

342 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 78.

343 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 91.

la Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha llamado la atención sobre ciertas normas que regulan el uso de la fuerza que, por ser tan laxas, permiten su empleo en contravención de las normas internacionales;³⁴⁴ por ello ha recomendado evitar utilizar frases que son “vagas e imprecisas” si no se acompañan de los requisitos de necesidad y proporcionalidad.³⁴⁵ A la vez, como anota el Comité de Derechos Humanos, la legislación nacional tampoco debe “conceder a los funcionarios poderes en gran medida ilimitados, por ejemplo, para utilizar la ‘fuerza’ o ‘toda la fuerza necesaria’ a fin de dispersar reuniones o simplemente ‘disparar a las piernas’”.³⁴⁶

A continuación, se explican los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad que deben regir, según los estándares internacionales, en todo uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de los Estados y que aplican en el contexto de la protesta social. Luego se analiza la normativa nacional a la luz de estos principios. La inclusión de la no discriminación como un principio en la normativa de uso de la fuerza se analizará en el apartado VI de este capítulo.

Principio de legalidad

La Corte IDH ha establecido que el principio de legalidad implica que “el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación”.³⁴⁷ La Relatoría Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales de las Naciones Unidas, al referirse al uso de la fuerza letal, ha enfatizado el doble componente del principio de legalidad, explicando que para que el uso de dicha fuerza sea legítimo se requiere fundamento jurídico suficiente, es decir, legislación nacional que se ajuste a los estándares internacionales, y un objetivo legítimo.³⁴⁸ Como se estableció *supra*, para que el objetivo del uso de la fuerza sea legítimo debe enmarcarse en la obligación estatal de garantizar la seguridad y mantener el orden público. Vale también recordar que los estándares internacionales fijan ciertos objetivos legítimos autorizados

344 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 86.

345 *Ibid.*, párr. 89.

346 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 79.

347 Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*, cit., párr. 265; Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, cit., párr. 162. Ver también sección “Marco normativo interno y principio de legalidad” en este capítulo.

348 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 56. Ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 79.

para restringir el derecho de reunión (protección de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud o moral públicas o el respeto de los derechos de los demás).³⁴⁹ Sin embargo, como se verá *infra*, cuando se trata de fuerza letal, el único objetivo legítimo es la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes.³⁵⁰

En resumen, para cumplir con el principio de legalidad, el uso de la fuerza debe perseguir siempre un objetivo legítimo que esté establecido claramente en un marco normativo acorde con los estándares internacionales en la materia, los cuales se rigen por la excepcionalidad de su uso. Dicho marco legal debe ser claro, consistente y conocido, ya que determina los límites para la actuación de las fuerzas públicas respecto del uso de la fuerza, incluidos medios letales o potencialmente letales.³⁵¹

Principio de absoluta necesidad

Los Principios Básicos establecen que la fuerza y armas de fuego solamente se podrán utilizar “cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.³⁵² La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales explica que “el uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue un objetivo legítimo” y que la necesidad implica que “la fuerza debería utilizarse como último recurso”, que en caso de ser necesaria, “se debería hacer un uso gradual de la fuerza (la mínima necesaria)” y que la fuerza “solo se podrá emplear en respuesta a una amenaza inminente o inmediata (una cuestión de segundos, no de horas)”.³⁵³ Según la Corte IDH, el uso excepcional de la fuerza debe 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”.³⁵⁴ El TEDH, a quien la Corte IDH hace referencia al establecer el principio de “absoluta necesidad”, lo explica así en el contexto del uso de la fuerza potencialmente letal: “el uso del término

349 Ver Capítulo I, sección “La protesta social: definición, protección y limitaciones”; ONU, CADH, artículo 15; ONU, PIDCP, cit., artículo 21.

350 Ver sección “Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas”, en este capítulo.

351 Ver también Capítulo I.

352 ONU, *Principios básicos*, cit., principio 4.

353 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 59.

354 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 68; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 84.

‘absolutamente necesario’ [...] indica que debe emplearse un *test* más estricto y convincente del que normalmente aplica cuando se determina si la acción del Estado es ‘necesaria en una sociedad democrática’ (traducción propia).³⁵⁵ La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales también ha sido clara con respecto a que en el contexto del uso de fuerza letal o potencialmente letal, “es imperativo que exista necesidad absoluta”.³⁵⁶

Al interpretar el principio de “absoluta necesidad”, la Corte IDH ha adoptado el criterio del TEDH, concluyendo que no se puede acreditar “el requisito de ‘absoluta necesidad’ para utilizar la fuerza contra personas que no representen un peligro directo, ‘inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura’”.³⁵⁷ La Corte IDH aplica el principio de “absoluta necesidad” a los casos de uso de la fuerza independientemente de si esta es letal.³⁵⁸ La Corte ha explicado que la absoluta necesidad para utilizar la fuerza requiere que las fuerzas de seguridad verifiquen “si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso”.³⁵⁹ Con respecto a la inminencia de la amenaza, la Corte IDH ha explicado que el principio de humanidad complementa y limita el principio de necesidad, y requiere que los agentes del Estado distinguan “entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras”.³⁶⁰ Relacionado con esto, el principio de necesidad también implica que una vez que haya pasado la

355 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 68; TEDH, Caso Erdogan y otros v. Turquía, Sentencia del 25 abril de 2006, Aplicación 19807/92, párr. 67; TEDH, Caso Kakoulli v. Turquía, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Aplicación 38595/97, párrs. 107 y 108 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71208>; TEDH, Caso McCann y Otros v. Reino Unido, Sentencia del 27 de septiembre de 1995, Aplicación 18984/91, párrs. 148, 150 y 194, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57943>.

356 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 60.

357 Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 85; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 134. Ver también TEDH, Caso Kakoulli v. Turquía, cit., párr. 108.

358 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 162.

359 Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 134; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama y otros vs. República Dominicana, cit., párr. 85. Ver también Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 67; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 83.

360 Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 85.

necesidad de usar la fuerza, “no se puede seguir recurriendo” a esta, por ejemplo, cuando se detiene a una persona violenta sin peligro.³⁶¹

En el caso *Nadege Dorzema*, relacionado con el uso excesivo de la fuerza por agentes militares dominicanos en contra de un grupo de haitianos en el que perdieron la vida siete personas y varias más resultaron heridas, la Corte IDH consideró que “aun cuando la abstención del uso de la fuerza hubiera permitido la huida de las personas objeto de la acción estatal, los agentes no debieron emplear la fuerza letal frente a las personas que no representaban una amenaza o peligro real o inminente [para] los agentes o terceros”.³⁶² Por esto, la Corte determinó que “en definitiva” no se había constituido una situación de “absoluta necesidad”.³⁶³

En resumen, para cumplir con los estándares internacionales, la definición del principio de absoluta necesidad debe dejar claro que el uso de la fuerza debe ser el último recurso, que no deben existir otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida o la integridad personal o situación que se pretende proteger, que debe ser restringido al mínimo necesario, y que solo se puede emplear para responder a una amenaza inminente o inmediata. Cabe notar que el requisito de nivel de fuerza puede formar parte también del principio de proporcionalidad,³⁶⁴ como se verá seguidamente, por lo cual

361 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 79. Ver también ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artículo 3.

362 Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, cit., párr. 85 (ii).

363 *Idem*.

364 La Corte IDH ha incluido en su jurisprudencia el requisito de usar el nivel de fuerza más bajo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado como un aspecto del principio de proporcionalidad y no de necesidad como lo hace la Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales (ver Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, cit., párr. 136; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 59). Como lo explica Amnistía Internacional, existen variaciones en los estándares internacionales que se ven reflejadas en las legislaciones nacionales con respecto a la terminología de los principios de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, pareciera ser un tema de terminología y no de diferencias sustantivas. Como bien lo señala Amnistía Internacional, lo importante es que, independientemente de la terminología utilizada, los marcos legislativos y operativos incluyan los siguientes elementos: si la fuerza es en absoluto necesaria (elemento cualitativo), si es posible lograr el objetivo con un grado menor de fuerza (elemento cuantitativo), si la fuerza seguía siendo necesaria para lograr el objetivo en el momento de su uso (elemento temporal) y si en términos absolutos los “costos”, en referencia al daño causado por el uso de la fuerza, exceden (o no) al objetivo legítimo (elemento de equilibrio) (ver Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*; Países Bajos, Programa policía y derechos humanos, 2015, p. 19, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_uso_de_la_fuerza_esp_0.pdf?x73272).

consideramos que lo importante es que la normativa nacional incluya este aspecto en sus principios que rigen el uso de la fuerza, independientemente del principio que lo incorpora.

Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad requiere que el uso de la fuerza sea aplicado de acuerdo con el nivel de resistencia ofrecida y el peligro existente.³⁶⁵ La Corte IDH ha explicado que el principio de proporcionalidad implica “un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado”.³⁶⁶ La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales señala que para cumplir con el requisito de proporcionalidad, “el interés perjudicado por el uso de la fuerza se compara con el interés protegido”.³⁶⁷ Los Principios Básicos ONU establecen que cuando el empleo del uso de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable, “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga” y “reducirán al mínimo los daños y lesiones”.³⁶⁸ Cabe notar aquí que, como lo explican las Directrices de Amnistía Internacional, hay una diferencia entre la traducción en español y el original en inglés con respecto al Principio Básico 5 porque la versión en español no incluye “uso de fuerza legítimo” y la de inglés sí. En este trabajo se utiliza la versión original en inglés porque se entiende que si no es así, como lo explica Amnistía, elementos importantes establecidos en el Principio Básico 5 solo aplicarían a las armas de fuego y no al uso de fuerza en general.³⁶⁹

Para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza, la Corte IDH señala que debe evaluarse “la gravedad de la situación que enfrenta el funcionario” y que para ello se debe considerar, entre otras circunstancias: “la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo;

365 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 162; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 265.

366 Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 134.

367 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 65.

368 ONU, *Principios básicos*, cit., principio 5. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 106; ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artículo 3; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, cit., párr. 136.

369 Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 49.

las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica”.³⁷⁰ El principio de proporcionalidad implica, además, que los agentes estatales deben aplicar un “criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda”.³⁷¹

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) brinda luces respecto a cómo se mide si el empleo de la fuerza es desproporcionado, explicando que, cuando es necesario su uso, las consecuencias de esa fuerza no deben ser superiores al valor del objetivo que se desea lograr:

... los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden perseguir sus objetivos sin tener en cuenta todos los otros criterios. Incluso deben considerar la posibilidad de retirarse y dejar de perseguir el objetivo legítimo si las consecuencias negativas del uso de la fuerza fuesen demasiado graves, teniendo en cuenta la razón que motiva el uso de tal grado de fuerza. En particular, debe prestarse la máxima atención a la protección de las personas que no participan en los hechos.³⁷²

En similar sentido, Amnistía Internacional resalta que el principio de proporcionalidad

... prohíbe el uso de la fuerza cuando el daño que inflige excede a sus beneficios, es decir, el logro de un objetivo legítimo. En consecuencia, exige que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstengan de usar esa fuerza y –en última instancia– acepten que el objetivo legítimo no podrá lograrse.³⁷³

En resumen, y tomando la definición de la Corte IDH como guía, el principio de proporcionalidad implica un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado, lo cual debe llevar a que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Este ejercicio requiere

370 CICR, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, cit., p. 136.

371 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 162; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, cit., párr. 265.

372 CICR, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, cit., p. 37.

373 Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 18.

que los agentes de las fuerzas de seguridad apliquen un criterio de uso diferenciado de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión y, con ello, emplear distintas tácticas según corresponda, incluyendo la negociación, el control o el uso de esta.

Síntesis de estándares

Para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deben satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

- **Legalidad:** el uso de la fuerza debe perseguir siempre un objetivo legítimo y estar establecido claramente en un marco normativo acorde con los estándares internacionales en la materia, los cuales se rigen por la excepcionalidad de su uso.
- **Absoluta necesidad:** el uso de la fuerza debe ser el último recurso y debe estar restringido al mínimo necesario. Solo se puede emplear la fuerza para responder a una amenaza inminente o inmediata, y frente a situaciones en las cuales no existan otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida o la integridad personal.
- **Proporcionalidad:** implica un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado, lo cual debe llevar a que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido.

Análisis de normativa nacional

En este apartado, en primer lugar, se describen brevemente las disposiciones relevantes sobre uso de la fuerza en la normativa nacional de los seis países bajo estudio. En segundo lugar, se analiza si la normativa establece y define los principios que deben regir el uso de la fuerza según el derecho internacional. Cabe notar que el examen de legalidad en su sentido amplio –es decir, si existe en los países un marco normativo que regule el uso de la fuerza acorde con los estándares internacionales en la materia, incluyendo normas con jerarquía de ley y que los instrumentos que regulan el uso de la fuerza sean públicos– no se incluye en este apartado ya que son varias las secciones de este libro que analizan el tema, empezando con la inicial de este capítulo referida a normativa de los Estados.

■ Argentina

En Argentina, a nivel federal, no se identificó regulación específica sobre la actuación de las fuerzas de seguridad con respecto al uso de la fuerza en el contexto del orden público. La Ley Orgánica de la Policía Federal y su respectivo Reglamento se refieren solamente de manera general al uso de la fuerza. Esta Ley señala que la Policía Federal, “como representante de la fuerza Pública podrá hacer uso de la misma para el cumplimiento de sus funciones”.³⁷⁴ Por su parte, el Decreto Reglamentario de dicha Ley Orgánica señala que “el empleo de los medios de coerción estará condicionado a las circunstancias particulares de cada caso y en la medida indispensable para asegurar el cumplimiento de la ley”, y que los funcionarios de la Policía Federal están habilitados para usar la fuerza pública “cada vez que sea necesario para mantener el orden, garantizar la seguridad, impedir la perpetración del delito y en todo otro acto de legítimo ejercicio”.³⁷⁵ No se incluyen en este marco normativo regulaciones específicas sobre la actuación policial con respecto al uso de la fuerza ni los principios que lo rigen.

La normativa argentina incorpora el Código de Conducta ONU al marco jurídico nacional, y esta incorporación y su aplicabilidad para el accionar de las fuerzas de seguridad ha sido ratificada por los tribunales argentinos. Por ejemplo, en el tratamiento de los hechos de represión a la protesta social en diciembre de 2001, la sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n.º 6, en el marco de la causa “Mathov”, que determinó la responsabilidad de numerosos agentes de seguridad y del entonces Secretario de Seguridad de la Nación, se refirió a la incorporación del Código de Conducta y los Principios Básicos ONU para el uso de armas de fuego, mediante el Reglamento General de Armas y Tiro de la Policía Federal Argentina.³⁷⁶ En concreto, según el Tribunal, dicho Reglamento establece que las armas de fuego deben ser utilizadas solo cuando resulte inevitable, en la medida de la necesidad y cuando no haga peligrar la vida de las víctimas, luego de haber agotado medios no violentos, sobre partes del cuerpo menos letales, y en atención a la gravedad

374 Presidente provisional de la Nación de Argentina, Ley Orgánica de la Policía Federal, cit., artículos 6 y 8.

375 Policía Federal, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal, cit., artículos 97 y 98.

376 Poder Judicial de la Nación, Tribunal Oral en lo Criminal Federal 6, Sentencia de 4 de agosto de 2016, Fallo “Mathov, Enrique José y otros s/ Abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público”, pp. 3248-3251, <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/TOF-6-SENTENCIA-juicio-20.12-4-08-2016.pdf>.

del delito y el objeto legítimo que se persigue.³⁷⁷ Sin embargo, como se ha señalado, el Reglamento de Armas y Tiro no es de acceso público, por lo cual no forma parte del análisis en el presente trabajo.

Debido a la ausencia de normativa nacional de carácter público que desarrolle los principios de uso de la fuerza, se analizarán en mayor detalle los puntos pertinentes de la normativa provincial estudiada.

Análisis de la normativa a nivel provincial. Tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la provincia del Chaco regulan el uso de la fuerza de su personal policial en sus leyes de seguridad integral las cuales se refieren a los principios que rigen el uso de la fuerza. Así, la Ley 5688 de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires establece como principios de la actuación policial: el principio de sujeción a la ley, de oportunidad, de proporcionalidad, de gradualidad y de responsabilidad.³⁷⁸ Además, en el capítulo sobre “Uso de la fuerza directa” se establece que, al usar las armas, el personal policial debe respetar los principios de proporcionalidad, racionalidad, necesidad y responsabilidad,³⁷⁹ aunque estos no se definen en la Ley. Por su parte, la Ley 6.976 de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco establece que durante el desempeño de sus funciones –y no específicamente en el uso de la fuerza–, “el personal policial [...] deberá adecuar su conducta a los siguientes principios básicos de actuación”: legalidad, oportunidad, gradualidad y proporcionalidad.³⁸⁰ A continuación, se analiza la definición de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en las referidas normativas, a la luz de los estándares internacionales.

Legalidad. La Ley de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires no se refiere al principio de legalidad, pero sí al de “sujeción a la ley”, el cual resulta similar, definiéndolo como el principio de la actuación policial

377 Poder Judicial de la Nación, Fallo “Mathov, Enrique José y otros s/ Abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público”, cit., pp. 3249-3252.

378 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 5688, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17 de noviembre de 2016, artículo 83, <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5688.html#:~:text=%2D%20La%20presente%20Ley%20establece%20las,bases%20jur%C3%ADdicas%20e%20institucionales%20para.>

379 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 95.

380 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 6.976, Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco, 9 de mayo de 2012, artículo 44, <http://www.sajj.gob.ar/LPH0006976>.

... por medio del cual el personal policial debe adecuar sus conductas y prácticas a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes así como a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por la República Argentina, el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley y los Principios de las Naciones Unidas sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego.³⁸¹

La Ley de Seguridad Integral de la Provincia del Chaco señala que el personal policial de la provincia, conforme al principio de legalidad, debe adecuar “siempre sus conductas y prácticas a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como a los tratados internacionales en materia de derechos humanos”.³⁸²

Estas definiciones enfatizan la importancia de la existencia del marco normativo, el cual incluye los tratados e instrumentos internacionales, y el cumplimiento de las fuerzas de seguridad con el mismo, pero omiten explicar que para cumplir con el principio de legalidad las actuaciones de las fuerzas de seguridad deben responder a un objetivo legítimo.

Necesidad. La Ley de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires incluye el principio de necesidad entre los principios que rigen el uso de armas por el personal policial pero no lo define.³⁸³ La Ley de Seguridad Integral de la Provincia del Chaco no incluye la necesidad como un principio básico de actuación.

Proporcionalidad. La Ley de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires incluye el principio de proporcionalidad entre los principios que rigen el uso de armas por el personal policial, pero no lo define.³⁸⁴ Esta ley se refiere al principio de proporcionalidad como un principio que tiene plena vigencia en la actuación del personal policial

... según el cual toda injerencia en los derechos de las personas debe ser idónea y necesaria para evitar el peligro que se pretende repeler y no puede ser excesiva. Por medida idónea se entiende aquella que sea apta para evitar el peligro; por necesaria, aquella que, entre las medidas idóneas, sea la menos lesiva para

381 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículos 83 y 95.

382 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco, cit., artículo 44.

383 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 95.

384 *Idem.*

el individuo y para la generalidad; por no excesiva, aquella que no implique una lesión desproporcionada respecto del resultado perseguido.³⁸⁵

Por su parte, la Ley de Seguridad Integral de la Provincia del Chaco señala que el principio de proporcionalidad se refiere a escoger “los medios y las modalidades de acción adecuadas y proporcionales a la situación objetiva de riesgo o peligro existente y evitando todo tipo de actuación policial que resulte abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas”.³⁸⁶

Cabe notar que, en ambas leyes, la definición de proporcionalidad no aplica de manera específica al uso de la fuerza, sino que en el caso del Chaco aplica a la actuación policial en general, y en el caso de la Ciudad de Buenos Aires solo es aplicable al uso de armas, e incluso sin definirlo. En resumen, las definiciones resultan bastante generales y no incluyen de manera clara el equilibrio entre la situación de riesgo y la respuesta del funcionario que implica el principio de proporcionalidad según los estándares internacionales.

■ Brasil

Brasil no cuenta con una legislación general sobre uso de la fuerza, sin embargo, introduce los principios por medio de otros instrumentos normativos, incluyendo la Ley de Armas Menos Letales, que establece la legalidad, necesidad y proporcionalidad como los principios que deben regir el uso de esas armas.³⁸⁷ La Ley de Armas no precisa estos principios, lo cual implica que la norma, aunque tenga jerarquía de ley, no es clara y definida al establecer las potestades y los límites de las fuerzas de seguridad, como lo requiere el principio de legalidad. La Ley Federal 13.675 de 2018, que establece el Sistema Único de Seguridad Pública, determina el “uso moderado y proporcional de la fuerza” como un principio de la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social,³⁸⁸ pero no define o explica qué se entiende por “uso moderado y proporcional”.

Es la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza la cual define los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, al establecer que el

385 *Ibid.*, artículo 83.

386 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco, cit., artículo 44 (d).

387 Congreso Nacional de Brasil, Ley 13.060, cit., artículo 2.

388 Congreso Nacional de Brasil, Regula la organización y el funcionamiento de los órganos encargados de la seguridad pública, cit., artículo 4: “uso comedido e proporcional da força”.

uso de la fuerza por agentes de seguridad pública debe cumplir con dichos principios,³⁸⁹ los cuales se definen en un Glosario anexo, como se describe a continuación.

Legalidad. La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza establece que los agentes de seguridad pública solo podrán usar la fuerza para lograr un objetivo legal, y dentro de los estrictos límites de la ley.³⁹⁰

Esta definición es acorde con los estándares internacionales al señalar tanto la necesidad de contar con un marco normativo como la necesidad de que el uso de la fuerza responda a un objetivo legal. Sin embargo, ni en la definición de legalidad ni en la Ordenanza se define o explica lo que constituye un objetivo legal (excepto en el caso específico de las armas de fuego, ver *infra*³⁹¹), lo cual le resta claridad a la definición y no proporciona una directriz clara para las fuerzas de seguridad.

Necesidad. Sobre este principio se establece que “solo cierto nivel de fuerza se puede utilizar cuando los niveles de intensidad más bajos no son suficiente para lograr los objetivos legales previstos”.³⁹²

Esta definición se refiere al nivel de fuerza que puede ser utilizado, pero lo describe como “cierto nivel” sin especificar que el mismo debe ser restringido al mínimo necesario. Además, no explica que la fuerza debe ser el último recurso y que no deben existir otros medios disponibles menos lesivos. Es más, al establecer que cierto nivel de fuerza se puede utilizar cuando los niveles de intensidad más bajos no son suficientes, pareciera que son solo los niveles más bajos de la fuerza los que se tienen que agotar, en vez de otros medios disponibles menos lesivos. Por otra parte, la definición se refiere a “objetivos legales previstos”, pero en la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza no se define lo que son estos objetivos legales. Tampoco se limita el uso de la fuerza a la respuesta a una amenaza inminente o inmediata.

Proporcionalidad. La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza define el principio de proporcionalidad así: “el nivel de fuerza utilizado

389 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo I, artículo 2.

390 *Ibid.*, Anexo II. Glosario: “Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública sópodão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nosestritos limites da lei”.

391 Ver sección “Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas” en este capítulo.

392 Anexo II. Glosario: “Princípio da Necessidade: Determinado nível de força sópode ser empregado quando níveis de menor intensidade não foremsuficientes para atingir os objetivos legais pretendidos”.

debe ser siempre compatible con la gravedad de la amenaza planteada por la acción del oponente y con los objetivos pretendidos por el agente de seguridad pública”³⁹³

Esta definición se refiere a la compatibilidad de la respuesta del funcionario con la gravedad de la amenaza y los objetivos pretendidos en vez de al equilibrio. Esto podría dar a entender al agente de seguridad pública que puede utilizar la fuerza que sea necesaria para responder a la gravedad de la amenaza y a sus objetivos, y dejaría por fuera el sentido de la proporcionalidad. Además, y muy relacionado, la definición no se refiere a la consideración del daño potencial que podría ser ocasionado, lo cual es un componente clave en ese equilibrio entre el daño que se evita y el daño que se causa con el uso de la fuerza.

■ Chile

En Chile, el Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza –presuntamente la norma de mayor jerarquía sobre uso de la fuerza en Chile– señala que “en sus actuaciones, las fuerzas policiales deberán velar por la protección de la seguridad pública y los derechos de las personas”.³⁹⁴ Este decreto reconoce el principio de legalidad –sin referirse al mismo explícitamente como un principio que rige el uso de la fuerza– al señalar que las fuerzas policiales en sus actuaciones “respetarán y cumplirán la ley en todo momento” y que “las normas internas que regulen la intervención policial para el mantenimiento del orden público, deberán dar estricto cumplimiento a la legislación interna”.³⁹⁵ Este decreto tampoco se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad.

La Circular n.º 1832 de Carabineros establece que, dentro de las funciones policiales preventivas de control de la ley, se cuenta con la “especial facultad consistente en el uso legítimo de la fuerza”, la cual lleva consigo obligaciones y responsabilidades, en particular con respecto a los derechos humanos que pueden verse afectados por el ejercicio de la misma.³⁹⁶ Esta circular enfatiza que en el ejercicio de las funciones, los Carabineros utilizarán la

393 *Ibid.*, Anexo II. Glosario: “Princípio da Proporcionalidade: O nível da força utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública”.

394 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364, *cit.*, artículo 1.8.

395 *Ibid.*, artículos 1.1 y 1.2.

396 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, *cit.*, Capítulo I.

fuerza solo “cuando sea estrictamente necesaria y en la medida requerida para el desempeño de las funciones policiales”, y señala que “deben aplicar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza”.³⁹⁷

En dicha circular, el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego están fundamentados en “los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad”.³⁹⁸ Según la circular, el cumplimiento de estos principios garantiza “que el uso de esta fuerza se haga cumpliendo los estándares internacionales, garantizando el respeto de los derechos humanos y el profesionalismo policial” y estas pautas “legitiman jurídica y éticamente las intervenciones policiales en que se hace uso de la fuerza”.³⁹⁹

La Circular n.º 1832 de Carabineros y el Protocolo 1.1 para Protección de Manifestaciones, ambas regulaciones de los Carabineros, definen los principios básicos para el uso de la fuerza, incluyendo legalidad, necesidad y proporcionalidad, en términos similares, que a continuación se describen.

Legalidad. “El uso de la fuerza debe estar suficientemente fundado en la legislación nacional, como asimismo, debe efectuarse en el cumplimiento del deber, empleando métodos (procedimientos) y medios (disuasivos o defensivos) que hayan sido previamente autorizados por Carabineros”.⁴⁰⁰

Esta definición, así como la normativa de forma más general, enfatiza la importancia de la existencia de un marco normativo para el uso de la fuerza, indicando que se debe hacer en el cumplimiento del deber, pero no señala la necesidad de que el uso de la fuerza cumpla con un objetivo legítimo.

Necesidad.

La normativa chilena señala que:

El personal de Carabineros en el desempeño de sus funciones debe utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza, correspondiendo hacer uso de esta cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado previsto. El uso de la fuerza

397 *Ibid.*, Capítulo III.

398 *Idem.*

399 *Ibid.*, Capítulo VI, Conclusiones.

400 *Ibid.*, Anexos - Orden General n.º 2635, 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Etapa intervención oportuna y empleo diferenciado de la fuerza, 6. Ver también Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo III.

es el último recurso frente a la resistencia de un sujeto sometido al control o la acción de Carabineros o para repeler una agresión ilegítima.⁴⁰¹

Esta definición del principio de necesidad establece, conforme a los estándares internacionales, que la fuerza solo puede utilizarse cuando otros medios resulten ineficaces, pero indicando esto al “logro del resultado previsto”, sin establecer con claridad cuáles son los objetivos legítimos que pueden hacer necesaria la utilización de la fuerza. Si bien para el uso de la fuerza potencialmente letal la Circular de Carabineros establece el objetivo legítimo conforme a los estándares,⁴⁰² lo mismo no se hace en la sección general de la Circular y en las definiciones, lo que ha generado confusión y ha omitido una definición única y consistente de los principios que debiera aplicar a todas las categorías y supuestos.

Por otra parte, la definición del principio de necesidad en la normativa chilena no especifica que la fuerza debe estar siempre restringida al mínimo necesario y que solo se emplea para responder a una amenaza inminente o inmediata. Además, como lo ha señalado el INDH de Chile, la frase “en la medida de lo posible” puede “conducir a confusiones y deja a criterio del o la funcionaria la utilización de medios no violentos”.⁴⁰³

Proporcionalidad. Se señala “que debe haber un equilibrio entre el grado de resistencia o de agresión que sufre un carabinero y la intensidad de fuerza que se aplica para lograr que la persona se someta al control policial”.⁴⁰⁴ La circular además agrega que “igualmente, este principio conlleva que el uso de la fuerza tiene como límite que no puede infligir más daño, que aquel que se pretende evitar con su empleo y, en su caso, considerar las características particulares de la persona, como, por ejemplo, ser un niño, niña o adolescente o un adulto mayor”.⁴⁰⁵

401 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo III, principio de necesidad; Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Etapa Intervención Oportuna y Empleo Diferenciado de la Fuerza, 6.

402 Ver *infra* sección “Prohibición de fuerza letal”.

403 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 29.

404 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación; 1.1. Protección de manifestantes. Etapa Intervención Oportuna y Empleo Diferenciado de la Fuerza, 6.

405 *Ibid.*, Capítulo III, principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad está definido, conforme a los estándares internacionales, como un equilibrio entre el grado de resistencia o de agresión que debe relacionarse con la intensidad de fuerza que se aplica considerando el daño potencial. Ahora, la Circular 1832 de Carabineros también incluye un ejemplo en la definición de proporcionalidad: “un Carabiniero puede emplear su bastón de servicio para inhibir una agresión de una persona que utiliza sus puños, y puede usar su arma de fuego para repeler amenazas potencialmente letales como armas blancas o de fuego”.⁴⁰⁶ Si bien podría ser que en esas situaciones resultara necesario y proporcional utilizar la fuerza, la formulación de ese tipo de ejemplos puede confundir, ya que da a entender que en esas situaciones siempre se puede emplear la fuerza señalada cuando, conforme a los estándares, lo que procedería es aplicar los estándares de necesidad y proporcionalidad en cada circunstancia específica.

■ Colombia

En Colombia, el Código de Policía incluye el uso de la fuerza como un “medio material” de la Policía y lo define como:

... el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.⁴⁰⁷

Además de señalar las diferentes situaciones en las que se puede utilizar la fuerza, el Código establece que “el personal uniformado de la Policía Nacional sólo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes”.⁴⁰⁸

En el Código de Policía los principios de necesidad y proporcionalidad y el de racionalidad están definidos a modo general como parte de los principios fundamentales de la Policía Nacional⁴⁰⁹ y no como principios específicos aplicables al uso de la fuerza. Otros que se incluyen como principios fundamentales del Código son: la protección de la vida y el respeto a la dignidad

406 *Idem.*

407 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 166.

408 *Idem.*

409 *Idem.*

humana, protección y respeto de los derechos humanos, la prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral, la igualdad ante la ley, el debido proceso, la solidaridad y la solución pacífica de las controversias y los desacuerdos de los conflictos.⁴¹⁰

Existen normas de menor jerarquía legal en Colombia que, similares al Código de Policía, incluyen y definen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pero no todas en el contexto específico de uso de la fuerza. Así, el Decreto 003 del protocolo sobre uso de la fuerza incluye la legalidad, necesidad y proporcionalidad entre los principios generales de actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas –y no específicos para el uso de la fuerza–, junto a otros como la dignidad humana, prevención, diferenciación, igualdad y no discriminación.⁴¹¹

La Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas incluye legalidad, necesidad y proporcionalidad entre más de diez principios que deben regir en la adopción de medidas pertinentes por parte de las autoridades del orden ejecutivo, en coordinación con la Policía Nacional, dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica.⁴¹² Este Protocolo, el cual “no modifica ninguna norma de rango constitucional, legal o reglamento vigente, sino que las desarrolla”,⁴¹³ sí especifica que los principios de legalidad y necesidad se refieren al contexto de uso de la fuerza (mas no hace lo mismo para el principio de proporcionalidad). Sin

410 *Ibid.*, artículo 8.

411 Estos principios se definen de manera general en el decreto de la siguiente forma: “1) Legalidad: la intervención de las autoridades se realizará con fundamento en los procedimientos y medios reconocidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. 2) Necesidad: las autoridades de policía en manifestaciones públicas aplicarán los medios consagrados en la ley indispensables e idóneos para la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales, el restablecimiento del orden público y el mantenimiento de la convivencia con el fin de prevenir el escalamiento de los conflictos sociales, de quienes se encuentran en riesgo determinable y solo cuando la aplicación de otros medios existentes resulten ineficaces e inoportunos para la debida garantía del ejercicio de los derechos, en el marco de la manifestación pública. 3) Proporcionalidad: la aplicación de los medios de policía por parte de las autoridades de policía en manifestaciones públicas se sujetará a la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica. En todo caso el medio elegido por parte de la autoridad de policía para su aplicación, debe ser el que menos lesione e interfiera en la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas” (ver Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., art 3 (e) (f) (g), artículo 27, 32).

412 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., artículo I. Objeto.

413 *Ibid.*, artículo IX.

embargo, resulta confuso que los principios de legalidad y necesidad se definen cada uno dos veces, de manera distinta, ambas en el contexto de uso de la fuerza, sin que se incluya explicación para tener dos definiciones.⁴¹⁴ Por su parte, el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales especifica y define cuatro principios que serán el marco del uso de la fuerza por la Policía: necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad.⁴¹⁵

En esta sección se analizarán las definiciones de los tres principios que rigen el uso de la fuerza incluidas tanto en la Resolución del Ministerio del Interior como en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales.

Legalidad. El Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales define este principio, así: “Al hacer uso de la fuerza debe cumplirse con las leyes y normas adoptadas por el estado colombiano y la reglamentación y disposiciones institucionales.”⁴¹⁶

El Protocolo sobre el derecho de reunión incluye dos definiciones correspondientes a legalidad:⁴¹⁷

- 1) Principio de legalidad en el uso de la fuerza: todas las actuaciones administrativas o de policía relacionadas con la protesta pacífica deben estar acordes con la Constitución Política y la ley.
- 2) Legalidad: los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo pueden hacer uso de la fuerza cuando esté dirigido al cumplimiento de un objetivo legítimo establecido en la ley.

414 Así, el principio 7 es “principio de legalidad en el uso de la fuerza” y se define: “Todas las actuaciones administrativas o de policía relacionadas con la protesta pacífica deben estar acordes con la Constitución Política y la ley”, mientras que el principio 12 es “legalidad” y se define: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley solo pueden hacer uso de la fuerza cuando esté dirigido al cumplimiento de un objetivo legítimo establecido en la ley”. Por su parte, el principio 6 es “principio de necesidad en el uso de la fuerza” y se define: “Las autoridades de Policía sólo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”, mientras que el principio 10 es necesidad y se define: “De conformidad con el principio de necesidad, puede usarse la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en las medidas que lo requiera el desempeño de sus tareas. El principio de necesidad implica reconocer en todo momento el carácter excepcional del uso de la fuerza. Solo podrán utilizar la fuerza cuando otros medios resulten ineficientes o no garanticen de manera alguna el logro del resultado previsto. Deben por ende, hacer uso diferenciado de la fuerza” (*ibid.*, artículo V. Principios).

415 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

416 *Ibid.*, artículo 7.2.

417 *Ibid.*, artículo V. Principios.

La definición del principio de legalidad en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales enfatiza el aspecto normativo, pero carece de la inclusión del objetivo legítimo que el uso de la fuerza debe perseguir. Las dos definiciones contenidas en la Resolución del Ministerio del Interior se complementan entre ellas, al enfatizar la primera lo del marco normativo y la segunda lo del cumplimiento del objetivo legítimo. Sin embargo, como se mencionó *supra*, que existan dos definiciones es confuso y, además, que difieran, por lo menos en parte, implica que la normativa no cuenta con la claridad para guiar correctamente la actuación policial.

Necesidad. El principio de necesidad se define así en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales:

El personal uniformado de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios preventivos y disuasivos antes de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando los demás medios resulten ineficientes o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.⁴¹⁸

El Protocolo sobre el derecho de reunión incluye dos definiciones correspondientes a necesidad:⁴¹⁹

Principio de necesidad en el uso de la fuerza: las autoridades de la Policía sólo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

[...]

Necesidad. De conformidad con el principio de necesidad, puede usarse la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. El principio de necesidad implica reconocer en todo momento el carácter excepcional del uso de la fuerza. Solo podrán utilizar la fuerza cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de manera alguna el logro del resultado previsto. Deben, por ende, hacer un uso diferenciado de la fuerza.

418 *Ibid.*, artículo 7.

419 *Ibid.*, artículo V. Principios.

Similar a la normativa chilena, la definición de “necesidad” en ambos instrumentos normativos refleja los estándares internacionales al señalar que la fuerza se puede utilizar solamente cuando los otros medios resulten ineficientes, pero sujetan esto al logro del resultado previsto sin definir cuáles son los objetivos legítimos. Aunque las definiciones no lo especifican, se puede inferir que los objetivos legítimos están enmarcados en los cinco casos en los cuales se permite el uso de la fuerza, listados en el Código de Policía de Colombia,⁴²⁰ los cuales también se replican en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales.⁴²¹ Entre estos “casos” se incluyen varios con lenguaje vago y bastante amplio como “comportamientos contrarios a la convivencia”, “hacer cumplir las medidas contempladas en el Código”, “hacer cumplir los medios inmateriales y materiales”, lo cual se puede prestar para confusión o para excesiva discreción en la interpretación por parte de las fuerzas de seguridad.

Por otra parte, las definiciones del principio de necesidad no señalan de manera explícita que el uso de la fuerza debe ser el último recurso (aunque esto si está establecido en la definición general de uso de la fuerza del Código de Policía de Colombia),⁴²² ni tampoco que debe responder a una amenaza inminente o inmediata.

Finalmente, la definición del “principio de necesidad en el uso de la fuerza” establecida en el Protocolo sobre el derecho de reunión se refiere de manera más general a las medidas que puede tomar la Policía en el restablecimiento del orden público y no parece aplicar específicamente al uso de la fuerza. Como se dijo *supra*, no se entiende ni se explica en la Resolución del Ministerio del Interior la razón para tener dos definiciones distintas del principio de necesidad, ni si se supone que aplican a diferentes circunstancias, lo cual en definitiva puede resultar confuso e inefectivo como directrices para las fuerzas de seguridad en su actuación.

Proporcionalidad. El principio de proporcionalidad se define así en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales:

El personal uniformado de la Policía Nacional al hacer uso de la fuerza, armas, municiones, elementos, dispositivos menos letales y armas de fuego, debe hacerlo de manera moderada y actuar en proporción a la gravedad de la amenaza

420 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 166.

421 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 8.

422 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 166.

y el objetivo legítimo que se quiere lograr, escogiendo entre los medios eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y sus bienes.⁴²³

La Resolución del Ministerio del Interior incluye la siguiente definición para el principio de proporcionalidad y razonabilidad:⁴²⁴

La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

La definición del Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales, aunque no alude al equilibrio, sí se refiere, conforme a los estándares internacionales, a la proporcionalidad entre la gravedad de la amenaza y el objetivo legítimo, señalando también la consideración al daño potencial. Además, aunque no está incluido como parte del principio de proporcionalidad, el Reglamento establece que el funcionario de la policía debe hacer un “uso diferenciado y proporcionado de la fuerza”, el cual requiere definir entre los medios disponibles aquellos que sean proporcionales para controlar la situación.⁴²⁵

Con respecto a la definición del principio de proporcionalidad de la Resolución del Ministerio del Interior, la misma no parece aplicar específicamente al uso de la fuerza, sino de manera más general a la actuación policial.

■ Honduras

La Ley de Policía de Honduras señala que para la preservación del orden público “la policía empleará sólo medios autorizados por ley o reglamento y escogerá siempre entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes” y que “tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento”.⁴²⁶ El uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad está regulado en el Capítulo IV, “Del empleo de la fuerza y otros medios coactivos” de esta Ley de Policía, estableciendo que la fuerza podrá utilizarse

423 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

424 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., artículo V. Principios.

425 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 9.

426 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 40.

cuando “se hayan agotado o fracasado otros procedimientos no violentos” y para casos específicos que incluyen la protección de personas contra peligros graves e inminentes y la restauración del orden público.⁴²⁷ A pesar de que la Ley de Policía incluye todo un capítulo que regula el uso de la fuerza por las fuerzas de seguridad, la misma no hace ninguna referencia a los principios de uso de esta.

El Reglamento de la Ley de Policía Militar incluye como un principio fundamental de la actuación policial el “emplear la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que se requiera para el desempeño de sus funciones”.⁴²⁸ El mismo no se refiere a los principios de uso de la fuerza.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía establece que para que la Policía haga uso de la fuerza y armas de fuego, se debe cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad (entre otros), los cuales define⁴²⁹ y se describen a continuación.

Legalidad. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía establece que “la fuerza debe utilizarse para hacer cumplir un deber legal o proteger un bien jurídico y los medios para preservar el orden deben estar contemplados en la ley”.⁴³⁰

Esta definición incluye ambos aspectos del principio de legalidad, tanto el orden normativo como el cumplimiento del deber legal, que se puede entender como el “objetivo legítimo”. Aunque el Reglamento no define lo del deber legal, tanto en la Ley Orgánica de la Policía como en la Ley de Policía de Honduras se hace referencia al uso legítimo de la fuerza cuando el propósito es restablecer el orden público.⁴³¹

Necesidad. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía se refiere al despliegue de fuerza por parte de la Policía “cuando los medios preventivos y disuasivos no brindan protección y ponen en peligro a las personas”.⁴³²

Esta definición se refiere a medios preventivos y disuasorios, pero no deja lo suficientemente claro que el principio de necesidad requiere que no existan

427 *Ibid.*, artículo 39.

428 Secretaría de Defensa Nacional de Honduras, Reglamento de la Ley de Policía Militar del Orden Público, cit., artículo 13 e).

429 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 60.

430 *Idem.*

431 Congreso Nacional de Honduras, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras, cit., artículo 41; Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 39.

432 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 60.

otros medios disponibles menos lesivos para proteger el objetivo legítimo buscado. La definición tampoco señala que el uso de la fuerza debe ser el último recurso ni se incorpora el aspecto de inminencia e inmediatez que debe tener la amenaza a la cual se está respondiendo. En contraposición, en la Ley de Policía de Honduras sí se establece que la fuerza solo podrá utilizarse cuando se hayan agotado o fracasado otros procedimientos no violentos y para proteger a las personas contra peligros graves e inminentes.⁴³³

Proporcionalidad. Sobre la proporcionalidad en el uso de la fuerza, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía establece que “debe escogerse entre los medios eficaces, los que causen menor daño a la integridad de las personas y sus bienes, de conformidad a las circunstancias de peligro”.⁴³⁴

Si bien esta definición de proporcionalidad se refiere a la consideración del daño que puede ser causado en relación con el peligro existente, no señala de manera clara y explícita que la proporcionalidad implica un equilibrio justamente entre la situación de peligro y la respuesta, y que eso determina el nivel de fuerza que puede ser utilizado.

■ México

En México, la Constitución Nacional establece que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” reconocidos en la Constitución,⁴³⁵ lo cual también se establece en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴³⁶ Además, esta Ley Nacional de Seguridad Pública agrega que cuando se haga uso de la fuerza pública este deberá ser de “manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos”, con base en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y otras disposiciones.⁴³⁷ La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza establece que dicho uso se regirá por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas.⁴³⁸ A conti-

433 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 39.

434 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 60 (2).

435 Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículo 21.

436 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cit., artículo 6.

437 *Ibid.*, artículo 41.

438 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 4.

nuación, se describen los tres principios básicos de legalidad, necesidad y proporcionalidad según sus definiciones en la Ley Nacional.

Legalidad. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza introduce el principio de legalidad con el objetivo de “que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.⁴³⁹

Esta definición incluye el aspecto normativo del principio de legalidad, si bien es un marco amplio al incluir hasta la Constitución y los tratados internacionales. Más importante aún, a la definición le hace falta explicar que el uso de la fuerza debe perseguir un objetivo legítimo. En similar sentido, a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza le falta definir cuál es el objetivo legítimo para el uso de la fuerza (ver *infra* que el principio de “absoluta necesidad” incluye algunos objetivos, pero la ley no los define de manera general como los objetivos legítimos para el uso de la fuerza).⁴⁴⁰

Necesidad. La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza incluye el principio de “absoluta necesidad”, el cual describe así:

... para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.⁴⁴¹

Esta definición de absoluta necesidad señala, conforme a los estándares, que el uso de la fuerza debe ser la última alternativa y se refiere al agotamiento de otros medios antes de su uso. También establece cuándo se puede usar la fuerza, incluyendo el “evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos”, lo cual, al definirse de manera tan amplia, no queda claro si es un objetivo legítimo permitido por el derecho internacional para usar la

439 *Idem.*

440 Al respecto, ver la demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde se señala que la ley no estableció la finalidad del uso de la fuerza entre los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y que “vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de reunión, así como el principio de legalidad y la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos” (ver CNDH México, Acción de inconstitucionalidad 64/2019, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 26 de junio de 2019, pp. 13, 29 y 30, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>).

441 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 4 (I).

fuerza o para restringir el derecho de reunión.⁴⁴² Además, como se explicará *infra*,⁴⁴³ los objetivos de proteger bienes o mantener el orden y la paz pública no son finalidades legítimas para el uso de la fuerza letal, por lo cual la definición de absoluta necesidad podría ser más clara.⁴⁴⁴ Por otra parte, la definición de necesidad en la normativa mexicana no hace referencia a la inminencia de la amenaza (aunque en el caso de la fuerza letal la legislación sí incluye el aspecto de inminencia, como se verá en la sección “Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas” de este capítulo).

Proporcionalidad. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza introduce el principio de proporcionalidad con la finalidad de que “el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza”.⁴⁴⁵

Esta definición incluye la necesidad de analizar el nivel de fuerza acorde con la resistencia ofrecida y se refiere al “nivel de riesgo exhibido”, pero no queda claro si esto último se debe entender con relación al daño que se podría ocasionar.⁴⁴⁶ Además, a la definición le falta explicar con claridad la esencia del principio de proporcionalidad, que es ese equilibrio entre el riesgo enfrentado y la respuesta del funcionario, considerando el daño que se podría ocasionar, para que los funcionarios no causen más daño que aquel que se pretende evitar.⁴⁴⁷

Análisis de la normativa a nivel estatal. En la Ciudad de México, la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana de 2019 establece que el uso de la fuerza estará sujeto a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, así como a las disposiciones de la Ley Nacional

442 Ver *supra* sección “Uso de la fuerza y derecho a la protesta, Principio de legalidad”.

443 Ver *infra* sección “Prohibición de fuerza letal”.

444 La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en su artículo 13, establece que la fuerza letal debe responder a una agresión que pone en peligro la vida o la integridad física, pero no lo relaciona con los principios de uso de la fuerza; ni tampoco en los principios del uso de la fuerza queda claro que los estándares son más estrictos en el caso de la fuerza letal (ver Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 13).

445 *Ibid.*, artículo 4 (IV).

446 Ver, por ejemplo, Amnistía Internacional, Memorial en derecho como *amicus curiae*, Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, AMR. 41//0913/2019, octubre de 2019, p. 7, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4109132019SPANISH.PDF>.

447 Ver Amnistía Internacional, Memorial en derecho como *amicus curiae*, Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cit., pp. 5 y 7.

del Uso de la Fuerza.⁴⁴⁸ Esta ley estatal no define dichos principios. La ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública, con vigencia desde 2008, establece que la policía puede utilizar la fuerza bajo el principio legal, racional, congruente, oportuno y proporcional⁴⁴⁹ (no incluye el principio de necesidad) y define cada uno de estos principios. Recientemente, en 2020, la Ciudad de México emitió el Acuerdo para la actuación policial durante la atención a manifestaciones y reuniones,⁴⁵⁰ el cual adopta los mismos principios del uso de la fuerza establecidos en la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como sus definiciones.

Notas adicionales sobre la regulación del uso de la fuerza en la normativa nacional

Además de los principios de uso de la fuerza establecidos en el derecho internacional, se identificó que la normativa nacional estudiada introduce otras pautas que regulan y ordenan la actuación policial y el uso de la fuerza. Por ejemplo, se incluyen otros principios que rigen el uso de la fuerza, así como la clasificación de niveles de resistencia y fuerza. Algunos de estos aspectos se analizan a continuación.

Otros principios introducidos en la normativa que rigen el uso de la fuerza

En *Argentina*, a nivel provincial, las leyes de seguridad integral de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia del Chaco incluyen los principios de oportunidad y de gradualidad. El principio de oportunidad en ambas normativas se refiere a que el personal policial puede evitar su actuación cuando no sea apropiado, lo cual la ley de la Ciudad de Buenos Aires describe como una discrecionalidad para evaluar previamente el riesgo.⁴⁵¹ Sobre esto se debe señalar

448 Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, 01 de agosto de 2019, artículo 56, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/995e1ca0f87c9cd99a999059989e3843e50a199b.pdf>.

449 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley que Regula el uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 22 de abril de 2008, artículo 8, <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f9c89a9ff39e8126800e6180ee86e224.pdf>.

450 Gobierno de la Ciudad de México, Acuerdo para la actuación policial en la prevención de violencias y actos que transgreden el ejercicio de derechos durante la atención a manifestaciones y reuniones de la Ciudad de México, 14 de agosto de 2020, artículo 11, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ea08a307a18b6fb7fe49736f72b9a3d9.pdf.

451 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 83.

que en los estándares internacionales tanto el principio de necesidad como el de proporcionalidad incluyen aspectos de evaluación de riesgo de manera previa y concomitante a los hechos. El principio de gradualidad se define también en términos similares en ambas leyes, señalando que el personal policial debe privilegiar las tareas y el proceder preventivo antes que el uso efectivo de la fuerza,⁴⁵² lo cual, como se señaló *supra*, forma parte del principio de proporcionalidad según los estándares internacionales. Además, la Ley de la Ciudad de Buenos Aires también agrega el principio de responsabilidad, el cual define como el principio “según el cual el personal policial responde personal y directamente por los hechos que en su actuación profesional realizare en infracción de las disposiciones [legales]”.⁴⁵³

En *Brasil*, la Ley de Armas Menos Letales incluye entre los principios el de razonabilidad,⁴⁵⁴ sin embargo, no ofrece definición ni desarrollo al respecto. La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza incluye otros dos principios que rigen el uso de la fuerza y que contienen aspectos que corresponden a los principios de necesidad y proporcionalidad. Así, el principio de moderación señala que el uso de la fuerza, siempre que sea posible, “además de ser proporcional, debe ser moderado, siempre con el objetivo de reducir el uso de la fuerza”,⁴⁵⁵ lo cual está relacionado con el requisito de restringir la fuerza al mínimo necesario y con los principios de necesidad y proporcionalidad. Además, según el principio de conveniencia plasmado en la ordenanza, “no se puede usar la fuerza cuando, según el contexto, se puede causar un daño mayor que los objetivos legales perseguidos”,⁴⁵⁶ lo cual incluye la consideración del daño potencial que podría ser ocasionado y que debe ser un criterio dentro del principio de proporcionalidad.

En *Chile*, la Circular n.º 1832 de Carabineros y el Protocolo 1.1 para Protección de Manifestantes incluyen, en adición a los tres principios establecidos

452 *Idem.*; Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 6.976, cit., artículo 44.

453 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 83.

454 Congreso Nacional de Brasil, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, cit., artículo 2 (III).

455 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo II. Glosario: “Princípio da Moderação: O emprego da força pelos agentes de segurança pública deve sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força”.

456 *Ibid.*, Anexo II. Glosario: “Princípio da Conveniência: A força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos”.

en el derecho internacional, el principio de responsabilidad, el cual se describe así: “el uso de la fuerza fuera de los parámetros permitidos por la Ley, no sólo conlleva las responsabilidades individuales por las acciones y omisiones incurridas, sino también la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos”.⁴⁵⁷ Este principio, que también se incluye en la normativa de la Ciudad de Buenos Aires, tiene que ver con acciones posteriores al uso de la fuerza como la rendición de cuentas, debida diligencia y deber de investigar. Sobre este principio, el INDH de Chile celebró su incorporación, pero recomendó que “se establezcan claramente las pautas de atribución de responsabilidad por [el] incorrecto uso [de la fuerza] y que tal instrucción quede contemplada en los Protocolos”.⁴⁵⁸

En *Colombia*, el Reglamento policial sobre armas menos letales también incluye el principio de racionalidad como uno de los cuatro principios para el uso de la fuerza, el cual se define como “la capacidad de decidir cuál es el nivel de fuerza que se debe aplicar según el escenario al que se enfrenta, de acuerdo con las leyes y normas vigentes”.⁴⁵⁹ Al referirse al nivel de fuerza que se debe aplicar según el escenario específico, este principio incluye aspectos del principio de proporcionalidad. Además, la Resolución del Ministerio del Interior, como se dijo *supra*, contiene en total una docena de principios que aplican a la actuación estatal en coordinación con la Policía Nacional en las reuniones y manifestaciones.⁴⁶⁰

En *Honduras*, similar a Colombia, la normativa incluye el principio de racionalidad entre sus principios de uso de la fuerza, cuya definición es casi igual a la que figura en la normativa colombiana: la “capacidad de decidir cuál es el nivel de fuerza a aplicar según el escenario que se enfrenta”.⁴⁶¹ Esta definición se refiere al aspecto de nivel de fuerza que parece faltarle a la definición del principio de proporcionalidad discutida en la sección de Honduras *supra*, aunque no deja claro que el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde

457 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo III. Principio de Responsabilidad; Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del Derecho de Manifestación; 1.1. Protección de Manifestantes. Etapa Intervención Oportuna y Empleo Diferenciado de la Fuerza, 6.

458 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 9.

459 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7(4).

460 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., V.

461 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 60.

con el nivel de resistencia ofrecido. La normativa hondureña incluye adicionalmente otro principio para el uso de la fuerza, el principio de temporalidad, el cual se define así: “el uso de la fuerza debe estar limitado al cumplimiento del objetivo que motivó su despliegue”.⁴⁶² En este caso, tal aspecto parece estar relacionado con el principio de necesidad, que requiere que la fuerza solo se emplee para responder a una amenaza inminente o inmediata,⁴⁶³ pero le falta claridad con respecto al aspecto de inminencia o inmediatez.

México es el único país de los estudiados que incluye en su legislación nacional la rendición de cuentas y la prevención como principios del uso de la fuerza, en adición a la legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.⁴⁶⁴ En este sentido, la normativa mexicana está alineada con lo señalado por las Relatorías ONU sobre reunión pacífica y sobre ejecuciones extrajudiciales, que incluyen en los marcos normativos de los Estados con respecto al uso de la fuerza en el contexto de protestas, además de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, los de precaución y rendición de cuentas.⁴⁶⁵ El principio de precaución ya se discutió en la sección “Obligación del Estado de facilitar el derecho a la protesta” de este capítulo. Con respecto al principio de “rendición de cuentas y vigilancia”, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza lo describe así: “para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley”.⁴⁶⁶ La normativa no especifica cuáles son los controles que se deben establecer ni quién tiene la responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones. Además, la definición de este principio en la ley se enfoca en la evaluación de la eficacia del uso de la fuerza en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones, sin hacer mención de los otros principios que rigen el uso de la fuerza, que son los que determinan si esta es legítima.

462 *Ibid.*, artículo 60.

463 En este sentido, la Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha establecido que la necesidad para la fuerza letal tiene tres componentes: cualitativo, cuantitativo y temporal. Este último aspecto se refiere a que el uso de la fuerza debe emplearse contra una persona que represente una amenaza inmediata (ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 60).

464 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 4 (V).

465 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 50.

466 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 4 (V).

Nota sobre el Caso Atenco vs. México de la Corte IDH y la rendición de cuentas. En el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, en el cual la Corte IDH constató que hubo un uso ilegítimo y excesivo de la fuerza por parte del Estado mexicano, la Corte ordenó como una “medida de rehabilitación, satisfacción y no repetición”, la creación a nivel federal de “un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza” a nivel federal y estatal, y con la participación de miembros de la sociedad civil.⁴⁶⁷ Para esto, la Corte señaló que el Estado deberá generar sistemas de información que le permitan evaluar, supervisar y fiscalizar los operativos policiales “antes, durante y después del uso de la fuerza”, así como brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan.⁴⁶⁸ A pesar de esto, y de establecer la rendición de cuentas como un principio en su Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, dicha ley no se refiere a esta obligación del Estado ante el sistema interamericano de derechos humanos de crear a nivel federal y estatal un observatorio independiente para dar seguimiento a la rendición de cuentas y monitoreo de uso de la fuerza. Esto ha sido denunciado por organizaciones mexicanas ante la Suprema Corte de Justicia.⁴⁶⁹

Niveles de resistencia y fuerza en la normativa nacional

En Chile, la Circular n.º 1832 de Carabineros establece que debe hacerse un uso *diferenciado y gradual* de la fuerza, identificando para eso distintos niveles de colaboración o resistencia de las personas (Nivel 1 de cooperación, Nivel 2 de resistencia pasiva, Nivel 3 de resistencia activa y Nivel 4 de agresión

467 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 356.

468 *Ibid.*, párrs. 13 y 356.

469 Ver, por ejemplo, Centro Prodh, *Amicus curiae*, Acción de Inconstitucionalidad 62/2019, y las relacionadas 63/2019 y 64/2019, 23 de junio de 2020, p. 69, https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623_amicus_leyes_guardia_nacional.pdf. Entre otros fundamentos del recurso, se advierte la omisión de lo resuelto en la sentencia en el caso de las mujeres de Atenco por parte de la Corte IDH y, por consiguiente, la obligación internacional para crear el observatorio independiente. El recurso sustenta que “ésta debió haberse tenido en cuenta en la legislación secundaria por la que se creó y reguló la Guardia Nacional. Empero, esta norma no prevé la creación de ningún mecanismo de control externo y, en cuanto a los mecanismos de control interno, se alude en el artículo 22 de la Ley de la Guardia Nacional”. Asimismo, se enfatiza el incumplimiento al señalar en el recurso que la Unidad de Asuntos Internos que crea la Ley de la Guardia Nacional es “precisamente un órgano de control interno, no un mecanismo independiente de supervisión externa como el ordenado en la sentencia interamericana en el llamado Caso Atenco”.

activa), a lo que corresponden distintos niveles de uso de fuerza (Nivel 1 de presencia policial, Nivel 2 de verbalización, Nivel 3 de control físico, Nivel 4 de armas no letales, y Nivel 5 de armas letales y potencialmente letales).⁴⁷⁰

En Colombia, el Reglamento policial sobre armas menos letales señala también que el policía deberá hacer un uso diferenciado de la fuerza en respuesta a una serie de conductas clasificadas en niveles de resistencia (resistencia pasiva que se divide en riesgo latente, cooperador y no cooperador; resistencia activa que se divide en resistencia física, agresión no letal, agresión letal).⁴⁷¹ El uso de fuerza para responder al nivel de resistencia puede ser preventivo (presencia policial, comunicación y disuasión) y reactivo (fuerza física, armas menos letales, armas de fuego).⁴⁷²

En Honduras, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional señala que para usar la fuerza y las armas de fuego, el Policía debe evaluar las siguientes situaciones: 1) sumisión del sospechoso (cooperativo; resistente pasivo; resistente activo; agresivo no letal; agresivo letal), 2) percepción del riesgo y 3) niveles de fuerza (presencia física; uso de medios no violentos –contacto visual, conversación, negociación y mediación; control físico; uso defensivo de armas no letales– uso de vara, agua, gases lacrimógenos; y fuerza letal: uso de armas de fuego).⁴⁷³

En México, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza clasifica las conductas que ameritan el uso de la fuerza (resistencia pasiva, activa y de alta peligrosidad), así como los niveles de fuerza, según el orden en que deben agotarse (presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos, utilización de armas incapacitantes menos letales, utilización de armas de fuego o de fuerza letal).⁴⁷⁴

Sin duda, como se ha mencionado en el contexto de la discusión del principio de proporcionalidad, la gradualidad y el uso diferenciado son criterios importantes en el uso de la fuerza, y los mismos se desprenden de los principios de necesidad y proporcionalidad. La inclusión de clasificación de niveles de resistencia y fuerza puede ser útil a los efectos de ordenar con ejemplos la actuación policial. Sin embargo, la normativa referida no deja

470 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo IV.

471 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 10.

472 *Ibid.*, artículos 9-13.

473 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 61.

474 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículos 10 y 11.

claro que, aun dentro de cada nivel, la actuación policial debe regirse por la necesidad y la proporcionalidad ya que no todas las situaciones son iguales y, por lo tanto, las correspondencias entre nivel de resistencia y nivel de uso de la fuerza no pueden ser automáticas. El énfasis en los niveles de fuerza *vis-a-vis* el nivel de resistencia, en vez de en los principios de necesidad y proporcionalidad puede llevar a respuestas automáticas por parte de las fuerzas de seguridad que no sean necesarias ni proporcionales. Ejemplos de esto se identificaron en la normativa de Chile y se explicarán en mayor detalle en la sección “Uso de armas menos letales en la protesta social” de este capítulo.

Hallazgos

De los seis países en estudio, Argentina es el único que no cuenta con normativa a nivel nacional que defina los principios que deben regir el uso de la fuerza; sin embargo, a nivel provincial se identificaron leyes de seguridad integral que incorporan dichos principios en sus ámbitos de aplicación. Preocupa en particular el caso argentino debido a su falta de normativa nacional que regule el uso de la fuerza y defina los principios que apliquen a ella. Como fue posible desarrollar en el análisis, se presume la existencia de documentos que guían el accionar policial, pero resulta especialmente problemático que no sean de acceso público.

Los otros países con sistema federal, Brasil y México, cuentan con leyes que hacen referencia a los principios de uso de la fuerza lo cual representa un avance importante con respecto al principio de legalidad que exige tener normativa de jerarquía legal que regule el uso de la fuerza. En México, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza incluye los tres principios sobre uso de la fuerza con sus respectivas definiciones y agrega otros. En Brasil, la Ley de Armas Menos Letales los incluye como principios que deben regir el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, pero no los define, lo cual sin duda representa un reto para el cumplimiento de dicha ley al faltarle claridad acerca de las potestades y limitaciones que tienen las fuerzas de seguridad sobre el uso de la fuerza. La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza en Brasil también incluye y define los principios al respecto.

Colombia no cuenta con una regulación integral sobre uso de la fuerza, lo cual conduce a ubicar la referencia a los principios de forma disgregada. En este sentido, este país cuenta con legislación y con un decreto referidos a los principios al regular el accionar de la Policía Nacional. En adición, el Reglamento Policial sobre armas menos letales y la Resolución del Ministerio de Interior incluyen los principios, aunque con diferencias en su alcance y

definiciones. En Honduras, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía establece y define los principios del uso de la fuerza.

Finalmente, Chile es el único país, aparte de Argentina, que no cuenta con ninguna normativa con jerarquía legal que regule el uso de la fuerza y establezca los principios que lo rigen. El instrumento de mayor jerarquía al respecto, el Decreto 1364, no hace referencia a los tres principios de uso de la fuerza. Similar a Colombia, en Chile se identificó normativa dispersa en diversos instrumentos de menor jerarquía, con disposiciones sobre principios de uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, en concreto una circular interna de los Carabineros y los Protocolos de los Carabineros sobre uso de la fuerza.

Sobre la definición de los principios en la normativa, todos los países (Argentina solo a nivel provincial) incluyen en la definición correspondiente que debe existir un marco normativo que rijan el uso de la fuerza; sin embargo, como se ha señalado, no todos cuentan con una normativa de carácter legal y general que regule específicamente el uso de la fuerza, donde deban definirse y desarrollarse los principios (siendo México la única excepción). La ausencia de una regulación de este tipo puede generar dispersión en la normativa o limitar su ámbito de aplicación, lo que representa un obstáculo para el principio de legalidad y para la guía del accionar de las fuerzas de seguridad.

En adición, algunos Estados, al no contar con normativa de carácter general y con jerarquía legal, regulan gran parte del uso de la fuerza por medio de disposiciones internas de las fuerzas de seguridad como, por ejemplo, los casos de Chile y Colombia. Aunque resulta positivo el nivel de especificidad en la normativa chilena y colombiana con respecto al uso de la fuerza en protesta, esta situación también puede representar un obstáculo en las garantías adecuadas para la supervisión y el control civil de sus actuaciones, y generar confusión sobre su aplicabilidad como regulación para el uso de la fuerza de otros cuerpos de seguridad que pudiesen intervenir en operativos de manifestaciones públicas.

Con respecto al objetivo legítimo que debe perseguir el uso de la fuerza y que debe incluirse dentro del principio de legalidad, tres de los seis países (Brasil, Colombia y Honduras) lo incluyen en su definición y los otros solo se refieren al marco normativo. Sin embargo, ningún país define de manera clara y basándose en el derecho internacional los objetivos legítimos para el uso de la fuerza. Esto es muy problemático porque, al no incorporar una definición clara, difícilmente puede la normativa guiar a las fuerzas de seguridad en su actuación. Si las fuerzas de seguridad no conocen cuáles son los fines

legítimos para el uso de la fuerza, no podrán evaluar la necesidad y proporcionalidad para lograr que este sea legítimo ante el derecho internacional.

Respecto del principio de absoluta necesidad, que es el que aplica la Corte IDH para el uso de la fuerza, México es el único país que lo incluye y define como tal, mientras los demás se refieren al principio de necesidad. En la normativa de todos los países, excepto en Argentina (en la normativa provincial estudiada), se encontró este principio definido. Aunque los países que lo definen incluyen aspectos del principio de necesidad, en general ninguno lo hace siguiendo todos los parámetros de los estándares internacionales. Por ejemplo, dejan por fuera que el uso de la fuerza es un último recurso o que no deben existir otros medios menos lesivos. Por otra parte, a varias de las definiciones les falta claridad con respecto a los conceptos, lo cual puede generar confusión o discreción por parte de los funcionarios.

Todos los países (Argentina solo a nivel provincial) incluyen y definen el principio de proporcionalidad. En Colombia se incluyen consideraciones en las definiciones que se ajustan a los estándares, sin embargo, la dispersión de la normativa puede resultar confusa y llevar a contradicciones. En el resto de los Estados preocupa la falta de claridad sobre el equilibrio que implica este principio entre la situación a la cual se debe enfrentar el agente policial y su respuesta, así como la consideración del daño potencial. En Brasil y México, la aplicación del principio utiliza lenguaje que puede crear confusiones por su falta de claridad y no refiere a la evaluación del daño potencial como un elemento necesario. En la legislación chilena se utilizan ejemplos para definirlo que pueden conducir a una interpretación reducida de aplicación a dichos casos concretos, que derive en la falta de aplicabilidad del principio a la generalidad de las situaciones que puedan generarse.

Es importante enfatizar que en el derecho internacional no hay definiciones estándar de estos principios, y que hay grandes variaciones entre las definiciones nacionales. Incluso, en muchos casos, las distintas normativas incorporan principios adicionales que incluyen elementos que según los estándares internacionales son parte de los principios de necesidad y proporcionalidad, o adicionan criterios como los de gradualidad y diferenciación, sin dejar lo suficientemente claro que la actuación policial debe regirse siempre por la necesidad y proporcionalidad, lo cual puede resultar en una inconsistencia en su aplicación y en una guía confusa del accionar policial.

Síntesis de hallazgos

Principio de legalidad

Marco normativo

- México cuenta con una ley nacional sobre uso de la fuerza, donde los principios se introducen de forma específica, general y de aplicación para todas las fuerzas de seguridad, lo que cumple con el principio de legalidad con respecto al marco normativo para el uso de la fuerza.
- Brasil, Chile, Colombia y Honduras introducen los principios de forma disgregada en diversas normativas.
- Argentina no cuenta con normativa a nivel nacional que defina los principios que deben regir el uso de la fuerza.

Brasil, Chile, Colombia y Honduras se refieren de forma específica en su normativa al deber de cumplir con un objetivo legítimo (o un deber) en el uso de la fuerza, pero ningún país define claramente cuáles son los objetivos legítimos para el uso de la fuerza.

Principio de absoluta necesidad

Solo México define este principio como absoluta necesidad, que es lo utilizado por la Corte IDH, los demás países utilizan necesidad. A todos los países (Argentina no lo define en la normativa provincial estudiada) le faltan criterios o claridad en sus definiciones para que las mismas se acerquen más a los estándares.

Principio de proporcionalidad

Todos los países (Argentina en la normativa provincial estudiada) lo incluyen y definen, aunque con distintos niveles de claridad y precisión con respecto al equilibrio requerido y a la evaluación del daño potencial.

NO DISCRIMINACIÓN EN EL CONTEXTO DEL USO DE LA FUERZA Y LA PROTESTA SOCIAL

Estándares internacionales

Como se mencionó en el Capítulo I, los Estados deben respetar y garantizar el derecho a protestar sin discriminación.⁴⁷⁵ La actuación estatal en el contexto de las manifestaciones públicas debe ser con “completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos”,⁴⁷⁶ y los funcionarios deben estar sensibilizados

475 Ver Capítulo I.

476 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 52; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2003)*, cit. párr. 301.

sobre las necesidades específicas de las personas o los grupos en situaciones de vulnerabilidad.⁴⁷⁷ Todos los países que han ratificado los tratados internacionales de derechos humanos, como la CADH y el PIDCP, están obligados a respetar y garantizar derechos sin discriminación, y para ello es importante que exista normativa específica que guíe a las fuerzas de seguridad en este sentido. Como lo ha señalado la CIDH, los protocolos y demás normativa deben prestar especial atención a que el diseño e implementación de operativos en el contexto de protesta cuenten con “medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas” a poblaciones vulnerables como mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores, que estén ejerciendo su derecho a la protesta.⁴⁷⁸ Además, el Comité de Derechos Humanos ha establecido de manera específica que todo uso de la fuerza debe ajustarse al principio de no discriminación (en adición a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución).⁴⁷⁹

La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha señalado que “en ocasiones, la policía ejerce niveles más elevados de violencia contra determinados grupos de personas sobre la base de la institucionalización del racismo o de la discriminación étnica”.⁴⁸⁰ Dicha Relatoría recomienda a los Estados la adopción de “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”.⁴⁸¹ Además, la Guía ONU enfatiza la importancia de la cautela y la precaución en el uso de la fuerza con respecto a las personas que sean o puedan ser especialmente vulnerables a los efectos de un arma determinada, con el fin de “garantizar en la práctica la no discriminación y la igualdad de trato de las personas sometidas al uso de la fuerza”.⁴⁸²

477 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 80.

478 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 165.

479 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 78. Ver también ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 2.3.

480 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 74.

481 *Idem*.

482 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 2.11.

Síntesis de estándares

El principio de no discriminación debe estar plasmado en la normativa estatal sobre el uso de la fuerza en la protesta social.

En su normativa, los Estados deben atender a las necesidades específicas de las personas o los grupos en situaciones de vulnerabilidad en el contexto de protestas.

La normativa estatal debe incluir directrices para diseñar e implementar operativos para los contextos de protesta que cuenten con medidas especiales a fin de evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas a poblaciones vulnerables cuando se utiliza la fuerza.

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se revisará la normativa nacional que guía la actuación estatal en el contexto de protesta social y uso de la fuerza en los países estudiados respecto a dos consideraciones: primero, sobre el reconocimiento en la normativa del principio de no discriminación en el contexto del uso de la fuerza o de la protesta social y, segundo, sobre disposiciones específicas en lo relativo a protección de poblaciones vulnerables cuando se usa la fuerza.

Argentina

Al no haber podido identificar normativa a nivel federal de acceso público que regule de manera específica el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad en el contexto de protesta, no se pudo evaluar la inclusión o no del principio de no discriminación en ese contexto.

Análisis de la normativa a nivel provincial. Los Criterios Mínimos del Chaco no se refieren específicamente al principio de no discriminación. Con respecto a la protección especial de personas vulnerables, establece que se velará por el respeto de los grupos que “requieren de una protección especial de sus derechos, de acuerdo con lo estipulado por la legislación nacional y tratados internacionales, tales como niños, jóvenes, mujeres, ancianos, migrantes, pueblos originarios o personas con capacidades diferentes”.⁴⁸³ Esta normativa no brinda más información o guía sobre lo que deben hacer las fuerzas de seguridad para concretar esa protección especial.

483 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 20.

■ Brasil

En la normativa brasileña, la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones aconseja a las autoridades públicas a nivel federal no utilizar armas “en ningún caso contra niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y ancianos”.⁴⁸⁴ La disposición se refiere de manera general a “armas”, por lo cual no queda claro si se alude a todo tipo de armas, o de manera exclusiva a armas de fuego o armas menos letales. Sin embargo, al incluirse dentro del Artículo 4, que trata sobre armas de baja letalidad, permite suponer que esta recomendación se refiere al uso de armas menos letales.

■ Chile

En Chile, se destaca la especificidad de los Protocolos de Carabineros sobre uso de la fuerza, en los cuales, si bien no se establece la no discriminación como un principio rector del accionar, se incluyen pautas que orientan el desempeño de las fuerzas de seguridad en ese sentido. Así, la Circular n.º 1832 de Carabineros, que actualiza instrucciones sobre uso de la fuerza, establece de manera general que, en la ejecución de sus actuaciones policiales, los carabineros deberán garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades “sin discriminación arbitraria”.⁴⁸⁵ Respecto a las consideraciones de los grupos en especial situación de vulnerabilidad ante el uso de la fuerza, la Circular n.º 1832 de Carabineros incluye dentro del principio de proporcionalidad la necesidad de “considerar las características particulares de la persona, como, por ejemplo, ser un niño, niña o adolescente o un adulto mayor”.⁴⁸⁶ En similar sentido, cuatro de los Protocolos de Carabineros contemplan que antes del uso de la fuerza en una manifestación pública se debe dar la advertencia/sugerencia por altavoces, por lo menos tres veces, de que los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, las mujeres embarazadas, los niños, niñas y adolescentes, o personas con notorios problemas de salud abandonen el lugar.⁴⁸⁷ Sin embargo, cabe notar que en el

484 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, artículo 4, sección 2.

485 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo I, Introducción.

486 *Idem*.

487 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.2. Intervención en

Protocolo 2.2 de Manifestaciones “lícitas sin autorización” se establece que la falta de acatamiento de dicha advertencia convierte la manifestación en ilícita, lo que habilita el accionar de las fuerzas en etapa de dispersión,⁴⁸⁸ sin especificaciones sobre la continuidad de consideraciones especiales respecto de las poblaciones vulnerables.⁴⁸⁹

Con respecto a protección especial para grupos vulnerables, algunos de los Protocolos de Carabineros establecen ciertas restricciones para el uso de armas específicas en relación con personas vulnerables. Así, el Protocolo 2.7 de Empleo de Disuasivos Químicos señala que el uso de gases lacrimógenos será restringido –aunque no prohibido– ante la presencia de niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con capacidades diferentes o con notorios problemas de salud.⁴⁹⁰ Se prohíbe su uso en sectores donde pueden verse afectados hospitales, consultorios, jardines infantiles o lugares de similar naturaleza, y lo restringe para establecimientos educacionales de enseñanza básica y media.⁴⁹¹ El Protocolo 2.8 de Empleo de Escopeta Antidisturbios limita el uso de dicha arma para que sea utilizado solamente en casos de una “agresión activa potencialmente letal”, cuando se trata de niños, niñas, adolescentes, una mujer embarazada, un adulto mayor o una persona notoriamente con problemas de salud o discapacidad.⁴⁹² A su vez, el Protocolo 2.9 de Empleo de Armas de Fuego establece respecto al uso del arma de fuego que se deberá hacer todo lo posible para evitar su uso, especialmente contra niños, niñas y adolescentes.”⁴⁹³ Estas dis-

manifestaciones lícitas sin autorización. Etapa Despeje (3); 2.3 Intervención en manifestaciones ilícitas violentas. Etapa Despeje (3); 2.4. Intervención en manifestaciones ilícitas agresivas. Etapa Dispersión (2); 2.7. Empleo de disuasivos químicos. Aspectos Generales (3).

488 *Ibid.*, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.3. Intervención en manifestaciones lícitas sin autorización. Etapa Despeje (3).

489 Ver *supra* sección “Reunión pacífica”.

490 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos. Aspectos Generales (7).

491 *Ibid.*, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos. Aspectos Generales (3).

492 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios. Aspectos Generales 1.

493 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.9. Empleo de armas de fuego. Etapas (2).

posiciones de protección especial para personas con vulnerabilidades serán analizadas en las secciones “Uso de armas menos letales y prohibición de uso de la fuerza letal” y “Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas” de este capítulo.⁴⁹⁴ Sin embargo, cabe notar que aunque a la luz de los estándares el hecho de que Chile incluya disposiciones específicas sobre protección para poblaciones vulnerables en el contexto del uso de armas representa un avance, llama la atención que no todos los protocolos incluyen esas consideraciones. En particular, el Protocolo 2.5 del Vehículo Lanza Agua y el Protocolo 2.6 del Vehículo Táctico de Reacción, que son armas que por su naturaleza se dirigen a grupos de personas, no incluyen ninguna mención sobre las medidas que se deben adoptar para la protección de poblaciones vulnerables cuando se utilicen dichas armas.

Por otra parte, entre los países estudiados, Chile tiene la particularidad de contar con normativa específica sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto de manifestaciones y mantenimiento del orden público. En particular, el Protocolo 4.3 de Privación de Libertad de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) reconoce el derecho de asociarse y celebrar reuniones pacíficas, y se establece la cautela del interés superior del niño cuando, en caso de que se den alteraciones del orden público, se utilice la separación y dispersión de los infractores para realizar las detenciones utilizando el mínimo de la fuerza necesaria.⁴⁹⁵ La normativa interna de los Carabineros también incluye un protocolo sobre el trabajo con el INDH y la Defensoría de los Derechos de la Niñez, que establece pautas para que realicen entrevistas a los niños, niñas y adolescentes detenidos.⁴⁹⁶

494 Ver *infra* sección “Uso de armas menos letales y prohibición de uso de la fuerza letal”.

495 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Protocolo 4.3. Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes (N.N.A). Aspectos Generales, 1-4. Chile también cuenta con el Protocolo 4.1 de Ingreso a Establecimientos Educativos de Enseñanza Básica y Media para la detención de manifestantes en comisión de delitos flagrantes, el cual incluye procedimientos de desalojo y detención en dichos establecimientos, aunque no se limita solo a niños, niñas y adolescentes.

496 *Ibid.*, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 5. Trabajo INDH, Defensoría de los Derechos de la Niñez, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación social; 5.1. Coordinación con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y con la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Aspectos Generales (6).

Colombia

El Código de Policía de Colombia incluye de manera general la no discriminación entre sus principios.⁴⁹⁷ Más concretamente en el contexto de protesta, el Decreto 003 del Protocolo sobre Uso de la Fuerza establece tres principios específicos relativos a la no discriminación y protección de personas vulnerables entre aquellos que deben regir la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas: el enfoque diferencial, la igualdad y no discriminación, y la no estigmatización.⁴⁹⁸ El principio de enfoque diferencial establece que en todas las intervenciones se “reconocerá, protegerá y garantizará los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer - LGBTIQ+, comunidades étnicas, personas mayores y en situación de discapacidad”.⁴⁹⁹ El principio de igualdad y no discriminación se refiere a que la función de las fuerzas de seguridad es “proteger a todas las personas sin discriminación alguna y garantizar la seguridad pública actuando con imparcialidad en relación con todas las personas, sin importar su filiación política, identidad sexual y de género, raza, nacionalidad, vinculación étnica o el contenido de sus manifestaciones”.⁵⁰⁰ Por su parte, el principio de no estigmatización se define como la abstención por parte de las autoridades de policía “de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a quienes ejercen su derecho a manifestarse pública y pacíficamente”.⁵⁰¹

Por otra parte, la Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas incluye entre sus “enfoques” el diferencial y el promujeres, enfatizando la importancia del trato favorable en beneficio de personas que se encuentran en posición de desventaja y, en el caso particular de las mujeres, que se reconozca que sus formas de manifestarse pueden apartarse de las tradicionales.⁵⁰² Además, dicho Protocolo sobre Protesta Pacífica incluye entre sus principios el de igualdad y no discriminación, refiriéndose en su definición a las condiciones o situaciones que pudiesen llevar a distinciones, exclusiones o restricciones con el resultado de impedir o anular el

497 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 8 (6).

498 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 3.

499 *Ibid.*, artículo 3 literal d.

500 *Ibid.*, artículo 3 literal k.

501 *Ibid.*, artículo 3 literal l.

502 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., Capítulo III. Enfoques.

reconocimiento o el ejercicio de la protesta pacífica.⁵⁰³ Este mismo Protocolo establece además que las autoridades “deberán tomar las medidas necesarias para que [los niños, niñas o adolescentes] puedan ejercer su derecho de reunión, sin imponer restricciones más allá de las establecidas en la ley”, y que se solicitará asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a la Policía de Infancia y Adolescentes, entre otras autoridades.⁵⁰⁴

■ Honduras

La Ley de la Policía de Honduras no se refiere a la no discriminación, pero sí a normas de tratamiento especial a mujeres, niños y ancianos en el contexto de operativos de desalojo para habilitar o restituir “bienes públicos”.⁵⁰⁵ Aunque estas disposiciones no tratan de manera específica sobre la protesta social, podrían resultar relevantes en los casos en que una protesta social se lleve a cabo en vías públicas y las autoridades realicen como resultado un operativo de desalojo.

■ México

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece de manera general que los protocolos y los procedimientos relacionados con el uso de la fuerza deberán “atender la perspectiva de género, la protección de niñas, niños y adolescentes, así como la atención de situaciones de riesgo en el interior o en las inmediaciones de guarderías, escuelas, hospitales, templos, centros de reclusión y otros lugares en el que se congreguen personas ajenas a los agresores”.⁵⁰⁶ También dispone que las instituciones de seguridad “emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos”.⁵⁰⁷ Sin embargo, dichos Protocolos no han sido ubicados, por lo cual se presume que no han sido emitidos hasta el momento.

En cumplimiento de los preceptos fijados por la Ley Nacional, el Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza incluye como políticas de operación con las que deben cumplir los que ejercen la fuerza el “aplicar un trato diferenciado en las situaciones en las que se identifiquen personas o grupos en especial situación de vulnerabilidad”, y que el uso de la fuerza debe ser

503 *Ibid.*, Capítulo V. 3.

504 *Ibid.*, p. 19.

505 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 79.

506 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., 8.

507 *Ibid.*, artículo 16.

“libre de estereotipos o prejuicios, absteniéndose de hacer uso de lenguaje sexista, peyorativo, denostativo o discriminatorio, así como exteriorizar cualquier tipo de amenaza a una persona o grupo”.⁵⁰⁸

El Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza destaca como la única normativa identificada en los países estudiados que, como se mencionó *supra*,⁵⁰⁹ incluye de manera expresa consideraciones especiales para poblaciones vulnerables en la etapa de evaluación de riesgos y planificación de operativos. De manera notable, el Protocolo Nacional establece que se deben identificar y valorar los riesgos demográficos que se pueden presentar durante la intervención policial “para considerar las opciones disponibles y determinar la forma más eficaz y menos lesiva de actuar”.⁵¹⁰ En particular, el Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza señala como “conveniente conocer el número de personas contra las que probablemente se debe ejercer el uso de la fuerza y sus características físicas, étnicas, sociales y culturales, en su caso, así como el tipo de armamento que poseen, en su caso”.⁵¹¹ Además, hace consideraciones en el contexto específico de las manifestaciones sobre la atención de las personas que “históricamente han experimentado discriminación como lo son las mujeres”, señalando que se evaluará la participación de agrupamientos femeniles de policías.⁵¹² Asimismo, el Protocolo Nacional instruye la toma de medidas de atención y protección cuando resulten personas lesionadas o cuando “pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad”.⁵¹³ Entre las medidas de protección para la intervención, el Protocolo Nacional establece que la primera acción ante la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad es su resguardo físico, independientemente de su condición jurídica.⁵¹⁴ Sobre esta normativa mexicana, se debe reconocer el esfuerzo por incluir pautas que permiten conducir la participación policial al respeto de

508 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., p. 471.

509 Ver *supra* “Deber de facilitar el derecho a la protesta”.

510 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., Capítulo I. Acciones previas al uso de la fuerza, B (1), p. 472.

511 *Ibid.*, B (1), p. 472.

512 *Ibid.*, B (2), p. 472.

513 *Ibid.*, B (6), p. 472. El Protocolo define en el glosario a los grupos en situación de vulnerabilidad. A las niñas, niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas afectadas en su salud o adultos mayores, así como a quienes el orden jurídico reconozca un trato diferenciado o protección especial y, en general, aquellos núcleos poblacionales y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos enfrenten situaciones de riesgo o discriminación.

514 *Ibid.*, B (6), p. 472.

la no discriminación y al resguardo de poblaciones en situación de vulnerabilidad, con acciones concretas como la evaluación de riesgos y las medidas de atención. Sin embargo, el lenguaje podría ser más claro con respecto al alcance de los grupos destinatarios de la protección especial.

Hallazgos

De los seis países estudiados, Colombia es el único que establece de manera explícita en su normativa tres principios relacionados con la no discriminación en la actuación policial en contexto de protesta social. En los demás países, la normativa carece de mención a este principio en el uso de la fuerza. Chile, en su normativa interna de los Carabineros se refiere a la garantía del ejercicio de derechos y libertades sin discriminación arbitraria, aunque no lo incluye como un principio.

Con respecto a si la normativa incluye instrucciones específicas sobre la protección de poblaciones vulnerables cuando se usa la fuerza, en todos los países (con la excepción de Argentina a nivel federal) la normativa hace referencia, aunque en niveles muy distintos de especificidad y claridad, a la protección especial de poblaciones vulnerables. Destaca Chile que incluye en su normativa consideraciones específicas a grupos vulnerables, tanto en su definición del principio de proporcionalidad, como respecto a los procedimientos y las etapas de intervención de los cuerpos policiales en acciones de orden público. En Argentina, a nivel provincial, los Criterios Mínimos del Chaco incluyen solamente una mención muy general sobre el respeto de los grupos que requieren protección de sus derechos. En Honduras, la única referencia que se encontró sobre normas de tratamiento especial a ciertos grupos fue a nivel legal en el contexto de desalojos. En México, su Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza establece que el uso de la fuerza debe ser libre de estereotipos y discriminación. Sin embargo, aunque la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza señala que se deben emitir protocolos y procedimientos que atiendan la perspectiva de género y la protección de niñas, niños y adolescentes, dichos protocolos no fueron ubicados.

Brasil y Chile son los únicos países que incluyen de manera específica restricciones sobre el uso de armas en grupos vulnerables, aunque Brasil lo hace en recomendaciones federales y Chile lo hace en los Protocolos de Carabineros. La recomendación en Brasil es de carácter general, y limita el uso de armas contra ciertos grupos vulnerables. En Chile, las restricciones varían entre limitaciones a prohibiciones, y, a diferencia de Brasil, se refieren a armas específicas.

Finalmente, Chile se destaca por ser el único país de los estudiados que cuenta con protocolos específicos sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto de manifestaciones y mantenimiento del orden público, así como resalta el caso de México por incluir en su normativa consideraciones específicas sobre poblaciones vulnerables en la etapa de evaluación de riesgos y planificación de operativos.

Síntesis de hallazgos

Inclusión del principio de no discriminación en protestas sociales: Colombia es el único que establece de manera explícita en su normativa tres principios relacionados con la no discriminación en la actuación policial en contexto de protesta social. En Argentina, Brasil, Chile, Honduras y México la normativa carece de mención al principio de no discriminación en el uso de la fuerza.

Protección de grupos vulnerables en el marco del uso de la fuerza: en todos los países (con la excepción de Argentina a nivel federal) la normativa aporta instrucciones específicas sobre la protección de poblaciones vulnerables, aunque en niveles muy distintos de especificidad y claridad.

- Brasil y Chile son los únicos países que incluyen de manera específica restricciones sobre el uso de armas contra grupos vulnerables.
- México es el único que incluye de forma expresa consideraciones especiales para poblaciones vulnerables en etapas de procedimiento y planificación de operativos de uso de la fuerza.
- Chile se destaca por ser el único país de los estudiados que cuenta con protocolos específicos sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto de manifestaciones.

USO DE ARMAS MENOS LETALES EN LA PROTESTA SOCIAL

Estándares internacionales

Regulación legal de las armas menos letales

La Corte IDH ha resaltado como un importante aspecto de la prevención y la precaución en el uso de la fuerza que los Estados proporcionen armamentos y equipos “no letales” a sus fuerzas de policía “con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”.⁵¹⁵

515 Ver Corte IDH, Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú, cit., párr. 165; ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 2.

El uso inadecuado o abusivo de armas menos letales puede generar afectaciones serias a la vida y a la integridad física de las personas y, aun cuando no se violenten estos derechos, su uso ilegítimo puede afectar el ejercicio del derecho a la protesta y otros derechos como la libertad de expresión. Por esto, los Estados deben contar con normativa orientada al uso seguro de cada armamento en particular y que fortalezca la prevención de usos inadecuados o abusivos que puedan causar heridas o la muerte de personas.⁵¹⁶ Asimismo, la normativa debe contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física.⁵¹⁷

Desde la adopción de los Principios Básicos ONU en 1990, la tecnología ha avanzado y, junto con ella, el diseño, la producción y el uso de armas menos letales, las cuales han experimentado un notorio incremento.⁵¹⁸ En la actualidad, existe una gran variedad de armas menos letales que son utilizadas por las fuerzas de policía, entre ellas balas de goma, gases lacrimógenos, proyectiles de descarga eléctrica, proyectiles de caucho, camiones hidrantes, balas de plástico, dispositivos sonoros y de energía.⁵¹⁹ Sin embargo, no ha habido un avance correspondiente en las regulaciones que supervisen este tipo de armas.⁵²⁰

Ante esto, organismos e instituciones internacionales han venido enfatizando la necesidad de desarrollar guías detalladas sobre las armas menos letales, así como también la importancia de capacitar a las fuerzas de seguridad en el uso correcto de las mismas.⁵²¹ Como lo ha señalado la Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, cuando se redactaron los Principios Básicos ONU no había suficiente información sobre los riesgos asociados a estas armas y los avances “requieren en la actualidad de un enfoque más matizado

516 Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125.

517 *Idem.*

518 *Ibid.*, párr. 120.

519 *Idem.*

520 *Idem.*

521 *Ibid.*, párr. 125; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 16; Anneke Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*. Amnesty International, 2007, p. 131, <https://www.amnesty.org/download/Documents/HRELibrary/sec010112007eng.pdf>; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 105; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 51; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/L.16, cit., párr. 15. Ver también ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., párr. 15.

y analítico”.⁵²² En este sentido, aunque el término utilizado por los Principios Básicos es “armas incapacitantes, no letales”, recientemente ha existido una tendencia por parte de organismos internacionales hacia utilizar el término “armas menos letales” en vez de “armas no letales” debido a que aun las armas de “letalidad reducida” pueden implicar riesgos a la vida,⁵²³ y llamarlas “armas no letales” da la falsa impresión de que estas nunca pueden causar la muerte.

Armas “menos letales” es el término utilizado en la Guía ONU.⁵²⁴ Esta Guía no crea nuevas obligaciones en materia de derechos humanos, sino que busca llenar el vacío ya mencionado con respecto a la falta de directrices sobre cómo y cuándo utilizar armas menos letales acorde al derecho internacional.⁵²⁵ Esta Guía ha sido destacada por el Comité de Derechos Humanos, el cual ha señalado que los regímenes jurídicos nacionales sobre uso de la fuerza deben ajustarse a los requisitos consagrados en el derecho internacional, guiándose por normas como los Principios Básicos ONU y esta Guía ONU sobre armas menos letales.⁵²⁶

La Guía ONU define las armas menos letales como “armas diseñadas o destinadas a ser utilizadas en personas o grupos de personas, en el curso del uso esperado o razonablemente previsto y, que tienen un riesgo menor que las armas de fuego de causar la muerte o lesiones graves” (traducción propia).⁵²⁷ La definición es clara con respecto a que aun las armas menos

522 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 101.

523 ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/L.16, cit., párr. 11. Ver también ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., p. v, nota al pie de página 4; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, 2017, p. 66, nota a pie de página 145, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/UseOfForceAndFirearms.pdf>. El Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas ha señalado que “casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vidas o lesiones graves” (ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Nota del Secretario General*, Doc. ONU A/69/265, 6 de agosto de 2014, párr. 121, <https://undocs.org/es/A/69/265>).

524 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 1.1.

525 *Ibid.*, párr. 1.3.

526 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 78.

527 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., p. 45. Nótese que en 2017, en una guía de las Naciones Unidas sobre uso de fuerza y armas de fuego en el cumplimiento de la ley, se señalaba que no existía consenso internacional sobre la definición de armas menos letales (ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 66, nota a pie de pági-

letales pueden implicar riesgos a la vida. Para referencia general de los Estados, la Guía ONU incluye una lista no exhaustiva de las armas menos letales más comúnmente utilizadas en el mundo contemporáneo por las fuerzas de seguridad y describe además las consideraciones y los riesgos particulares de las mismas, incluyendo sus posibles usos ilegales.⁵²⁸

La normativa que regula las armas menos letales, al igual que la que regula el uso de la fuerza en general, deben ser públicamente accesibles, y deben incluir las especificaciones técnicas de las distintas armas y las características de su diseño.⁵²⁹ Esto a su vez facilita el tratamiento médico y la aceptación pública.⁵³⁰ Asimismo, las regulaciones deben incluir los criterios para su uso legal, así como los riesgos que implica su utilización.⁵³¹ La CIDH ha señalado que “debe regularse la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes; los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos, el volumen y la frecuencia en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles”.⁵³² Cuando sea posible, los Estados deben consultar a la ciudadanía sobre nuevos tipos de armas menos letales que están considerando incorporar al armamento reglamentario de las fuerzas policiales.⁵³³

Procedimientos de evaluación y control de armas menos letales

Los Principios Básicos ONU señalan que las armas menos letales deben ser evaluadas en su fabricación y distribución, y se controlará su uso con el “fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos”.⁵³⁴ Los Estados deben realizar pruebas, así como revisiones legales para constatar que las armas menos letales que quieren adquirir no violentan o

na 145). Ver también Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*, cit., p. 131; CICR, *The Use of Force in Law Enforcement Operations*, 2016, p. 9, <https://www.icrc.org/en/document/use-force-law-enforcement-operations>.

528 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., apartado 7.

529 *Ibid.*, párrs. 4.1.2, 4.4.1.

530 *Idem.*

531 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.4.1.

532 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124.

533 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.4.1.

534 ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 3.

están prohibidas por algún instrumento legal nacional o internacional,⁵³⁵ y esto se debe hacer antes de adquirirlas e incorporarlas a sus dispositivos reglamentarios.⁵³⁶ Estas pruebas deben ser realizadas por expertos independientes multidisciplinarios que no presenten conflicto de interés.⁵³⁷ Los Estados deben monitorear el uso y efecto de las armas menos letales que incorporan a su armamento reglamentario.⁵³⁸ Como lo ha enfatizado la CIDH, debido a que “casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vida o lesiones graves”, es particularmente importante que la normativa tenga en cuenta no solo el diseño y las características del arma, sino también “otros factores relativos a su uso y control”.⁵³⁹

Es de suma importancia que antes de utilizar las armas menos letales, los Estados tengan en cuenta sus características, mecanismos de lesión, riesgos y contexto.⁵⁴⁰ En este sentido, la Comisión Interamericana recomienda impulsar estudios de salud y seguridad que permitan conocer cuáles son los riesgos que el uso de estas genera en la salud e integridad de las personas, así como cuál es la forma más segura de utilizarlas.⁵⁴¹

Uso de armas menos letales en el contexto de protestas

Las armas menos letales deben utilizarse únicamente cumpliendo con los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad y “en situaciones donde otras medidas menos nocivas hayan demostrado ser ineficaces”.⁵⁴² La aplicación estricta de los criterios de necesidad y proporcionalidad implica que los Estados no deben “recurrir a armas menos letales en situaciones donde se pueda mantener el orden público con medios menos lesivos”, lo cual es

535 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.2.1.

536 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124.

537 *Ibid.*; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.2.2.

538 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.3.1.

539 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 121.

540 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párrs. 102-103.

541 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 84. Ver también ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 81.

542 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 36. Artículo 6: derecho a la vida*, Doc. ONU CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 14, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f36.

particularmente relevante en el contexto de protestas sociales.⁵⁴³ La CIDH ha advertido sobre el “frecuente efecto indiscriminado de las armas menos letales en el contexto de protestas sociales”.⁵⁴⁴

De forma general, se debe evitar un amplio despliegue de armamento menos letal en las fuerzas de policía porque podría incrementar la tensión durante la protesta.⁵⁴⁵ Además, las armas menos letales que probablemente resulten en lesiones moderadas o graves no pueden usarse simplemente para obtener el cumplimiento de una orden por parte de una persona que solo se resiste pasivamente.⁵⁴⁶ De igual forma, cuando se utilicen armas que probablemente causen la muerte o lesiones graves a una persona, este uso de la fuerza está sujeto a las mismas normas que las armas de fuego establecidas en el Principio 9 de los Principios Básicos ONU, que se resume en que solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea “estrictamente inevitable para proteger una vida”.⁵⁴⁷ Si durante una protesta los agentes estatales deciden, luego de aplicar los debidos criterios de los principios de uso de la fuerza, que la utilización de armamento menos letal es la forma apropiada de responder a actos individuales de violencia, se debe prestar especial atención a la ubicación de terceros, así como de transeúntes.⁵⁴⁸ Antes de su utilización, se deben emitir “avisos formales, que den oportunidad a las personas de evacuarse sin provocar situaciones de pánico o estampidas”.⁵⁴⁹

La dispersión o desconcentración de una manifestación por la fuerza constituye una interferencia directa sobre el ejercicio legítimo de los derechos de reunión pacífica y de libertad de expresión, así como sobre el derecho a la integridad física.⁵⁵⁰ Por tanto, solo se permite en casos muy excepcionales y cuando sea estrictamente inevitable.⁵⁵¹

543 *Idem.*

544 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 122.

545 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.1.

546 *Ibid.*, párr. 2.10.

547 *Ibid.*, párr. 2.10; ONU, *Principios básicos*, cit., Principio 9.

548 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.2.

549 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125. ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.3.

550 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 152-153; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párrs. 61-62.

551 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 153. Ver también ONU, *Principios básicos*, cit., principio 12; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 85; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 67; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of*

En el caso excepcional de adoptarse, de forma legal y legítima, la decisión de dispersar una protesta, se debe evitar el uso de la fuerza.⁵⁵² La orden de dispersar una protesta debe ser clara y audible para las personas manifestantes a fin de permitir su comprensión y cumplimiento,⁵⁵³ “ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin el recurso a la fuerza policial”.⁵⁵⁴ La orden de dispersar una protesta debe ser emitida por un funcionario que tenga el conocimiento y la autoridad para hacerlo,⁵⁵⁵ y debe contar con la “información suficiente y exacta sobre la situación que se está desarrollando sobre el terreno”.⁵⁵⁶ Además, los operativos policiales deben proporcionar vías suficientes y seguras para permitir la dispersión de las personas manifestantes y terceros, por ejemplo, absteniéndose de obstaculizar vías importantes como accesos a los medios de transporte, estaciones de trenes o de transporte subterráneo.⁵⁵⁷ En ningún caso debe usarse la fuerza letal o potencialmente

force and firearms in law enforcement, cit., p. 118; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 62; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., párr. 13; OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párrs. 159, 165-166; OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 179; Academia de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., pp. 20-21.

552 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 86.

553 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 155; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 63; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 168; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., párr. 179; OSCE, OIDDHH, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, cit., párr. 103. En algunos países, según el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, se establece que la orden de dispersión debe comunicarse en dos o tres idiomas que sean entendibles por la mayoría de la población (ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 91). La OSCE señala que se puede considerar la utilización de mensajes escritos o electrónicos para comunicar la orden de dispersión (OSCE, OIDDHH, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, cit., párr. 103).

554 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 155. Ver también ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 63; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., párr. 168; ONU, OACDH-UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., pp. 20-21.

555 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 85; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 63; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 118; Academia de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., pp. 20-21. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 155.

556 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 63.

557 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 161.

letal para disolver una reunión.⁵⁵⁸ Las armas menos letales para dispersar una manifestación solo deben ser utilizadas como una medida de último recurso y en los casos que se trate de manifestaciones violentas.⁵⁵⁹ La CIDH ha señalado que la dispersión de una protesta solo puede estar fundamentada en “un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos”.⁵⁶⁰ Las Relatorías ONU sobre reunión pacífica se refieren a un “nivel importante y generalizado de violencia que represente una amenaza inminente para la seguridad física o los bienes materiales”.⁵⁶¹ Aún en esos casos, los Estados deberían primero procurar “identificar a las personas violentas y aislarlas del resto de los participantes en la reunión, y distinguir entre las personas que actúan con violencia y el resto de los participantes”, ya que ello puede permitir que siga celebrándose la reunión.⁵⁶²

Antes de realizar la dispersión, las fuerzas de policía deben tratar de identificar e individualizar a los manifestantes violentos y separarlos de los otros manifestantes, procurando permitir que la manifestación continúe.⁵⁶³ Si estas intervenciones enfocadas no son efectivas, entonces se puede recurrir, luego de dar el aviso debido, a la implementación de armas menos letales diseñadas para ser utilizadas en grupos mas no en individuos.⁵⁶⁴ Como siempre que se usa la fuerza, se le debe dar tiempo a las personas manifestantes para responder a la advertencia y se les debe proporcionar un espacio o una ruta segura para evacuar.⁵⁶⁵

Entendiendo que los diferentes tipos de armas menos letales pueden afectar la salud e integridad de las personas manifestantes, los Estados deben proporcionar procedimientos de descontaminación así como servicios

558 Ver *infra* sección “Prohibición de fuerza letal”.

559 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.3.

560 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 153.

561 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 61.

562 *Ibid.*, párr. 62.

563 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.3.

564 *Idem.* La Guía de la ONU establece que el aviso debido se debe dar al menos que dar la advertencia cause una demora que podría causar lesiones graves o, dadas las circunstancias, ser inútil.

565 *Idem.*

médicos cuando se utiliza gas pimienta u otros irritantes químicos, balas de plástico, cañones de agua u otros medios de control de multitudes.⁵⁶⁶

Los Estados deben prohibir la adquisición y el uso de armas y equipos menos letales cuando su uso genera graves afectaciones a la integridad física de las personas, así como posibles riesgos de muerte. La Guía ONU proporciona una guía no exhaustiva de armas y equipo conexo que vulnera el derecho internacional de los derechos humanos y, por tanto, no deben ser utilizadas: bastones de policía con púas, láseres diseñados para causar ceguera permanente, armas de energía dirigida que puedan causar lesiones graves, cadenas de metal, grilletes, esposas para pulgares, instrumentos de coerción física electrificados o con púas e instrumentos de contención física con peso.⁵⁶⁷

Además, existen armas menos letales que son usadas en el contexto de protestas sobre las cuales pesan serias advertencias por parte de organismos internacionales de derechos humanos. Por la “imposibilidad de controlar la dirección de su impacto”, la CIDH ha desaconsejado el uso de los gases lacrimógenos.⁵⁶⁸ La Relatoría ONU sobre reunión pacífica y de asociación también ha llamado la atención al efecto indiscriminado de los gases lacrimógenos, recordando que “no distinguen entre manifestantes o no manifestantes, ni entre personas sanas o enfermas”.⁵⁶⁹ Este impacto indiscriminado, que resulta en afectaciones y posibles daños a terceros, dificulta que su uso pueda cumplir con el principio de proporcionalidad que, como se explicó, requiere que la actuación sea en proporción al objetivo legítimo que se persigue y que se reduzcan al mínimo los daños y las lesiones. Más allá de esto, los gases lacrimógenos pueden ser letales, en particular si se utilizan en espacios confinados que conlleven altos niveles de exposición.⁵⁷⁰ En este sentido, las siguientes advertencias deben ser tomadas en cuenta por los Estados antes de decidir utilizarlos: la composición química de estos gases no debe ser modificada, bajo ningún precepto, con el propósito de generar dolor de manera directa a las personas manifestantes e indirectamente a terceros;⁵⁷¹ deben ser utilizados en

566 ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., pp. 119-120.

567 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 5.

568 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 122.

569 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai, A/HRC/20/27*, cit., párr. 35.

570 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.3.3.

571 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai, A/HRC/20/27*, cit., párr. 35.

espacios abiertos y solo cuando las personas manifestantes tengan una ruta de evacuación o desconcentración;⁵⁷² en espacios abiertos, los cambios en la dirección del viento pueden interferir en la dirección intencionada del disparo;⁵⁷³ y para evitar impacto directo en un individuo, siempre se deben disparar a un ángulo alto.⁵⁷⁴

Por otra parte, existen armas que pueden ser letales o menos letales dependiendo del tipo de munición que se utilice. Este es el caso de escopetas que pueden utilizar municiones de plomo, de goma o de estruendo,⁵⁷⁵ las cuales son conocidas de manera general como proyectiles de impacto cinético.⁵⁷⁶ La Guía ONU explica que los proyectiles de impacto cinético reciben distintos nombres como “balas o pelotas de goma, balas de plástico, proyectiles de impacto cinético o cartuchos *bean bag*”.⁵⁷⁷ Estas armas, según la CIDH, “resultan particularmente esquivas a los mecanismos corrientes de control durante los operativos”, y por esto se debe exigir que “los controles requeridos para excluir las armas de fuego se extiendan a las municiones”.⁵⁷⁸ El Comité de Derechos Humanos ONU se ha pronunciado de manera similar, señalando que por la amenaza que las balas de metal cubiertas de caucho representan para la vida, el umbral que aplica para el uso de estas en particular es el mismo que para las armas de fuego.⁵⁷⁹ La Guía ONU también ha señalado que las balas de metal cubiertas de caucho son particularmente peligrosas y no deben ser utilizadas.⁵⁸⁰ Sobre los perdigones de metal, como los que se disparan con escopetas, la Guía ONU establece que “nunca deberían usarse”.⁵⁸¹ Además, según la Guía ONU, “el disparo de múltiples proyectiles al mismo tiempo resulta impreciso y, en general, no puede cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad”.⁵⁸²

Si los proyectiles de impacto cinético se apuntan a la cara o a la cabeza existe el riesgo de fractura del cráneo y lesiones cerebrales, daños en los ojos,

572 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125.

573 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.3.3.

574 *Ibid.*, párr. 7.3.2.

575 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 123.

576 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.5.1.

577 *Idem.*

578 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 123.

579 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 88.

580 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.5.8.

581 *Ibid.*, párr. 7.5.6.

582 *Idem.*

incluida la ceguera permanente e incluso la muerte.⁵⁸³ Se debe evitar el disparo de proyectiles desde el aire o desde una posición elevada, especialmente durante reuniones, porque esto puede aumentar el riesgo de golpear a las personas manifestantes en la cabeza.⁵⁸⁴ Apuntar al torso también puede causar daños graves, incluyendo a los órganos vitales, y que los proyectiles puedan penetrar en el cuerpo, especialmente cuando se disparan a corta distancia.⁵⁸⁵ Como lo explica la Guía ONU, “el calibre y la velocidad de los proyectiles, así como los materiales de que están compuestos, también influirán en la probabilidad y la gravedad de las lesiones”.⁵⁸⁶

Por los riesgos que representan estos proyectiles, no deben dispararse en modo automático ni deben dirigirse a la cabeza, la cara o el cuello.⁵⁸⁷ Por lo general, deben usarse solo en fuego directo con el objetivo de golpear la parte inferior del abdomen o las piernas de un individuo violento y solo con el fin de hacer frente a una amenaza inminente de lesiones a un funcionario encargado de hacer cumplir la ley o un miembro del público.⁵⁸⁸ Además, “deben probarse y autorizarse para garantizar que son lo suficientemente precisos como para impactar en una zona segura en un objetivo de tamaño humano desde la distancia requerida, y sin una energía excesiva, que podría causar lesiones injustificadas”.⁵⁸⁹

Las nuevas tecnologías están generando nuevas armas menos letales que pueden ser utilizadas en el contexto de manifestaciones, como es el caso de los sistemas sin operadores a distancia,⁵⁹⁰ armas acústicas, químicas, de energía dirigida, entre otras.⁵⁹¹ Ante este escenario, los Estados deben contar con “reglamentos provisionales que regulen su uso durante la fase piloto”.⁵⁹² Además, los Estados deben aumentar también sus regulaciones sobre el uso de este tipo de armas, la rendición de cuentas al utilizarlas y la supervisión del uso de estas.⁵⁹³

583 *Ibid.*, párr. 7.5.3.

584 *Idem.*

585 *Idem.*

586 *Idem.*

587 *Ibid.*, párrs. 7.5.6 y 7.5.8.

588 *Ibid.*, párrs. 7.5.2 y 7.5.3.

589 *Ibid.*, párr. 7.5.7.

590 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 126.

591 ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 66.

592 *Ibid.*, p. 64.

593 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 126.

Síntesis de estándares

Regulación legal de las armas menos letales: los Estados deben contar con normativa orientada al uso seguro de cada armamento en particular y que fortalezca la prevención de usos inadecuados o abusivos. Asimismo, la normativa debe contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física.

La normativa que regula las “armas menos letales” –término con mayor actualidad y que mejor se ajusta a los estándares que el término “no letales”– debe ser públicamente accesible y debe incluir:

- Las características de su diseño.
- Los criterios para su uso legal.
- Los riesgos que implica su uso.
- Las especificaciones técnicas de las distintas armas, incluyendo:
 - La composición y concentración de las sustancias químicas irritantes.
 - Los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos.
 - El volumen y frecuencia en las nuevas armas acústicas.
 - Los niveles de precisión requeridos para los proyectiles.

Procedimientos de evaluación y control de armas menos letales: en su normativa, los Estados deben incorporar aspectos tendentes a:

- Evaluar las armas menos letales en su fabricación y distribución.
- Controlar el uso de armas menos letales con el “fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos”.
- Antes de adquirir e incorporar armas menos letales a sus dispositivos reglamentarios, realizar pruebas y revisiones legales para constatar que las armas menos letales que quieren adquirir no violentan o están prohibidas por algún instrumento legal nacional o internacional.
- Monitorear el uso y efecto de las armas menos letales que incorporan a su armamento reglamentario.

Uso de armas menos letales en el contexto de protestas

- La normativa debe dejar claro que las armas menos letales deben utilizarse únicamente cumpliendo con los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad y en situaciones donde otras medidas menos nocivas hayan demostrado ser ineficaces, lo cual aplica de manera especial al contexto de protestas sociales.
- Durante el desarrollo de una protesta, se debe evitar un amplio despliegue de armamento menos letal en las fuerzas de policía.

- Antes de utilizar las armas menos letales, los Estados deben tener en cuenta sus características, mecanismos de lesión, riesgos y contexto, y, en consecuencia, prohibir la adquisición y el uso de armas y equipos menos letales cuando su uso genera graves afectaciones a la integridad física de las personas, así como posibles riesgos de muerte.
- En el caso de que la violencia en una protesta sea causada por determinadas personas manifestantes, las fuerzas de seguridad tienen el deber de distinguir entre esas personas y el resto de los participantes y, si se decide que las armas menos letales son un medio apropiado para responder a esos actos de violencia, se debe prestar atención a la posible proximidad de terceros y transeúntes.
- Dispersión en contextos de protesta: en el caso excepcional de adoptarse, de forma legal y legítima, la decisión de dispersar una protesta, se debe evitar el uso de la fuerza.

Las armas menos letales para dispersar una manifestación solo deben ser utilizadas como una medida de último recurso y en los casos que se trate de manifestaciones violentas.

Antes de realizar la dispersión, las fuerzas de policía deben tratar de identificar e individualizar a las personas manifestantes que están cometiendo actos de violencia y separarlas de las demás, procurando permitir que la manifestación continúe. Si estas intervenciones enfocadas no son efectivas, entonces se puede recurrir, luego de dar el aviso debido, a la implementación de armas menos letales diseñadas para ser utilizadas en grupos y no en individuos. Además, se debe dar un tiempo prudente a las personas manifestantes para acatar la advertencia y garantizarles una ruta de evacuación.

Consideraciones particulares sobre ciertos tipos de armas menos letales

La Guía ONU proporciona una lista no exhaustiva de armas menos letales y equipo conexo que deben prohibirse por vulnerar el derecho internacional de los derechos humanos:

- Bastones de policía con púas.
- Láser diseñados para incapacitar visualmente de manera permanente.
- Armas de energía dirigida que puedan causar lesiones graves.
- Cadenas de metal.
- Grilletes.
- Esposas para pulgares.
- Instrumentos de coerción física electrificados o con púas.

- Instrumentos de contención física con peso.

Gases lacrimógenos: por la imposibilidad de controlar su impacto, en atención a su efecto indiscriminado que dificulta que su uso pueda cumplir con el criterio de proporcionalidad, y porque pueden ser letales dependiendo de dónde y cómo se usan, se desaconseja su uso. En caso de decidir utilizarse, se deben tomar en cuenta las siguientes precauciones:

- La composición química de estos gases no debe ser modificada, bajo ningún precepto, con el propósito de generar dolor.
- Deben ser utilizados en espacios abiertos y solo cuando las personas manifestantes tengan una ruta de evacuación o desconcentración.
- En espacios abiertos, los cambios en la dirección del viento pueden interferir en la dirección intencionada del disparo.
- Para evitar impacto directo en un individuo, siempre se deben disparar a un ángulo alto.

Proyectiles de impacto cinético: la Guía ONU advierte a los Estados sobre el uso de estos proyectiles, entre los cuales se incluyen: balas o pelotas de goma, bolas de plástico, proyectiles de impacto cinético o cartuchos *bean bag*:

- Ningún proyectil de impacto cinético debe dispersarse en modo automático.
- El disparo de múltiples proyectiles al mismo tiempo resulta impreciso y, en general, no puede cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad.
- No deben apuntarse a la cara, cabeza, cuello o torso, debido a las posibles consecuencias de daño permanente o muerte.
- Nunca deben usarse perdigones de metal ni las balas de metal recubiertas de goma.
- El disparo de proyectiles desde el aire o desde una posición elevada puede aumentar el riesgo de golpear a las personas manifestantes en la cabeza, y los proyectiles pueden penetrar en el cuerpo, especialmente cuando se disparan a corta distancia.
- El calibre, la velocidad y los materiales de los proyectiles deben considerarse en atención a la gravedad de posibles lesiones.

En similar sentido, con respecto a las escopetas que admiten alternativamente ser cargadas con cartuchos de munición de plomo, goma o estruendo, la CIDH ha recomendado que los controles de exclusión de armas de fuego deben extenderse a las municiones.

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se revisa la normativa pertinente en los seis países estudiados sin intentar examinar todos los aspectos técnicos de las armas menos letales incluidas en la normativa nacional, lo cual, aunque sin duda sería un aporte importante, iría más allá del alcance de este trabajo. Lo que se aborda en este apartado es la revisión de la normativa pertinente en los seis países estudiados a la luz de los estándares para analizar si la terminología y la definición de armas menos letales se ajusta a los estándares internacionales, en particular si la normativa reconoce y explica que estas armas en efecto pueden ser letales, aunque su letalidad sea reducida. Además, se estudian las disposiciones normativas para entender los tipos de armas menos letales permitidos, cómo se regulan su composición y su uso, incluyendo posibles advertencias sobre los riesgos estas representan, y si la normativa regula los procedimientos de evaluación y control de estas armas.

■ **Argentina**

Con respecto al uso de armas por las fuerzas de seguridad en Argentina, resulta relevante el Reglamento Interno sobre Armas y Tiros de la Policía Federal de 2012 pero, como se ha referido, este Reglamento Interno no ha sido localizado a través de fuentes oficiales del gobierno, por lo tanto, no se pudo verificar si incluye disposiciones concernientes a las armas menos letales.⁵⁹⁴ Ante la ausencia de legislación y otra normativa específica a nivel nacional que regule el uso de armas menos letales en Argentina, en este apartado se analiza lo relevante a nivel provincial en Chaco y Ciudad de Buenos Aires. Cabe notar que desde el año 2015 la CIDH ha advertido que en Argentina “la ausencia de protocolos específicos de uso progresivo y proporcional de armas menos letales es un obstáculo para su adecuado empleo”.⁵⁹⁵

Análisis de la normativa a nivel provincial. En la provincia del Chaco, los Criterios Mínimos no definen ni se refieren a las armas menos letales como tal, aunque sí prohíben el uso de algunas armas específicas. En particular, se prohíbe la utilización de pistolas lanza gases en las manifestaciones y solo es permitida la utilización de municiones de goma con “fines defensivos en caso de peligro para la integridad física de algún miembro de las instituciones de seguridad, de manifestantes o de terceras personas”.⁵⁹⁶ También se

594 Ver *infra* sección “Anexo único”.

595 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 88.

596 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 10.

establece que en ningún caso se podrá utilizar la munición de goma como medio para dispersar una manifestación.⁵⁹⁷ Por otra parte, disponen que los agresivos químicos o antitumultos solo podrán ser utilizados como última instancia y siempre previa orden del jefe del operativo que será responsable por cualquier abuso tanto por falta de causa o por exceso en su utilización.⁵⁹⁸ En tales casos, el empleo de la fuerza quedará restringido exclusivamente al personal especialmente entrenado y equipado para tal fin.⁵⁹⁹ Los Criterios Mínimos del Chaco están en línea con los estándares internacionales al prohibir el uso de las pistolas lanza aguas en las manifestaciones públicas debido a los efectos indiscriminados que pueden tener, así como la munición de goma para dispersar una protesta. Sin embargo, establecer en la normativa el uso de la munición de goma en el contexto de una protesta social, aun para fines defensivos, es cuestionable, dada la advertencia de las Naciones Unidas de que las mismas no deben ser utilizadas por el peligro que representan y que difícilmente pueden cumplir con el principio de proporcionalidad. De manera similar, la CIDH ha sugerido que los mismos controles de exclusión de armas de fuego de las protestas se apliquen a este tipo de municiones. Los Criterios Mínimos del Chaco les prohíben a las fuerzas de seguridad portar armas de fuego si estarán en contacto con las personas manifestantes durante los operativos de manifestaciones,⁶⁰⁰ lo cual es acorde a los estándares internacionales y, para ser consecuente con esa norma, debería también prohibirse el porte de municiones de goma. Sobre el uso de agresivos químicos o antitumultos, se autoriza su uso solo como una medida de último recurso, como sugieren los estándares internacionales. Sin embargo, no se incluyen recomendaciones específicas sobre su uso ni sobre los posibles riesgos correspondientes.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Ley de Seguridad Pública se refiere a las armas menos letales solamente en su definición del principio de gradualidad, señalando que en el uso de armas “serán de preferencia las incapacitantes no letales siempre que fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”.⁶⁰¹ Esta disposición, a simple vista, parece tener como objetivo motivar el

597 *Idem.*

598 *Idem.*

599 *Idem.*

600 Ver *infra* sección “Prohibición de fuerza letal”.

601 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 83(4).

uso de armas menos letales –en vez de las armas letales– cuando se recurra a la fuerza. A la vez, es importante que se mencione la utilización de estas armas en el contexto de la gradualidad que debe regir en el uso de la fuerza según los principios de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, resulta problemático, a la luz de los estándares internacionales, que se use lenguaje como “preferir”, “apropiado” y “restringir cada vez más”, porque el mismo no proporciona instrucciones claras a las fuerzas de seguridad y, además, no está en conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir en el uso de la fuerza y de armas menos letales. Así mismo, más allá de esta disposición que define el principio de gradualidad, la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires no regula el uso de armas menos letales, mientras sí lo hace para el uso de “fuerza directa” y de armas de fuego. Aunque la Ley da a entender que la “fuerza directa” incluye otras medidas de fuerza aparte de las armas de fuego,⁶⁰² no hay ninguna referencia a las armas menos letales en el contexto de la regulación de “fuerza directa”. La única referencia, entonces, a “armas menos letales” en la Ley es a todas luces insuficiente para proporcionar un marco regulatorio para el uso de estas armas. Cabe notar que la Ley sí establece que es función del Ministerio de Justicia y Seguridad reglamentar el uso de “armas disuasivas y medios no letales” que podrán utilizarse, pero se desconoce si estos reglamentos existen. Finalmente, la ley utiliza el término armas “no letales” en vez de “menos letales”.

En el año 2015, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (máximo tribunal de la capital) revocó un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que ordenaba al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) abstenerse de utilizar las armas no letales taser, lo que dejaba sin efecto los actos administrativos dictados para su adquisición.⁶⁰³ La acción fue iniciada por un vecino de la Ciudad que solicitó que se impidiese a la Policía Metropolitana el uso de esas armas por considerarlas un elemento de tortura, pero el TSJ sentenció que el mismo carecía de derecho para cuestionar la licitación destinada a la compra de las mencionadas armas, y que los planteos resultaban

602 *Ibid.*, Capítulo IV. Ver también *infra* sección “Prohibición de fuerza letal como recurso de control en las protestas”.

603 Tribunal Superior de Justicia C.A.B.A., Expediente 017000/14, Pisoni Carlos contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Recurso de inconstitucionalidad, 6 de marzo de 2015, <https://www.cij.gov.ar/nota-15213-Revocan-un-fallo-que-hab-a-impedido-al-Gobierno-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-adquirir-armas-no-letales-para-la-Polic-a-Metropolitana-.html>.

conjeturales e hipotéticos, dado que las armas no habían sido adquiridas.⁶⁰⁴ En su decisión, el Tribunal Superior señaló “que no se había demostrado la existencia de un daño concreto para impugnar la adquisición de esas armas porque aún restaba esperar la definición de un protocolo de actuación para el uso de esa clase de dispositivos”.⁶⁰⁵ En 2016, esta decisión llegó por recurso de queja hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), donde fue desestimado,⁶⁰⁶ lo que dejó firme la decisión del TSJ.

Como se mencionó *supra*, se desconoce si el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires ha emitido los protocolos pertinentes, pero para junio de 2021, el Ministerio de Seguridad de Argentina no había emitido un protocolo que regule integralmente el uso de armas electrónicas menos letales, tal como lo establece la Resolución 1231/2019 de dicho Ministerio.⁶⁰⁷

■ Brasil

Brasil, como se ha referido, es el único país de los estudiados que cuenta con una ley exclusiva para regular el uso de las armas menos letales para agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional: la Ley Federal 13.060 de Armas Menos Letales.⁶⁰⁸ Por otra parte, a nivel federal, la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza incluye algunas directrices generales sobre el uso de armas menos letales. Estas directrices fueron emitidas, según los Considerandos de la Ordenanza, en parte para reducir gradualmente las tasas de letalidad que resultaban de las acciones donde intervenían los agentes de la seguridad pública.⁶⁰⁹ Además, la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones, adoptada por el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, también establece algunas medidas relativas al uso de armas menos letales en el contexto específico de protestas.⁶¹⁰

Terminología utilizada y definición. La Ley de Armas Menos Letales se refiere a “instrumentos de menor potencial ofensivo” y los define como

604 *Idem.*

605 *Idem.*

606 *Idem.*

607 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit., artículo 4.

608 Congreso Nacional de Brasil, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, cit., artículo 1.

609 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., considerandos.

610 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit.

“aquellos diseñados específicamente para contener, debilitar o incapacitar temporalmente a las personas, con baja probabilidad de causar muertes o lesiones permanentes” (traducción propia).⁶¹¹ En la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza se agrega que estas armas tienen como propósito preservar vidas y minimizar el daño a la integridad.⁶¹² La Ordenanza también define “instrumentos con menor potencial ofensivo” y “equipo con menor potencial ofensivo” en términos similares.⁶¹³

El término usado por la legislación brasileña es similar a “armas menos letales” al referirse al potencial ofensivo como “menor”, sin sugerir que se elimina ese “potencial ofensivo”, pero no se refiere a la “letalidad” del arma que, como se ha dicho, sigue existiendo. Más allá de esto, la Ley de Armas Menos Letales también se refiere de manera indistinta a estas armas como “instrumentos no letales”,⁶¹⁴ lo cual puede generar confusión para las fuerzas de seguridad al sugerir erróneamente que estas armas nunca son letales. Además, aunque las definiciones se refieren a “baja probabilidad” y a “minimizar el daño”, no dejan claro que el riesgo de letalidad de dichas armas es simplemente menor que el de las armas letales.

Tipos de armas menos letales. Con respecto a los tipos de armas menos letales permitidos, la Ley de Armas Menos Letales señala que el poder público tiene el deber de dotar a todos los agentes de seguridad de instrumentos de menor potencial ofensivo para el uso racional de la fuerza.⁶¹⁵ La Ley no explica cuáles son esos instrumentos de menor potencial ofensivo ni mucho menos incluye información específica sobre su uso. La mencionada ley sí establece que el Poder Ejecutivo dictará un reglamento que clasifique y sancione el uso de instrumentos no letales,⁶¹⁶ pero dicho reglamento no se encuentra públicamente accesible y se entiende que no ha sido emitido todavía.

611 Congreso Nacional de Brasil, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, cit., artículo 4: “Para os efeitos desta Lei, consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas”.

612 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo II. Glosario.

613 *Idem.*

614 Congreso Nacional de Brasil, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, cit., artículo 2.

615 *Ibid.*, artículo 5.

616 *Ibid.*, artículo 7

La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza también se refiere a la dotación de armas menos letales señalando que los agentes de seguridad que atiendan situaciones de uso de la fuerza “deben llevar al menos 2 (dos) instrumentos con menor potencial ofensivo y equipo de protección necesario para actuar independientemente de si portan o no un arma de fuego”.⁶¹⁷ Similar a la Ley de Armas Menos Letales, la Ordenanza tampoco brinda más información sobre el tipo de armas de menor potencial ofensivo con el que cuentan las fuerzas de seguridad brasileñas.

Empleo de armas menos letales. La Ley de Armas Menos Letales y la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza solamente se refieren al empleo de armas menos letales de forma general, mientras que la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones incluye disposiciones específicas sobre el empleo de dichas armas en el contexto de la protesta social. La mencionada ley establece que los órganos de seguridad pública “deberán priorizar el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo siempre que su uso no ponga en riesgo la integridad física o psicológica de los agentes de policía y que se deben regir por los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad” (traducción propia).⁶¹⁸ Aunque esta legislación refleja los estándares internacionales al establecer que el uso de armas menos letales debe cumplir con los principios de uso de la fuerza, el hecho de agregar otro requisito sobre el posible riesgo “psíquico” para los agentes de la policía, que no forma parte de los principios del derecho internacional, atenta contra el mismo equilibrio que buscan los principios. Los agentes de policía deben estar entrenados para situaciones complejas de tensión y para responder en cuestión de segundos a la violencia. El único criterio que es relevante en este contexto es, como se ha dicho, la vida e integridad física propia o de terceros y no el riesgo psicológico.

En este sentido, la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones refleja de manera más adecuada los estándares internacionales con respecto al uso de armas menos letales al recomendar que, en el contexto de protestas, “el uso de armas de baja letalidad solamente es

617 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., anexo I. 8. “Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo”.

618 Congreso Nacional de Brasil, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, cit., artículo 2.

aceptable cuando se demuestre que es necesario para garantizar la integridad física del agente del Poder Público o de terceros” (traducción propia).⁶¹⁹ La resolución también agrega que las armas se pueden utilizar “en situaciones en que el uso de la fuerza sea demostrablemente el único medio posible de contener acciones violentas”.⁶²⁰ Sin embargo, para ambos supuestos, la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones debería ser más clara con respecto al requisito de cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad.

La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza señala que se desarrollarán “procedimientos de calificación para el uso de cada tipo de arma de fuego e instrumento de menor potencial ofensivo que incluya evaluación técnica, entrenamiento psicológico, físico y específico, con una revisión periódica mínima” (traducción propia).⁶²¹ También instruye que las armas de menor potencial ofensivo se deberán separar e identificar en forma diferenciada, según la necesidad operativa.⁶²² Finalmente, determina las evaluaciones constantes del uso de técnicas con menor potencial ofensivo.⁶²³

Tanto la Ley de Armas Menos Letales como la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza carecen de disposiciones específicas sobre el uso de armas menos letales, lo cual sugiere que, por lo menos en la normativa públicamente accesible, no se cuenta con información suficiente para guiar a las fuerzas de seguridad con respecto al uso adecuado de las distintas armas

619 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit., artículo 4: “Artículo 4º O uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridadefísica do agente do Poder Público ou de terceiros, ou emsituações extremas em que o uso da força é comprovadamente oúnico meio possível de conter ações violentas”.

620 *Idem*.

621 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., anexo I. 16. “Deverão ser elaborados procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima”.

622 *Ibid.*, anexo I. 21.

623 *Ibid.*, anexo I. 22. El glosario de la Ordenanza define las técnicas con menor potencial ofensivo como “Conjunto de procedimientos empregados em intervenções que demandem o uso da força, através do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, com intenção de preservar vidas e minimizar danos à integridade das pessoas”. (Anexo II. “conjunto de procedimientos utilizados en intervenciones que requieren el uso de la fuerza, mediante el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, con la intención de preservar vidas y minimizar el daño a la integridad de personas”) (traducción propia).

menos letales, las consideraciones y los riesgos particulares de las mismas, así como sus posibles usos ilegales. Sí es importante que la Ordenanza aborda las recomendaciones de la CIDH al establecer estándares referentes a la seguridad de las armas menos letales⁶²⁴ contemplando evaluaciones constantes de su uso.

De conformidad con los estándares internacionales, en la Ordenanza Interministerial se incluye la importancia de las capacitaciones para el uso de armas menos letales, incluyendo la formación específica de las nuevas armas que se incorporan. En particular, se establece que “ningún agente de seguridad pública podrá portar armas de fuego o un instrumento de menor potencial ofensivo para el que no está debidamente calificado” (traducción propia),⁶²⁵ y agrega que cuando “se introduce un nuevo tipo de arma o instrumento de menor potencial ofensivo en la institución, debe establecerse un módulo de formación específico con el fin de habilitar al agente”.⁶²⁶ En este sentido, la ordenanza dispone la inclusión de “planes de estudio de los cursos y programas de formación, contenidos de educación continua sobre técnicas e instrumentos con menor potencial ofensiva” (traducción propia).⁶²⁷

■ Chile

En Chile, el Decreto 1364, que contiene lineamientos generales sobre el uso de la fuerza en intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público no menciona las armas menos letales, solo las letales. Las armas menos letales y su uso están regulados en normativa interna de los Carabineros: en la Circular n.º 1832 de Carabineros, la cual contiene instrucciones sobre uso de la fuerza; en la Orden General n.º 2635, la cual contempla los Protocolos

624 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 16, 127; Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*, cit., p. 131; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 105; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 51. Ver también ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., párr. 15.

625 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., anexo I. 17. “Nenhum agente de segurança pública deverá portar armas de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo para o qual não esteja devidamente habilitado e sempre que um novo tipo de arma ou instrumento de menor potencial ofensivo for introduzido na instituição deverá ser estabelecido um módulo de treinamento específico com vistas à habilitação do agente”.

626 *Idem*.

627 *Ibid.*, anexo I. 20. “Deverão ser incluídos nos currículos dos cursos de formação e programas de educação continuada conteúdos sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo”.

de Carabineros donde se incluyen protocolos específicos relativos al uso de armas menos letales; y en la Orden 2780 de 2020 que actualiza el protocolo sobre empleo de escopetas antidisturbios. Además de estas normas que se encuentran publicadas, existen otras ya mencionadas que serían relevantes, como el Manual de Operaciones para el Control del Orden Público, pero que están bajo reserva. Igualmente, según el INDH, hay otros protocolos relevantes de Carabineros que se mantienen bajo reserva como, por ejemplo, el protocolo de uso de escopeta de aire comprimido.⁶²⁸

Terminología utilizada y definición. En la normativa chilena se usan indistintamente los términos armas “no letales” y “menos letales” sin definirlos. Por ejemplo, en la Circular n.º 1832 de Carabineros se utiliza el término “armas no letales”.⁶²⁹ En los Protocolos de Carabineros se utilizan los términos “no letales” y “menos letales” de manera indistinta.⁶³⁰ La Orden 2780 deja por fuera el término “no letales”: “uso de armas nivel 1: dispositivos, armas y/o municiones *menos letales*” (énfasis agregado),⁶³¹ pero sin anotar si hay alguna diferencia entre los términos.

Tipos de armas menos letales. En la Circular n.º 1832 de Carabineros, como se explicó, no se define lo que son las armas “no letales”, sino que se incluyen los siguientes ejemplos, sin enumerarlos de manera exhaustiva y poniéndolos todos en el mismo nivel como si fueran lo mismo o similares: “disuasivos químicos, bastón de servicio, esposas, carro lanza aguas o tácticas defensivas para inhibir la agresión”.⁶³² De manera similar, los Protocolos de Carabineros anexan la categorización para el uso de armas, en donde se distinguen en el nivel 1º, de armas primarias, los dispositivos, armas o municiones “no letales o menos letales”, y se incluyen:

- bastón de servicio,
- agua (lanza agua),
- gas OC (pimienta),
- humo blanco (no lacrimógeno),
- agua mezcla (lanza agua),

628 INDH, *Protocolos de Carabineros de Chile*, marzo de 2019, p. 16, <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/DOCUMENTOCOMISION.pdf>.

629 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo IV.

630 *Ibid.*, Anexos - Orden General n.º 2635, Anexo 1, Categorización uso de las armas, 1.

631 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público: Actualiza Protocolo 2.8. Sobre Empleo de Escopeta Antidisturbios, 14 de julio de 2020, artículo 2, <http://bcn.cl/2mtbr>.

632 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo IV.

- gas CS (lacrimógeno),
- dispositivos de inmovilización o incapacitación temporal (pistola taser, granada luz-ruido, otros dispositivos no letales),
- escopeta antidisturbios con munición no letal (cartucho de impacto súper *shock* o similar y cartucho con perdigón de goma) y
- carabina lanza gases.⁶³³

En el Glosario anexo a los Protocolos de Carabineros se definen los disuasivos químicos, la escopeta antidisturbios, el cartucho de perdigón de goma, el cartucho súper *shock*, las granadas de humo, el vehículo lanza agua y el vehículo táctico de reacción.⁶³⁴

633 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Anexo 1, Categorización uso de las armas, 1.

634 El disuasivo químico se define como el “componente denominado Ortoclorobenzol-malononitrilo o Clorobenzalmalononitrilo o Clorobenzilideno malononitrilo (nomenclaturas comúnmente utilizadas), en sus tres estados sólido, líquido y gaseoso”. La escopeta antidisturbios se define como “un arma de fuego larga, y su denominación de antidisturbios se debe a que utiliza cartuchos calibre 12 mm. No letales, tales como, perdigón de goma, *super-sock*, entre otros, utilizándose bajo el nivel 4 del uso de la fuerza”. El cartucho 12 mm perdigón de goma se define como “cartucho calibre 12 mm el cual mantiene como proyectil 12 postas de goma endurecida, de material de caucho, el cual es de carácter no letal”. El cartucho 12 mm *super-sock* es “un cartucho de calibre 12 mm, modelo 2581, de impacto no letal, que se compone por un saquete o bolso, una tapa de cartón del plano de boca y una vaina, que según sus datos técnicos del cartucho, el alcance efectivo es de 25 metros, el cual contiene plomo envuelto en una malla balística de Kevlar”. La granada de humo se define como “un tipo especial de granada no letal, que regularmente se utiliza como medio de señalización, indicación de objetivo u otra marca. Tácticamente se utiliza con el fin de dispersar una manifestación y no afectar a personas que no tienen relación con esta”. El vehículo lanza agua es “un vehículo fabricado específicamente para apoyar las operaciones de control del orden público, mediante el lanzamiento de agua. Tiene la capacidad de lanzar agua por un cañón de agua o pitón”. El vehículo táctico de reacción se define como un “jeep blindado que tiene la característica de lanzar gases. Este dispositivo se utiliza en apoyo a las operaciones tácticas del control del orden público” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635. Anexo 2. Glosario, Conceptos 2, 3, 7, 9, 13, 31 y 32, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/03/04/42295/01/1556120.pdf>). Resulta relevante citar una fuente secundaria que analiza la Circular n.º 1832 y concluye lo siguiente con respecto a la definición del cartucho 12 mm. Perdigón de goma, lo cual según el autor sugiere desconocimiento balístico por parte de Carabineros: “La definición hace referencia a *«Cartuchos calibre 12 mm»*, cuando quien escribió la circular seguramente debería haber dicho ‘Cartuchos calibre 12’. Aunque las dos son medidas del diámetro del cañón, milímetros son poco usados para escopetas, dado que el diámetro del cañón varía dependiendo del estrangulador y el *overboring* (el «calibre del cartucho», en cambio, depende del peso del perdigón para un cañón especificado). Una escopeta de «calibre 12 mm» llevaría cartuchos de calibre ~40, las que, de todas maneras, no

La categorización de armas menos letales en los Protocolos de Carabineros se actualiza mediante la Orden 2780 de 14 de julio de 2020, en la que se incorporan a las armas o municiones menos letales los siguientes productos y sustancias químicas:

- líquido para vehículo lanza agua,
- polvo para vehículo lanza gases,
- líquido en formato de aerosol,
- marcadores a base de aire comprimido o CO₂,
- munición calibre 0,68 de polvo OC y
- el altavoz de alerta de alta frecuencia.⁶³⁵

Ninguno de estos cuenta con definición, descripción o regulación en la Orden 2780.

Empleo de armas menos letales. Como se explicó *supra*, la Circular n.º 1832 de Carabineros establece los principios para el uso de la fuerza. Sin embargo, se refiere a ellos como los principios básicos “para el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego”, sin establecer que dichos principios también rigen el uso de armas menos letales.⁶³⁶ Por supuesto que del documento se desprende que al ser los principios que rigen el uso de la fuerza, aplican al uso de las armas menos letales; sin embargo, para mayor claridad para las fuerzas de seguridad, lo correcto sería indicar de manera explícita que el uso de las armas menos letales se rige también por esos mismos principios.

Algo similar ocurre con la sección sobre el empleo de “armas potencialmente letales” (que la normativa chilena equipara con “armas de fuego” sin contemplar que las armas menos letales también pueden ser “potencialmente letales”) en la Circular n.º 1832 de Carabineros, la cual no se replica para el uso de armas menos letales. Como se mencionó *supra*,⁶³⁷ con respecto al uso de armas menos letales, la Circular se limita a establecer que el uso de armas “no letales” se encuentra en el nivel 4 de fuerza que el personal de Carabineros debe emplear, el cual se usa para enfrentar el nivel 4 de agresión

podrían contener 12 perdigones, aunque sean mucho más chicos que 8 mm («#4 buck» o algo así). Es un error muy, muy básico, que aparece en una publicación muy importante firmada por el mismísimo general director de Carabineros en ejercicio” (Etilmercurio, ¿perdigones de goma nomás? Usando la física para caracterizar las municiones menos letales de Carabineros, 22 de noviembre de 2019, <https://www.etilmercurio.com/em/goma>).

635 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., numeral 2.

636 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo III.

637 Ver sección “Uso de armas menos letales en la protesta social” en este capítulo.

activa,⁶³⁸ el cual se describe así: “el controlado intenta agredir al Carabinero para resistir el control o evadirlo. La amenaza no pone en riesgo vidas. Ejemplo: el controlado cierra sus puños para agredir o intenta golpear al Carabinero con un objeto”.⁶³⁹ Cabe notar que de esta relación establecida entre el nivel de agresión y el nivel de fuerza utilizada no se desprende la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad. Es decir, no queda claro cómo el funcionario policial decidiría cuál arma menos letal utilizar ante el cierre de puños o el intento de golpe con un objeto, ni tampoco queda claro que un cierre de puños no requiere una respuesta automática con un arma menos letal; todo esto podría llevar a un uso innecesario y desproporcional de la fuerza.⁶⁴⁰

Sobre el uso de algunas armas menos letales específicas, los Protocolos de Carabineros incluyen algunos protocolos al respecto: vehículo lanza agua,⁶⁴¹ vehículo táctico de reacción,⁶⁴² disuasivos químicos⁶⁴³ y empleo de escopeta antidisturbios,⁶⁴⁴ los cuales se describen a continuación. Los tres primeros protocolos no se refieren de manera explícita a los principios que deben regir el uso de la fuerza. Además, no se incluyen protocolos ni instrucciones de uso para las demás armas menos letales listadas en los Protocolos

638 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo IV.

639 *Idem*.

640 Este punto ha sido enfatizado por expertos chilenos en la materia. Ver, por ejemplo, Minuta ante el Senado sobre Munición “Menos Letal” y Uso de la Fuerza del Dr. Javier Velásquez Valenzuela, p. 1, quien enfatiza que “la dinámica de agresión-reacción establecida por [la] circular [1832] no satisface los principios de necesidad y proporcionalidad que las distintas guías de las Naciones Unidas, y la misma regulación de esta circular, se imponen”. Así, se argumenta que, según la Circular, “en la práctica si un manifestante ataca a un Carabinero con una piedra, y este no cuenta con otra ‘arma’ que la escopeta, podría utilizarla. Esta equiparación entre una agresión ‘que no amenaza vidas’ con una reacción con un arma ‘no letal’ tiene sentido únicamente bajo el presupuesto de que las armas no sean letales [...] Como hemos dicho en varias oportunidades, las municiones y armas que utiliza Carabineros bajo la etiqueta ‘no letal’ son todas potencialmente letales. Lo anterior provoca el problema de que la regulación parte de un presupuesto falso, que este armamento o municiones importan un menor riesgo, y por tanto pueden ser proporcional utilizarlas en contextos donde la amenaza no importa un riesgo para la integridad del Policía de terceros”, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjMj9y-x-7wAhXQX80KHVcOARsQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2Fwww.senado.cl%2Fapps/senado%2Findex.php%3Fmo%3Dtramitacion%26ac%3DgetDocto%26id-docto%3D10029%26tipodoc%3Ddocto_comision&usg=AOvVaw2yMuo-WpjJIMAS894MWooR.

641 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.5. Trabajo del vehículo lanza agua.

642 *Ibid.*, 2.6. Trabajo del vehículo táctico de reacción.

643 *Ibid.*, 2.7. Empleo de disuasivos químicos.

644 *Ibid.*, 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios (munición no letal).

de Carabineros ni para los productos y las sustancias químicas incorporadas a través de la Orden 2780 de 2020. La falta de regulación de algunas armas menos letales, incluyendo la pistola taser, la granada luz-ruido y el altavoz de alerta de alta frecuencia es contrario a los estándares internacionales que son claros con respecto a que los Estados deben publicar las regulaciones relevantes y los riesgos que conllevan el uso de tales armas.⁶⁴⁵

Protocolo 2.5: Trabajo de vehículo lanza agua. El vehículo lanza agua está definido en la Circular n.º 1832 de Carabineros como “un vehículo fabricado específicamente para apoyar las operaciones de control del orden público, mediante el lanzamiento de agua” y que “tiene la capacidad de lanzar agua por un cañón de agua o pitón”.⁶⁴⁶

Sobre el empleo del vehículo, el Protocolo 2.5 dispone su uso “frente a una situación o conflicto” que se dé en el desarrollo de la manifestación, “una vez que se hayan agotado todas las etapas anteriores de intervención” de los protocolos para el restablecimiento del orden público.⁶⁴⁷ El Protocolo no explica cuáles son las etapas anteriores que se deben agotar, pero otros protocolos de restablecimiento del orden público incluyen etapas de diálogo, contención y disuasión, entre otras.⁶⁴⁸ El Protocolo 2.5, además, establece que el agua se usará “contra grupos específicos de manifestantes en aquellos casos en que éstos no acogieren la advertencia/sugerencia hecha por el personal policial de retirarse del lugar” y que se evitará generar lesiones en las personas “considerando el uso diferenciado y gradual de los medios”.⁶⁴⁹ El Protocolo sobre la intervención en manifestaciones “ilícitas violentas” señala que el uso del vehículo lanza agua se da en la etapa de dispersión “con la finalidad de disminuir la resistencia de los manifestantes y permitir el ingreso de personal que detendrá a las personas identificadas como infractores de ley”.⁶⁵⁰ Por su parte, el Protocolo sobre la intervención en manifestaciones “ilícitas agresivas” establece que el vehículo lanza agua se puede utilizar para la etapa de dispersión cuando “se generen daños o cuando se agrede intencionalmente

645 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.4.1.

646 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Anexo 2. Glosario. Conceptos. 31.

647 *Ibid.*, 2.5. Trabajo del Vehículo Lanza Agua. Aspectos Generales (1).

648 *Ibid.*, 2.2. Intervención en Manifestaciones Lícitas sin Autorización.

649 *Ibid.*, 2.5. Trabajo del Vehículo Lanza Agua. Aspectos Generales (3).

650 *Ibid.*, 2.3. Intervención en Manifestaciones Ilícitas Agresivas. Etapa Dispersión (1) y (3).

a las personas o la autoridad policial”, y que se incluyen “todos los actos que involucren atentados contra la propiedad pública o privada en términos generales”.⁶⁵¹

En síntesis, la normativa chilena permite el uso de vehículos lanza aguas, en términos generales, para apoyar las operaciones de control del orden público, y, más específicamente, según los Protocolos de Carabineros, cuando personas manifestantes no acojan las advertencias de la policía para retirarse, para disminuir resistencia de las personas manifestantes, permitir el ingreso de personal policial que realizará detenciones y para dispersar en caso de agresiones intencionales a policías o terceros, o atentados contra propiedad pública o privada. Estas disposiciones normativas son problemáticas por varias razones. Para cumplir con los estándares internacionales, los Protocolos de Carabineros deberían ser más específicos sobre el tipo de “conflicto o situación” que justifica el uso de este tipo de arma menos letal ya que el control del orden público es muy general y vago y no pasaría el *test* de necesidad y proporcionalidad. Según la Guía ONU, por lo general los cañones de agua solo deben utilizarse en situaciones de desorden público grave donde haya una probabilidad significativa de pérdida de vidas, lesiones graves o la destrucción generalizada de la propiedad.⁶⁵² El término “destrucción generalizada” es clave; quiere decir esto que difícilmente se puede establecer que el uso del vehículo lanza agua aplica en “todos los actos que involucren atentados contra la propiedad”, como se señala en los Protocolos. Además, para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, la respuesta de utilizar el vehículo lanza agua no debe ser automática por el solo hecho de que no se acojan las indicaciones de las fuerzas de seguridad, especialmente porque estas órdenes pueden ser las de pretender dispersar una manifestación pacífica y legítima (ver discusión relacionada *supra*).⁶⁵³

Sobre este punto, el INDH de Chile ha señalado acertadamente que el no obedecer indicaciones de los Carabineros califica como “nivel 2 de resistencia pasiva” según la Circular n.º 1832 y que la respuesta que correspondería según la misma Circular es el “nivel 2 de fuerza” que incluye verbalización y utilización de medios preventivos y no el “nivel 4 de fuerza” que es el de

651 *Ibid.*, 2.4. Intervención en Manifestaciones Ilícitas Violentas. Etapa Dispersión (1).

652 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.7.2.

653 Ver *supra* sección “Reunión pacífica”.

“armas no letales” incluido el carro lanzo aguas.⁶⁵⁴ Como lo señala el INDH, se tendría que “detallar claramente la desobediencia contra la que se está respondiendo puesto que una definición tan amplia da margen a interpretaciones arbitrarias por parte de las y los encargados de seguir estos protocolos”.⁶⁵⁵

El Protocolo 2.5 también señala que el flujo de gradualidad de intervención incluye agua “pura o mezclada con líquido lacrimógeno CS, dependiendo de la actitud de los manifestantes”,⁶⁵⁶ sin indicar a quién le corresponde tomar esa decisión ni qué parámetros se consideran para medir la “actitud”. Como todo uso de la fuerza, para cumplir con los estándares internacionales la decisión para usar la fuerza en una protesta tendría que responder a la existencia de violencia y estar siempre determinada por los criterios de necesidad y proporcionalidad. Las actitudes de las personas manifestantes difícilmente justificarían el uso de un arma menos letal como un vehículo lanza agua bajo los principios que rigen el uso de la fuerza.

Contrario a lo requerido por los estándares internacionales, el Protocolo 2.5 no incorpora una descripción de los riesgos del camión lanza agua, los cuales pueden incluir lesión secundaria grave si se dispara a personas en posiciones elevadas, hipotermia, choque de agua fría en climas fríos, riesgo de que las personas se resbalen o sean empujadas por el chorro de agua contra las paredes y riesgo de causar ceguera si se dispara a una distancia corta.⁶⁵⁷ Además, aunque los Protocolos establecen que el agua se usará contra grupos específicos de personas y que se evitará intervenir de forma indiscriminada,⁶⁵⁸ cabe la advertencia señalada en la Guía ONU, con respecto a que algunos cañones de agua tienen efectos indiscriminados ya que no pueden apuntar a individuos con precisión.⁶⁵⁹

654 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 12.

655 *Idem*.

656 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.5. Trabajo del Vehículo Lanza Agua. Aspectos Generales (2).

657 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.7.3.

658 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.5. Trabajo del Vehículo Lanza Agua. Aspectos Generales (3); 2.4. Intervención en Manifestaciones Ilícitas Agresivas. Etapa Dispersión (4).

659 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.7.3.

Recientemente, la Corte Suprema de Chile, en el contexto de un recurso interpuesto por quemaduras presuntamente causadas por un carro lanza aguas, ofició a los Carabineros para que informe el protocolo actual sobre su uso en manifestaciones.⁶⁶⁰

Protocolo 2.6: Trabajo de vehículo táctico de reacción. Los vehículos lanza aguas, según el Protocolo 2.6, podrán actuar en conjunto y coordinados con los vehículos tácticos de reacción, los cuales lanzan gases, “en caso de ser necesario, para lograr el objetivo de la dispersión”.⁶⁶¹ En particular, el Protocolo 2.6 establece que este tipo de vehículo apoyará “las operaciones del vehículo lanza agua y del personal ingresando en concentraciones violentas y/o agresivas, con la finalidad de operar bajo condiciones de ataques con artefactos incendiarios, disparos con armas de fuego, pinturas, botellas de ácido, elementos contundentes, etc.”, para salvaguardar la integridad física de los transeúntes, manifestantes y Carabineros.⁶⁶² Este Protocolo señala que el jefe del Servicio verificará que el personal a su cargo cuente con equipo de seguridad y armamento, y deberá constatar que “el sistema de expulsión de gases se encuentre en condiciones de uso”.⁶⁶³ El protocolo es bastante breve y no incluye más información relativa a la operación del vehículo o sobre el tipo de gases que se lanza y su composición, ni mucho menos sobre sus posibles riesgos, toda información que sería necesaria para cumplir con los estándares internacionales. Como lo ha señalado el INDH de Chile, “el Protocolo es del todo insuficiente para guiar el actuar policial en situaciones de mantenimiento de orden público”.⁶⁶⁴

Por otra parte, el Protocolo 2.6, como lo hacen otros protocolos de los Carabineros, diferencia la actuación policial según manifestaciones lícitas (“debe efectuar contenciones utilizando los medios disponibles para dar instrucciones a los manifestantes”) y manifestaciones ilícitas (“se deberá hacer uso diferenciado y gradual de la fuerza y proteger a los transeúntes,

660 Ver 24 Horas, Corte Suprema oficia a Carabineros por presuntas quemaduras por carro lanza aguas, 19 de febrero de 2021, <https://www.24horas.cl/nacional/corte-suprema-carro-lanza-aguas-carabineros-corte-suprema-4661899>.

661 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.4. Intervención en Manifestaciones Ilícitas Agresivas. Etapa Dispersión (3).

662 *Ibid.*, 2.6. Trabajo del Vehículo Táctico de Reacción. Etapa Aspectos Generales (1).

663 *Ibid.*, Etapa Aspectos Generales (2).

664 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

manifestantes y Carabineros que se encuentren en el lugar”).⁶⁶⁵ Esta distinción resulta problemática, en primer lugar, porque se autoriza el uso del vehículo táctico en manifestaciones lícitas, lo cual no respondería a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad requeridos para utilizar la fuerza. Aun si fuera para dar instrucciones y no lanzar gases, en una manifestación pacífica, el uso de un vehículo táctico de reacción no respondería a ningún fin legítimo y, más allá de eso, podría tener un efecto intimidatorio que inhibe la protesta social. Además, según los Protocolos de Carabineros, las manifestaciones “ilícitas” pueden ser violentas o agresivas (ver *supra*⁶⁶⁶) y las violentas se definen como aquellas en las que “se contravienen las instrucciones de la autoridad policial y los actos involucren la vulneración de derechos de terceros, como sería la libre circulación por las vías”.⁶⁶⁷ El permitir el uso de un vehículo que lanza gases en una manifestación que no constituiría violencia en el derecho internacional es a todas luces innecesario y desproporcional. Además, similar a lo dispuesto para el vehículo lanza agua, el Protocolo 2.6 contradice la misma Circular n.º 1832 de Carabineros que establece que para una resistencia pasiva como no obedecer órdenes correspondería un nivel de fuerza menor al de armas menos letales.⁶⁶⁸

Sobre el uso “diferenciado y gradual de la fuerza” que establece el Protocolo 2.6 en el caso de las manifestaciones “ilícitas”, el INDH se ha pronunciado señalando que se establece directamente el uso diferenciado de la fuerza en vez de que prime el diálogo como se establece en el caso de manifestaciones “lícitas” cuando “el diálogo es un método de uso diferenciado de la fuerza y es el primero que debe utilizar Carabineros en el contexto de marchas, independiente de su naturaleza, ya que lo que está en juego es el ejercicio de un derecho humano como la manifestación”.⁶⁶⁹ En efecto, el

665 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.6. Trabajo del Vehículo Táctico de Reacción. Etapa Aspectos Generales (3) y (4).

666 Ver sección “Definición de reunión pacífica”, en este capítulo.

667 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.6. Trabajo del Vehículo Táctico de Reacción. Etapa Aspectos Generales (3) y (4); 2.3 Intervención en Manifestaciones Ilícitas Violentas. Etapa Disuasión (1).

668 Ver Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza.

669 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

Protocolo, al no enfocar el uso del vehículo en los principios de necesidad y proporcionalidad, no le deja claro a las fuerzas de seguridad que antes de utilizarlo tienen la obligación de verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos. Además, como se mencionó *supra*,⁶⁷⁰ resulta problemático que los Protocolos de Carabineros incluyan el diálogo como una herramienta en algunas manifestaciones (“lícitas”) pero no en otras (“ilícitas”).

Protocolo 2.7: Empleo de elementos disuasivos químicos. El Protocolo 2.7 no define el término “elementos disuasivos químicos”, pero según la definición en los Protocolos de Carabineros, los disuasivos químicos en Chile se utilizan con el componente “Ortoclorobenzolmalononitrilo o Clorobenzalmalononitrilo o Clorobenzilideno malononitrilol (nomenclaturas comúnmente utilizadas), en sus tres estados sólido, líquido y gaseoso”.⁶⁷¹ Al igual que los Protocolos del vehículo lanza aguas y el vehículo táctico de reacción, el Protocolo 2.7 sobre elementos disuasivos químicos no incluye información específica sobre qué tipo de disuasivos químicos se permite usar en determinadas situaciones, sus estados y su composición lo cual, conforme a los estándares internacionales, se debe incluir en la regulación pública sobre armas menos letales. Sin esa información técnica no es posible para las fuerzas de seguridad saber si los químicos causarán problemas de salud desproporcionados. Además, tampoco se incluyen los riesgos de su uso, en particular el efecto indiscriminado de los gases.

El Protocolo 2.7 enmarca el uso de los disuasivos químicos en “alteraciones al orden público que se encuadren en el nivel 4 de uso de la fuerza”.⁶⁷² Los motivos para utilizarlos incluyen, según el Protocolo 2.7, “la protección del personal que está siendo agredido y sobrepasado violentamente o con el fin de evitar un mal mayor”.⁶⁷³ Además, el Protocolo señala que el agua con líquido lacrimógeno “sólo se utilizará” con manifestantes “que se nieguen a acatar violenta o agresivamente las contenciones o despejes, se resistan a su detención o estén cometiendo graves alteraciones al orden público”.⁶⁷⁴ El uso gradual de los gases, según el Protocolo, será determinado por “la actitud de

670 Ver sección “El derecho a la protesta no debe ser limitado por la exigencia de una autorización previa”, en este capítulo.

671 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: Anexo 1: Categorización uso de armas.

672 *Ibid.*, 2.7. Empleo de Disuasivos Químicos. Aspectos Generales (1).

673 *Ibid.*, Aspectos Generales (2).

674 *Ibid.*, Aspectos Generales (4).

la manifestación [...] con el fin de conseguir el objetivo visual y psicológico definido”.⁶⁷⁵

Llama la atención, en primer lugar, que para los disuasivos químicos se aclara que su uso es para alteraciones al orden público encuadradas en el nivel 4 de uso de la fuerza (que es, según la Circular n.º 1832 de Carabineros, el de “uso de armas menos letales”), pero lo mismo no se haga para los protocolos anteriormente discutidos del vehículo lanza agua y vehículo táctico de reacción. Como se dijo en la discusión de ambos protocolos, en los casos de esas armas menos letales su uso se permite para un nivel 2 de resistencia lo cual, según la misma Circular n.º 1832 de Carabineros, no equivaldría a un nivel 4 de uso de fuerza y es, bajo los criterios de la misma Circular y de los estándares internacionales, desproporcional. Con respecto al nivel 4 de resistencia, la Circular n.º 1832 de Carabineros la califica como “resistencia agresiva”, la cual se define como un intento de agresión al Carabinero para resistir el control o evadirlo, pero que no pone en riesgo vidas.⁶⁷⁶ Conforme a los estándares internacionales, los irritantes químicos solo deben ser utilizados cuando un oficial de la policía tenga razón para creer que existe una amenaza inminente de daño⁶⁷⁷ y esto no queda claro en el Protocolo 2.7.

Otro problema que presenta el Protocolo 2.7 es que permite el agua con líquido lacrimógeno contra “manifestantes que se resistan a su detención” sin hacer distinción del tipo de conducta a que se refiere y desconociendo los niveles de resistencia estipulados en la Circular, por lo que parece justificar una respuesta automática en contra de los principios de necesidad y proporcionalidad. En términos de la Circular n.º 1832 de Carabineros, la resistencia a la detención podría ser pasiva (nivel 2) y dar lugar al nivel 2 de fuerza de utilización de medios preventivos,⁶⁷⁸ o incluso la resistencia podría ser activa (nivel 3) y habilitar el nivel 3 de fuerza de control físico,⁶⁷⁹ pero el salto automático que da el Protocolo hacia el uso de agua con líquido lacrimógeno por resistencia a la detención es contrario a lo establecido en la Circular n.º 1832 de Carabineros e innecesario y desproporcionado a la luz

675 *Ibid.*, Aspectos Generales (6).

676 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza.

677 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., 7.2.3.

678 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza.

679 *Idem.*

de los estándares, más aún teniendo en cuenta el posible daño a la salud que produce este líquido a las personas manifestantes y el impacto indiscriminado que puede tener. Además, cabe notar que, como lo establece la Guía ONU, los irritantes químicos no deben ser utilizados en situaciones de resistencia puramente pasiva y, “de conformidad con el principio de necesidad, una vez que una persona ya está bajo el control de las fuerzas del orden, no será lícito seguir utilizando un irritante químico”.⁶⁸⁰

Preocupa además en el Protocolo 2.7 el uso de términos vagos como “un mal mayor”, “la actitud de la manifestación”, “el objetivo visual y psicológico definido” y “graves alteraciones” los cuales no brindan suficiente especificidad ni criterios concretos a las fuerzas de seguridad para decidir si se deben utilizar los disuasivos químicos en determinadas circunstancias. Por ejemplo, el INDH ha insistido en la necesidad de que los protocolos “doten de contenido términos como ‘graves alteraciones’, lo cual implica entregar criterios objetivos y fácilmente verificables para la policía, disminuyendo la discrecionalidad y arbitrariedad”.⁶⁸¹ Por otra parte, no se explica a qué se refiere la normativa con el “objetivo visual y psicológico”, pero de cualquier forma resulta cuestionable que el mismo constituya un objetivo legítimo para el uso de disuasivos químicos ante el derecho internacional. Además, como se mencionó en la discusión del Protocolo 2.5, que la actitud de los manifestantes (lo cual no se define en el Protocolo 2.7) determine la gradualidad del uso de los gases difícilmente respondería a los principios de necesidad y proporcionalidad.

El Protocolo 2.7 también da instrucciones para la etapa antes del uso de los disuasivos químicos. Primero, señala que se debe valorar el espacio físico, incluyendo si es abierto, cerrado y la dirección de viento, y si se trata de un lugar cerrado se deberá buscar rutas alternas de salida.⁶⁸² Sin embargo, según los estándares internacionales, las sustancias químicas irritantes no deben ser usadas en espacios cerrados si no existe adecuada ventilación o donde no hay una salida viable, debido al riesgo de muerte o de lesión grave por asfixia. Esta prohibición debería quedar más clara en el Protocolo. El Protocolo 2.7 tampoco contempla el posible riesgo que existe de estampidas al utilizar

680 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.2.7.

681 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

682 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos.

irritantes en espacios cerrados. Además, el Protocolo señala que antes de usar estas armas se deben tener en cuenta consideraciones como la dirección del viento, pero no señala los posibles riesgos relacionados, que es que los gases pueden tener efectos indiscriminados en áreas abiertas debido a cambios en la dirección del viento.⁶⁸³

Otras instrucciones incluidas en el Protocolo 2.7 es que se deben dar por lo menos tres avisos de advertencia con altavoces, indicando que por su seguridad abandonen el lugar los adultos mayores, personas con capacidades diferentes, mujeres embarazadas, niños, niñas o adolescentes u otras con notorios problemas de salud.⁶⁸⁴ Esta advertencia es acorde con los estándares internacionales, según los cuales se debe hacer antes del uso de cualquier arma menos letal que busque un efecto grupal y no individual, tales como los cañones de agua y el gas lacrimógeno.⁶⁸⁵

El Protocolo 2.7 prohíbe y restringe el uso de disuasivos químicos en ciertas circunstancias. En primer lugar, prohíbe su uso “en sectores donde puedan verse afectados hospitales, consultorios, escuelas, jardines infantiles” y similares.⁶⁸⁶ Esta prohibición atiende lo señalado por los estándares internacionales con respecto a que se debe tener especial consideración con aquellos grupos de personas que pueden ser particularmente vulnerables al efecto de algunas armas menos letales específicas.⁶⁸⁷ Este punto del Protocolo ha sido señalado por la Defensoría de los Derechos de la Niñez de Chile como positivo, aunque recomienda “establecer criterios científicos explícitos relativos a la distancia mínima permitida entre los lugares indicados y el lugar en que se pretenda utilizar disuasivos, a fin de prevenir la afectación de las personas allí presentes”.⁶⁸⁸ En similar sentido a lo señalado por la Defensoría de los

683 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.3.3.

684 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de Disuasivos Químicos. Aspectos Generales (7).

685 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.2.

686 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos.

687 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 2.7.

688 Defensoría de la Niñez de Chile, Oficio n.º 033/2019, 31 de enero de 2019, p. 15, <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/05/OFICIO-033-A-GRAL-DIRECTOR->

Derechos de la Niñez chilena, cabe resaltar que el Protocolo no brinda suficiente claridad con respecto a esta prohibición ya que alude a “sectores donde puedan verse afectados” los referidos establecimientos, pero no explica cómo las fuerzas de seguridad determinarían esa posible afectación, por ejemplo, a través de estudios y evaluaciones previas de riesgo. El Protocolo brindaría mayor claridad si se refiriera a criterios concretos, como distancias mínimas entre la manifestación y los lugares que requieren protección.

El Protocolo 2.7 también incluye restricciones en el uso de disuasivos químicos en escuelas, en el sector central de las ciudades y ante la presencia de grupos particularmente vulnerables. Con respecto a los establecimientos educacionales de enseñanza básica y media, el Protocolo 2.7 señala que los disuasivos químicos solo se utilizarán “cuando exista peligro para la integridad física de las personas o de los funcionarios policiales que intervengan en el lugar”.⁶⁸⁹ Para mayor precisión, y de conformidad con los estándares internacionales que señalan que los irritantes químicos solo deben ser utilizados cuando exista una amenaza inminente de daño, el Protocolo 2.7 debería especificar que en vez de existir peligro lo que debe existir es una amenaza inminente a la integridad física. Además, el Protocolo tendría que incluir los riesgos que implica el uso de disuasivos químicos en los lugares cerrados y las precauciones que se deben tomar al respecto, incluyendo prohibirlos si no existe adecuada ventilación o no hay una salida viable. Sin embargo, por la especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, el Protocolo podría incluir restricciones más estrictas aún. Por ejemplo, la Defensoría de los Derechos de la Niñez de Chile ha expresado preocupación sobre este Protocolo “en tanto el riesgo a la salud de niños, niñas y adolescentes continúa latente mientras no se cuente con estudios oficiales de sus efectos”.⁶⁹⁰ La Defensoría de los Derechos de la Niñez ha instado, de manera general y en virtud del principio precautorio, “a no utilizar disuasivos químicos mientras no se disponga de estudios oficiales de sus efectos en la salud de niños, niñas y adolescentes, toda vez que una advertencia mediante altavoces no es suficiente para impedir que niños, niñas y adolescentes se vean expuestos a reacciones químicas desconocidas”.⁶⁹¹ El INDH también ha pedido que se prohíba el uso

[CARABINEROS-OBS-PROTOCOLO-ORDEN-PUBLICO.pdf](#).

689 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de intervención para el mantenimiento del orden público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos (3).

690 Defensoría de la Niñez de Chile, Oficio n.º 033/2019, cit., p. 16.

691 *Ibid.*, p. 15.

de disuasivos químicos con grupos específicos de personas como niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.⁶⁹²

El Protocolo 2.7 acoge de cierta forma estas recomendaciones, pero solo para gases lacrimógenos, al restringirlos, en cualquiera de sus estados, ante la presencia de niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con capacidades diferentes o con notorios problemas de salud.⁶⁹³ La dificultad con la restricción es que no se define, por ejemplo, lo que clasificaría como un problema notorio de salud y, nuevamente, no se brindan luces sobre cómo las fuerzas de seguridad deben determinar si en cierto lugar se encuentran presentes algunas de las personas mencionadas (por ejemplo, el embarazo, las capacidades diferentes y los problemas notorios de salud no se pueden identificar siempre a simple vista), lo cual en la práctica pareciera dificultar enormemente el cumplimiento de esta instrucción si no se incorporan al Protocolo elementos sobre evaluación de riesgo previa a las manifestaciones. Además, el Protocolo no explica por qué solo los gases lacrimógenos y no otros tipos de disuasivos químicos se restringen ante la presencia de estas personas.

Finalmente, el Protocolo 2.7 restringe el uso de dispositivos de granadas de mano o cartuchos en el sector central de las ciudades, los cuales “sólo se utilizarán frente a necesidades imperiosas y luego de haber utilizado los demás medios dispersores, al enfrentar una manifestación que se encuentre en el nivel 4”.⁶⁹⁴ Llama la atención que en este punto el Protocolo se refiera nuevamente a las manifestaciones de nivel 4 cuando se supone, según este, que el uso de todos los disuasivos químicos se enmarca en el nivel 4. Además, ni el Protocolo 2.7 ni la Circular n.º 1832 de Carabineros explica cuáles son todos los medios dispersores que se deben utilizar antes del uso de los dispositivos referidos ni en qué orden/gradualidad se deben usar.

Protocolo 2.8: Empleo de escopeta antidisturbios (munición no letal).

Los Protocolos de Carabineros describen la escopeta antidisturbios como “un arma de fuego larga, y su denominación de antidisturbios se debe a que utiliza cartuchos calibre 12 mm. No letales, tales como, perdigón de goma, súper

692 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

693 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de disuasivos químicos. Aspectos Generales (7).

694 *Ibid.*, Aspectos Generales (5).

shock, entre otros, utilizándose bajo el nivel 4 del uso de la fuerza”.⁶⁹⁵ Tal como lo establece su definición, la escopeta es un arma de fuego y según la normativa chilena, lo que la hace “no letal” es su munición. Con la actualización que hace la Orden 2780 de 14 de julio de 2020 a los Protocolos de Carabineros,⁶⁹⁶ la Dirección de Carabineros de Chile reforma el Protocolo sobre empleo de escopeta antidisturbios, refiriéndose a “la necesidad de actualizar” el mismo “de conformidad con las observaciones generales y recomendaciones específicas” recibidas por diferentes actores, incluyendo al Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y representantes de la sociedad civil.⁶⁹⁷

El Protocolo 2.8, actualizado por la Orden 2780, establece que el empleo de la escopeta antidisturbios se dará en consideración de la necesidad, legalidad, proporcionalidad y progresividad de los medios, cuando “otros elementos menos lesivos, tales como agua, gases y otros resulten o puedan resultar insuficientes” o no corresponda su aplicación para el caso específico.⁶⁹⁸ Señala que su uso “será preferentemente defensivo, sobre todo para aquellos casos en que se persiga evitar o repeler agresiones contra la integridad física de manifestantes, otras personas o Carabineros o sus cuarteles especialmente si éstas se efectúan con armas de fuego”.⁶⁹⁹ Un avance en comparación con los demás protocolos es que el Protocolo 2.8 sí enmarca el uso de la escopeta en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, el mismo no parece cumplir con el principio de proporcionalidad al establecer que se pueden utilizar escopetas contra personas para defender cuarteles. Como lo establece la Guía ONU, este tipo de armamento solo debe ser utilizado para responder a una amenaza inminente de lesión a una persona.⁷⁰⁰

Con respecto a la munición que se puede utilizar en la escopeta, el Protocolo establece que debe tratarse de “munición con proyectiles menos letales, tales como perdigones de goma u otros”.⁷⁰¹ Aunque el Protocolo 2.8 no lo especifica, se puede suponer que la escopeta dispara varios proyectiles

695 *Ibid.*, Anexo 2. Glosario. Conceptos 9.

696 *Ibid.*, 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios (munición no letal).

697 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., Visto h.

698 *Ibid.*, 2.8. Empleo de Escopeta Antidisturbios, Aspectos Generales (1).

699 *Idem.*

700 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.5.2.

701 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., 2.8 Empleo de escopeta antidisturbios, Aspectos Generales (2) y (3).

al mismo tiempo⁷⁰² y, por tanto, cabría la advertencia de las Naciones Unidas con respecto a que este tipo de arma no cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad.⁷⁰³ Por último, es peligroso que el Protocolo deje abierto el tipo de munición que se puede utilizar al señalar “y otros” ya que no se sabe si existe regulación para esos otros posibles tipos de munición, ni si cumplen con los estándares internacionales. En este sentido, resulta relevante que Naciones Unidas ha establecido que las balas de metal cubiertas de goma son particularmente peligrosas y no deben ser utilizadas.⁷⁰⁴

Con respecto a cómo y cuándo se utilizan, el Protocolo 2.8 dispone que quien utilice la escopeta antidisturbios deberá considerar las circunstancias de cada caso específico como “la distancia entre el tirador con el o los sujetos cuya agresión se intenta repeler o evitar, la presencia de otras personas ajenas al hecho, las características del lugar (abiertos, cerrados, pasajes, calles, etc.)”.⁷⁰⁵ Además, el Protocolo señala que si a quien utiliza la escopeta le consta que entre los sujetos participantes existen niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores o personas notoriamente con problemas de salud o discapacidad, debe considerar esas circunstancias específicas “con la finalidad de evaluar la conveniencia de su uso”.⁷⁰⁶ Similar a otros protocolos en la normativa chilena, este se queda corto al no proporcionar información con respecto a las consideraciones que se menciona se deben tener como la distancia entre el tirador y los sujetos, y las características del lugar. Es decir, el Protocolo debería señalar con claridad cuál es la distancia dentro de la cual se puede disparar. También, al igual que el Protocolo 2.7 sobre disuasivos químicos, este se refiere a la posible existencia de personas pertenecientes a grupos vulnerables específicos, sin brindar detalles sobre cómo la persona que

702 Ver Catalina Fernández Carter y Javier Velásquez Valenzuela, *No disparar a la multitud. Prohibiciones internacionales en el uso de la munición antidisturbios que carabineros no cumple*, 28 de mayo de 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/05/28/no-disparar-a-la-multitud-prohibiciones-internacionales-en-el-uso-de-la-municion-anti-disturbio-que-carabineros-no-cumple/>; Catalina Fernández Carter y Javier Velásquez Valenzuela, *¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabineros a los manifestantes y por qué debe prohibirse*, 27 de mayo de 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/>.

703 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.5.6.

704 *Ibid.*, párr. 7.5.8.

705 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios, Aspectos Generales (4).

706 *Idem.*

utiliza la escopeta podrá determinar esa presencia. Más preocupante todavía es que aun si se supiera esa información, la misma solo serviría para evaluar la “conveniencia” del uso de la escopeta, lo cual constituye un estándar muy distinto y mucho más flexible al requerido por los principios de necesidad y proporcionalidad.

El Protocolo establece que si “considerando todas las circunstancias previamente señaladas” el funcionario debe usar la escopeta antidisturbios para “repeler o evitar un ataque”, “lo hará intentando causar el menor perjuicio posible a quien o quienes ejecuten la agresión o acto que intenta evitar o repeler”.⁷⁰⁷ En particular, “deberá por todos los medios posibles, evitar apuntar su disparo al rostro, a la cabeza o al torso por sobre la parte baja del abdomen, al igual que apuntar a una superficie para impactar por rebote, salvo que la gravedad de la acción y la necesidad de inmediatez de su actuar no lo permita”.⁷⁰⁸ Al respecto, y como se explicó *supra*, los estándares internacionales son claros en cuanto a que los proyectiles de impacto cinético no deben ser disparados a la cabeza, rostro o cuello, y el Protocolo 2.8 debería establecer esta instrucción de manera más clara y contundente. En el mismo sentido, el Protocolo también debería listar los riesgos asociados a no cumplir con esa instrucción: apuntar a la cara o la cabeza puede provocar fracturas de cráneo y lesiones cerebrales, daños en los ojos, incluida la ceguera permanente o incluso la muerte.

A nivel del sistema judicial en Chile ha habido distintos recursos para intentar, sin éxito, limitar el uso de la escopeta antidisturbios. La Corte de Apelaciones de Santiago acumuló 14 acciones de protección que fueron rechazadas el 28 de septiembre de 2020; al respecto, la Corte consideró que el “desenlace en actos violentos por parte de algunos ciudadanos no puede ser una justificación para impedir el uso del armamento propio de los organismos policiales”.⁷⁰⁹ La Corte de Apelaciones de Santiago,⁷¹⁰ al igual que la Corte Suprema del país,⁷¹¹ al confirmar una sentencia de la Corte de Apelaciones

707 *Ibid.*, 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios, Aspectos Generales (5).

708 *Idem.*

709 Undécima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Sentencia de recurso de protección de 28 de septiembre de 2020, Vistos y Teniendo Presente, punto Noveno, p. 21, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2020/10/Fallo-ICA-Santiago-Proteccion-172790-2019.pdf>.

710 *Ibid.*, p. 18.

711 Tercera Sala de la Corte Suprema de Chile, Sentencia de 20 de agosto de 2020, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/5010/2117/1598003607.pdf>.

de Temuco sobre el mismo tema en agosto de 2020,⁷¹² tomaron nota del hecho de que el Protocolo de Escopeta Antidisturbios había sido actualizado en julio 2020. Según la Corte de Apelaciones de Santiago, conforme al Protocolo actualizado, se restringió “el uso de la referida escopeta para casos eminentemente defensivos y no disuasivos” y se han “adoptado las medidas por parte de la autoridad policial, tendientes a resguardar la vida de las personas y evitar, con ello, la provocación de daños a terceros”.⁷¹³

La Corte Suprema de Chile también revocó la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso⁷¹⁴ donde se decretaba “la prohibición a Carabineros de Chile del uso, a todo evento, de balines percutidos a través de escopetas antidisturbios, debiendo implementar al efecto un protocolo para su utilización”.⁷¹⁵ El Máximo Tribunal sustentó su decisión en que los hechos y las peticiones que fueron demandados, como el uso proporcional de la fuerza, la utilización de algunos implementos utilizados para contener las manifestaciones, la legalidad de las actuaciones, y otras “es una temática que no puede ser resuelta por esta vía, pues los hechos y peticiones que se describen exceden de las materias que deben ser conocidas a través del recurso de protección, por lo que el recurso no podrá prosperar en ese aspecto”.⁷¹⁶

■ Colombia

En Colombia, el Reglamento de Armas Menos Letales es el que establece los criterios y las normas “que orientan el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por parte de la Policía Nacional”.⁷¹⁷ Este Reglamento dispone en sus considerandos que “la Policía Nacional, como garante del cumplimiento de las normas y del respeto por los Derechos Humanos, debe coadyuvar para que el uso de la fuerza, así como el empleo de cualquier tipo de arma en los diferentes actos del

712 Corte de Apelaciones de Temuco, Sentencia de 10 de junio de 2020, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/5010/2118/1598003620.pdf>.

713 Undécima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Sentencia de recurso de protección de 28 de septiembre de 2020, cit., punto octavo.

714 Tercera Sala de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de febrero de 2021, trigésimo primero, p. 65, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/02/RoI-N%C2%B079.055-2020.pdf>.

715 *Ibid.*, vigésimo, pp. 54 y 55.

716 *Ibid.*, vigésimo noveno, p. 62.

717 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 2.

servicio, se lleve a cabo de manera correcta y conforme a la ley”.⁷¹⁸ Con respecto al marco legal, el Reglamento señala que para el uso de la fuerza y el empleo de armas menos letales se debe considerar la normativa internacional convencional y no convencional, incluyendo el PIDCP, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), la Convención contra la Tortura, la CADH, el Código de Conducta ONU y los Principios Básicos ONU.⁷¹⁹ También señala todos los preceptos de la normatividad nacional con la cual la Policía Nacional debe cumplir y se refiere a normativa institucional de la Policía: “toda la reglamentación vigente en relación con el proceso de Integridad y Derechos Humanos en la Policía Nacional, el proceso de formación y capacitación, los procesos de control disciplinario y demás reglamentos que orientan el servicio de policía”.⁷²⁰ Estos “demás reglamentos” no se detallan en el Reglamento de armas menos letales.

Terminología utilizada y definición. Este Reglamento de Armas Menos Letales utiliza el término “menos letales” en vez de “no letales”, en concordancia con la tendencia internacional. Específicamente, el Reglamento menciona en sus considerandos que se incorpora el término “menos letales”, “el cual en el escenario internacional ha tenido gran aceptación [...] para referirse a los medios menos técnicos y tecnológicos que se utilizan al hacer uso diferenciado y proporcionado de la fuerza, antes del uso de las armas de fuego”.⁷²¹ Sin embargo, la definición de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en el Reglamento de Armas Menos Letales no señala de manera explícita que estas armas todavía conllevan cierto riesgo de causar la muerte o lesiones graves, aunque ese riesgo sea “menor”:

... medios de apoyo de carácter técnico y tecnológico que por su capacidad y características están concebidos para controlar una situación específica, sobre una persona o grupo de personas, involucradas en eventuales, conductas penales o comportamientos contrarios a la convivencia, con el objetivo de hacer uso diferenciado de la fuerza, neutralizando o disuadiendo la amenaza, y de esta manera evitando desplegar fuerza letal. El alcance y características técnicas de los dispositivos a emplear obedecen a las particularidades del fenómeno que se presente controlar.⁷²²

718 *Ibid.*, considerandos.

719 *Ibid.*, artículo 5.

720 *Ibid.*, artículo 6.

721 *Ibid.*, considerandos.

722 *Ibid.*, Capítulo 1, artículo 4, punto 2.

Tipos de armas menos letales. Las armas menos letales están clasificadas en el Reglamento en mecánicas-cinéticas, agentes químicos, acústicas y lumínicas, dispositivos de control eléctrico y auxiliares.⁷²³ El Reglamento de Armas Menos Letales lista 27 tipos distintos de armas menos letales y señala que cualquier arma no enunciada específicamente podrá ser utilizada por la Policía Nacional una vez se tenga el estudio técnico, autorización, reglamentación y capacitación.⁷²⁴ Con respecto a esto último, el Reglamento no es claro sobre qué tipo de reglamentación se requiere para las armas nuevas antes de usarlas, lo cual deja la duda de si la Policía en Colombia está utilizando armas cuyo uso no se conoce de manera pública, lo cual sería contrario a los estándares internacionales por temas de transparencia, regulación y control. Además, el Reglamento de Armas Menos Letales en Colombia tampoco especifica quién debe llevar a cabo los estudios técnicos de las nuevas armas mientras que los estándares internacionales enfatizan que estas evaluaciones deben ser realizadas por expertos independientes y multidisciplinarios sin conflictos de interés con las actividades comerciales.⁷²⁵

A continuación, se listan los tipos de armas menos letales según el Reglamento de Armas Menos Letales.⁷²⁶

Las armas mecánicas-cinéticas son:

- fusiles lanza gases y lanzadores múltiples,
- escopeta calibre 12,
- lanzadores de red de nylon o materiales,
- lanzador de munición esférica,
- munición de goma,
- cartuchos de impacto dirigido,
- cartuchos impulsores, y
- munición cinética.

Los agentes químicos son:

- dispositivo lanzador de pimienta con propulsión pirotécnica, gas o aire comprimido,
- granadas con carga química CS, OC,

723 *Ibid.*, artículo 18.

724 *Idem.*

725 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.2.2.

726 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 18.

- granadas fumígenas,
- cartuchos con carga química CS, OC, y
- cartuchos fumígenos.

Las armas acústicas y lumínicas son:

- granadas de aturdimiento,
- granadas de luz y sonido,
- granadas de múltiple impacto,
- cartuchos de aturdimiento, y
- dispositivo acústico largo alcance y nominal.

Los dispositivos de control eléctrico y auxiliares son:

- lanzadores múltiples eléctricos,
- pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico,
- bastón policial,
- dispositivo de *shock* eléctrico,
- lanzador *flash*,
- bengalas,
- animales entrenados,
- vehículos antimotines antidisturbios, y
- dispositivo lanza agua.

Contrario a los estándares internacionales, el Reglamento de Armas Menos Letales en Colombia no cuenta con una descripción o especificaciones sobre cada arma, lo cual imposibilita hacer una evaluación particular. Aun así, se puede ver que la lista de armamento menos letal disponible parece incluir armas que cuentan con advertencias serias a nivel internacional, incluyendo los agentes químicos y las armas mecánicas-cinéticas como lanzadores múltiples, escopeta calibre 12 y la munición de goma. Además, la Guía ONU señala que las armas deslumbrantes también pueden afectar el funcionamiento de la retina o incluso causar ceguera permanente.⁷²⁷

Empleo de armas menos letales. El Reglamento de Armas Menos Letales circunscribe el empleo de dichas armas a que estas sean dotadas oficialmente por la Institución en el marco del servicio de policía, que el personal de la policía esté debidamente entrenado y que debe estar limitado a

727 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.6.3.

la normatividad y principios expuestos en el Reglamento.⁷²⁸ De manera particular, el Reglamento de Armas Menos Letales establece que el uso de estas armas se dará “única y exclusivamente” cuando “(a) exista un riesgo razonable e inminente para la integridad física del policía o de terceras personas o (b) genere amenaza para la convivencia, en especial al componente de seguridad”.⁷²⁹ Conforme a los estándares internacionales, el Reglamento de Armas Menos Letales específicamente señala que el uso de estas debe atender a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad,⁷³⁰ y que antes de usarlas se debe procurar emitir una advertencia.⁷³¹ Sin embargo, el uso de términos vagos como “genere amenaza para la convivencia” no se apega a los principios de necesidad y proporcionalidad, y podría confundir a las fuerzas de seguridad ya que parecen implicar que el uso de las armas menos letales se puede dar en situaciones en las cuales la amenaza no es necesariamente inminente y no se hayan aplicado otras medidas menos nocivas.

Según el Manual Policial para Intervención en Manifestaciones, el personal que conforma los dispositivos mínimos de intervención básicos debe contar con las siguientes armas menos letales: fusil lanza gas, cartuchos con carga química CS, granadas con carga química CS, granadas fumígenas, granadas de aturdimiento.⁷³² Con respecto al Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), el mismo Manual Policial para Intervención en Manifestaciones señala que deben contar con las armas menos letales mecánicas-cinéticas, agentes químicos, acústicas y lumínicas, y dispositivos de control eléctrico y auxiliares. Al no especificar cuáles armas se incluyen exactamente dentro de esas categorías, se puede asumir que el Esmad puede cargar con cualquiera de las armas listadas en el Reglamento de Armas Menos Letales descrito *supra*.

El Manual Policial para Intervención en Manifestaciones, al igual que el Reglamento de Armas Menos Letales, omite explicar cuál es el uso legal de cada una de estas armas y tampoco incluye información alguna sobre sus características, mecanismos de lesión y contexto. Esto deja por fuera todas

728 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 17; ver Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 32.

729 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 17(3)(a).

730 Ver *supra* sección “Uso de la fuerza y derecho a la protesta”.

731 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 17(3)(b).

732 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., artículo 12(2).

las consideraciones relacionadas con la composición de los agentes químicos, cómo la dirección del viento puede influir en el impacto de las armas, las precisiones de los proyectiles, la distancia desde la cual se puede disparar y a qué lugar del cuerpo, las regulaciones de los niveles de las armas de descarga eléctrica o acústicas, los lugares en los que no se pueden utilizar ciertas armas, entre otras. Asimismo, no especifica los riesgos de las distintas armas menos letales, incluyendo en qué circunstancias pueden ocasionar lesiones o hasta la muerte. Al no contar con regulación completa sobre las armas menos letales y equipo relacionado que sea transparente y públicamente accesible, no se cumple con los estándares internacionales y resulta imposible verificar si las instrucciones que están recibiendo las fuerzas de seguridad con respecto a las armas menos letales y su uso cumple con las obligaciones internacionales de los Estados.

Recientemente, el uso de la escopeta calibre 12 por el Esmad fue revisado por la Corte Suprema de Justicia de Colombia la cual, al encontrar que fue usada inadecuadamente, suspendió su uso para el Esmad y cualquier institución que efectúe actividades de policía, hasta tanto se “constate la existencia de garantías para la utilización responsable y mesurada de dicho instrumento”.⁷³³ En el fallo, la Corte aclaró que “no todo acto desafiante constituye violencia” y que cuando la conducta se enmarca en ese terreno, la fuerza pública no está facultada para “actuar desmedidamente”, “menos a hacer uso indiscriminado de aquellas, que, aun siendo catalogadas como ‘*menos letales*’, tienen la capacidad de lacerar e incluso, causar efectos fatales por manipulación inadecuada de los artefactos de dotación asignados para el servicio”.⁷³⁴ Según la Corte, un evento como el analizado, en el que la escopeta calibre 12 causó la muerte de un muchacho de 18 años, genera desconfianza y temor entre los ciudadanos que deseen ejercer su derecho a la protesta pacífica porque “el Esmad no refleja capacitación ni medida en sus actos y, menos aún interés [de] salvaguardar la integridad de las personas con sus armas de dotación”.⁷³⁵

En la misma sentencia, la Corte Suprema, en línea con los estándares internacionales, manifestó su preocupación respecto a que “en lugares donde se presentan grandes aglomeraciones se lancen agentes químicos sin razón alguna, no sólo por la múltiple lesión al derecho a reunirse en lugares

733 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641/20, cit., p. 138.

734 *Ibid.*, p. 79.

735 *Ibid.*, p. 93.

públicos, también por el riesgo que supone originar una estampida en razón del pánico”.⁷³⁶ La Corte señaló que

tal conducta por parte del Esmad es reprobable, pues bajo ninguna premisa están facultados para agredir masivamente a quienes pacíficamente se expresan a través de la protesta; además, esa entidad en su ‘actividad de policía’ carece de la potestad para ‘disolver’ manifestaciones de manera arbitraria.⁷³⁷

■ Honduras

En Honduras, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional menciona de manera breve las armas menos letales.

Terminología utilizada y definición. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional utiliza el término “armas no letales” y no lo define.

Tipos de armas menos letales. El Reglamento de la Ley Orgánica menciona el uso de vara, agua y gases lacrimógenos como armas no letales.⁷³⁸

Empleo de armas menos letales. El Reglamento establece que “el uso progresivo de la fuerza es la selección adecuada de opciones de fuerza que debe utilizar [la Policía], para dar respuesta inmediata al nivel de sumisión o agresividad del ciudadano, en secuencia lógica y legal de causa y efecto”.⁷³⁹ En ese contexto, el Reglamento señala los cinco niveles de fuerza en donde el “uso defensivo de armas no letales (uso de vara, agua, gases lacrimógenos)” es el cuarto nivel luego de “control físico” y antes de “fuerza letal”.⁷⁴⁰ El Reglamento no brinda más detalle respecto al uso de armas menos letales y no se identificó otra normativa de acceso público en Honduras que regule el tipo y empleo de armas para poder evaluar mejor el cumplimiento de la normativa con los estándares internacionales. Con respecto a lo establecido en el Reglamento, cabe reiterar que el uso de la fuerza, y, por tanto, de las armas menos letales, debe regirse por la necesidad y la proporcionalidad y no puede ser una respuesta automática al nivel de resistencia o agresividad.

■ México

En México, la reciente Ley de la Guardia Nacional autoriza a sus integrantes el uso de armas de fuego y armas menos letales, atendiendo las disposiciones

736 *Ibid.*, p. 94.

737 *Idem.*

738 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 61(3)(d).

739 *Ibid.*, artículo 61.

740 *Idem.*

de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual desarrolla, entre otros, la definición y el tipo de armas menos letales que se permiten en el uso de la fuerza. Además, el nuevo Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza describe las situaciones en que se faculta el uso de armas menos letales a los agentes de las instituciones de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones.⁷⁴¹

Terminología utilizada y definición. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza utiliza el término “armas menos letales” en vez de “no letales”. Defina las armas menos letales como aquellas que “disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida”.⁷⁴² Aunque resulta positivo que la nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza acoja la terminología de “menos letales” adoptada por los organismos internacionales, la definición de las armas menos letales es imprecisa al no establecer claramente que estas tienen un riesgo de causar muerte o lesiones graves, aunque el riesgo sea menor que con armas de fuego. Al enfatizar que estas armas reducen al mínimo el riesgo, la definición puede sugerirle a los miembros de las fuerzas de seguridad que su uso no conlleva casi riesgo, lo cual, como se ha establecido, es falso.

Más allá de esto, hay una aparente contradicción en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza con respecto al efecto de las armas menos letales. Mientras en la definición, como se señaló, se indica que las armas menos letales reducen al mínimo el riesgo de causar lesiones que pongan en peligro su vida, la misma Ley nacional en la definición de otros conceptos relacionados con el impacto del uso de la fuerza en las personas da a entender que las armas menos letales pueden tener “alta probabilidad de dañar gravemente al agresor” y hasta un “alto riesgo de causar la muerte”.⁷⁴³ Esto último es acorde con lo establecido en los estándares internacionales con respecto a que las armas menos letales pueden ser letales. Pero con más razón sería importante que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza fuera clara y consistente en sus definiciones con respecto a la posible letalidad de las armas menos letales.

Tipos de armas menos letales. La Ley de la Guardia Nacional establece que esta contará, además de, con armas de fuego y municiones, con armas menos letales, equipos e instrumentos tecnológicos y con equipos de

741 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., pp. 464-486.

742 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 3 (III).

743 *Ibid.*, artículo 6 (VI) y (VII).

autoprotección (escudos, cascos, chalecos a pruebas de balas y medios de transporte a prueba de balas).⁷⁴⁴ Al respecto, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contempla que las instituciones de seguridad deben dotar a los agentes con “el equipo de protección y vehículos con o sin blindaje” como forma de proteger su integridad y para disminuir la necesidad del uso de cualquier tipo de armas.⁷⁴⁵ Además, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza indica que los agentes podrán tener a su cargo y portar las siguientes “armas incapacitantes menos letales”:

- bastón PR-24, tolete o equivalente,
- dispositivos que generan descargas eléctricas,
- esposas o candados de mano,
- sustancias irritantes en aerosol, y
- las mangueras de agua a presión.⁷⁴⁶

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no brinda más descripción sobre estas armas y mucho menos detalles sobre sus características, composición, mecanismos de lesión y riesgos asociados. El Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza brinda unas cuantas especificaciones más con respecto a las sustancias irritantes y los dispositivos que generen descargas eléctricas. En particular, señala que los agentes químicos serán “no letales para las personas y no agresivos con el medio ambiente”.⁷⁴⁷ Esta descripción de “no letales para las personas” resulta problemática ya que como bien lo señalan los estándares internacionales, la letalidad de los gases puede depender de la forma en que sean utilizados, no solo de su composición. Sobre los dispositivos eléctricos de control, el Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza exceptúa del uso por los agentes de seguridad aquellos que no tengan mecanismo que interrumpa automáticamente la descarga,⁷⁴⁸ lo cual cumple con lo señalado por la Guía ONU de que estos tipos de armas deben tener una interrupción automática de la descarga.⁷⁴⁹ Faltaría en la normativa mexicana establecer cuál es el tiem-

744 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, cit., artículos 43 y 44.

745 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 15.

746 *Ibid.*, artículo 15 (I).

747 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., p. 477.

748 *Idem.*

749 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.4.4.

po en el que esta se debe interrumpir, lo cual según la Guía ONU debe ser cinco segundos como máximo.⁷⁵⁰

Llama la atención que, a diferencia de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual señala de manera taxativa las armas menos letales que los agentes de seguridad podrán portar y emplear, el Protocolo Nacional sugiere que podrán utilizarse otras armas menos letales al introducir la lista así: “entre otros incapacitantes menos letales”.⁷⁵¹ Además, el Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza se refiere a unas “municiones de impacto reducido” que podrán utilizarse pero que no están incluidas en la lista de “armas incapacitantes menos letales”⁷⁵² y no señala ninguna información adicional al respecto, por lo que no queda claro a qué municiones se refiere.

Empleo de armas menos letales. La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza establece que las instituciones de seguridad asignarán las armas solamente al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso y que el agente solo podrá usar las armas que le han sido asignadas.⁷⁵³ Sobre las capacitaciones, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dispone que se emitirán los manuales correspondientes con el contenido de las prácticas que los agentes deben cumplir para estar capacitados, así como la “periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas” y técnicas de solución pacífica de conflictos.⁷⁵⁴ Sin embargo, aparte del ya mencionado Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza, no se han ubicado manuales y protocolos específicos sobre el uso de armas menos letales en los sitios oficiales del Gobierno mexicano.⁷⁵⁵

Con respecto al uso de las armas menos letales, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece que se utiliza para incapacitar a las personas, “con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta

750 *Idem.*

751 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, p. 476.

752 *Idem.*

753 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 14.

754 *Ibid.*, artículo 16.

755 En mayo de 2021 se publicó el Manual de Derechos Humanos y Uso de la Fuerza para el Servicio de Protección Federal, <https://www.gob.mx/proteccionfederal/documentos/manual-derechos-humanos-y-uso-de-la-fuerza-spf>, el cual fue presentado por la Dirección General de Profesionalización a través de la Academia de Formación, Capacitación y Profesionalización para “complementar el curso que se imparte a los policías de la Institución”. Dicho Manual se refiere a instrumentos internacionales de derechos humanos, a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y al Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza, pero no desarrolla nuevos estándares o procedimientos.

probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor”.⁷⁵⁶ Al respecto, según los estándares internacionales, la fuerza que puede resultar en lesiones moderadas o severas, incluyendo la fuerza aplicada por las armas menos letales, no puede ser utilizada simplemente para conseguir que una persona que está solamente resistiendo pasivamente cumpla con una orden.⁷⁵⁷ Por esto, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza debería establecer de manera más clara y conforme a los estándares que las armas menos letales no se pueden utilizar para responder a mera resistencia.

El Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza desarrolla un poco más lo de la resistencia que permite el uso de las armas menos letales, señalando que la resistencia debe ser “activa” y, a la vez, resistencia que no se haya podido hacer cesar “a través de medios disuasivos, persuasivos, de control de espacio o reducción física de movimientos”.⁷⁵⁸ Además, el Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza indica que la aplicación de la fuerza menos letal debe procurar el menor daño posible a las personas y será proporcional “al riesgo o amenaza que presenta la conducta agresiva de dicha persona”.⁷⁵⁹ En particular sobre los dispositivos eléctricos, agentes químicos y las municiones de impacto reducido, el Protocolo instruye que su uso se dará cuando la agresión pueda causar daños a las personas, “sin que necesariamente ponga en peligro la vida” y que estas armas serán consideradas como “medios de último recurso”.⁷⁶⁰ También faculta su uso para “hacer cesar conductas que no se han podido controlar por otros medios menos [lesivos]”.⁷⁶¹

Aunque el Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza, a diferencia de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, sí hace referencia a los principios de necesidad y proporcionalidad en el contexto de armas menos letales, lo de la medida de “último recurso” solo lo aplica al uso de algunas armas, lo que deja por fuera, por ejemplo, al bastón policial y a las mangueras de agua a presión, para las cuales también aplicarían los mismos principios de necesidad y proporcionalidad. Además, tanto el Protocolo Nacional como la Ley

756 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 6(V).

757 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 2.10.

758 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, p. 476.

759 *Idem*.

760 *Ibid.*, p. 477.

761 *Idem*.

Nacional sobre Uso de la Fuerza dejan lagunas importantes con respecto al uso de las armas menos letales, en particular al no incluir mayor información sobre cómo y cuándo se pueden usar, sus características y riesgos, así como las consideraciones que deben tener las fuerzas de seguridad para minimizar los riesgos de lesiones e incluso de muerte. Conforme a los estándares internacionales, toda esta información debe estar incluida en los protocolos y manuales que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dispone se deben emitir.

Análisis de la normativa a nivel estatal. En la Ciudad de México, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal de 2008, la cual precede a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, define las armas incapacitantes no letales como “las que son utilizadas para detener a un individuo”.⁷⁶² Así mismo, la Ley de Uso de la Fuerza de la Ciudad de México establece que la policía podrá utilizar armas incapacitantes no letales para “impedir que la persona que se intenta someter se produzca un daño mayor a sí misma, a ésta o a otras personas y poder trasladar a la persona sometida ante la autoridad correspondiente”.⁷⁶³ La terminología utilizada de “no letales”, así como la definición y el énfasis en que el uso de estas armas es para detener a las personas, someterlas y trasladarlas, es contrario a lo establecido en los estándares internacionales al no reconocer la posible letalidad de las armas menos letales ni tampoco establecer que su uso debe ser acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Un punto positivo de la Ley de Uso de la Fuerza de la Ciudad de México es que reconoce la importancia de establecer los componentes de las sustancias irritantes. En uno de sus puntos transitorios, la ley indica que la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia “fijarán los mecanismos necesarios para que en la utilización del arma incapacitante no letal relativa a sustancias irritantes en aerosol” se comprueben sus sustancias, materiales y elementos, en particular se debe verificar si no están prohibidos por ley o reservados para uso exclusivo del Ejército o la Armada.⁷⁶⁴ En este contexto, el Reglamento de esta ley agrega que deberán comprobarse los componentes de los dispositivos que generan descargas eléctricas.⁷⁶⁵ Sobre

762 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley que Regula el uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 22 de abril de 2008, artículo 2 (II), <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f9c89a9ff39e8126800e6180ee86e224.pdf>.

763 *Ibid.*, artículo 17.

764 *Ibid.*, transitorios, segundo.

765 Gobierno de la Ciudad de México, Reglamento de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 23 de noviembre de 2010, artículo

esto, se reitera la importancia, según los estándares internacionales, de que toda esa información sea pública y parte de las regulaciones sobre las armas menos letales.

Hallazgos

Regulación legal de las armas menos letales

En la revisión de la normativa sobre el uso de armas menos letales por fuerzas de seguridad en los seis países bajo estudio, se destaca el caso de Brasil, por ser el único de los Estados que regula el uso de este tipo de armas de forma específica, a nivel de legislación nacional y con alcance a todas las fuerzas de seguridad. En adición, Brasil cuenta con directrices o recomendaciones sobre el tema en tratamiento, emitidas a nivel federal.

México, como se analizó *supra*, es el único país de los estudiados que cuenta con una Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, que si bien no es específica para el uso de armas menos letales, como en el caso de Brasil, contiene algunas disposiciones generales sobre el uso de este tipo de armas las cuales, por el propio carácter de la norma, resultan de alcance general a todas las fuerzas de seguridad.

En contraposición a la regulación a nivel de ley que caracteriza a Brasil y México, en Chile y Colombia las regulaciones sobre armas menos letales se encuentran contenidas en reglamentos o protocolos internos de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, en estos países se destaca la existencia de normativa que refiere específicamente al uso de armas menos letales en el contexto de la protesta social. Chile es el país que cuenta con un mayor desarrollo sobre ciertas armas menos letales, aunque no sobre la totalidad: existen solo cuatro protocolos específicos de un total de más de diez armas menos letales detalladas por la normativa; y, como se analizó, pese a su destacable nivel de especificidad, su contenido no puede considerarse en seguimiento de los criterios establecidos por los estándares.

En Argentina y Honduras no se pudo encontrar normativa nacional, de alcance general y de acceso público que regule la utilización de armas menos letales por parte de las fuerzas de seguridad. En Argentina, sin embargo, sí existen regulaciones provinciales que abordan la utilización de armas menos letales, en particular, en el contexto de la protesta social.

5, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_LEY_QUE_REG_EL_USO_DE_LA_FUER_DE_LOS_CUERP_DE_SEG_PUB_DEL_DF.pdf.

Finalmente, un aspecto importante que ya se ha mencionado, es que por lo menos en Argentina, Chile y Honduras se entiende que existe normativa relevante que no es de acceso al público, lo cual no cumple con el principio de legalidad y transparencia que debe regir este tipo de regulaciones. En el caso de Brasil y México, tampoco se ubicaron los reglamentos y manuales a los que hace referencia la Ley sobre Armas Menos Letales y la Ley Nacional sobre Uso de la fuerza, respectivamente.

Sin embargo, en términos generales, aún en los casos en que la normativa es de acceso público, se observa con preocupación una gran falta de información y detalles sobre las armas, así como las reglas específicas sobre cómo operarlas y cuándo usarlas, y los correspondientes riesgos para la salud, integridad física, la vida y demás derechos implicados en la protesta social. Aun en los casos en que se identificó un abordaje más detallado, ninguna regulación se puede considerar en conformidad con los estándares internacionales.

Terminología utilizada y definición

La normativa brasileña utiliza el término “instrumentos de menor potencial ofensivo”, mientras que Colombia y México refieren a “armas menos letales”. Honduras, en contradicción con lo señalado por los estándares, se refiere a “armas no letales”. Chile utiliza ambos conceptos de forma indistinta: se refiere a “menos letales” y “no letales”. Argentina, como se señaló, no cuenta con normativa nacional de acceso público que refiera o defina las armas menos letales.

Aún en los casos en que el término utilizado se ajusta a los estándares, las descripciones de las armas no cumplen con las consideraciones del derecho internacional con respecto a que quede claro que las armas menos letales también conllevan riesgo para la vida y la integridad física, lo que contradice a veces la propia denominación. En el mismo sentido, ninguno de los países en estudio señala de forma inequívoca que las armas menos letales pueden ser letales, aunque esa letalidad sea reducida.

Tipos de armas menos letales

Chile es el país que cuenta con la normativa más específica sobre el uso de armas menos letales en el contexto de manifestaciones, la cual incluye definición de varias de las armas y protocolos concretos internos de las fuerzas de seguridad sobre algunas de ellas. Aun con un alto nivel de detalle, esta normativa se queda corta al dejar por fuera consideraciones importantes sobre sus características y los riesgos que implica el uso de armas menos letales permitidas.

En el caso de Brasil, si bien es el único país que cuenta con legislación específica, su contenido resulta bastante escueto. Define las armas menos letales y establece los principios que rigen su uso, pero no incluye información sobre el tipo de armamento permitido ni detalles de composición, riesgos y empleo.

Colombia y México incluyen un listado de armas menos letales que pueden ser utilizadas, sin embargo, al igual que Brasil, la normativa no brinda descripción de las armas, detalles de su composición y riesgos, ni indicaciones para su uso adecuado.

A modo general, para los países que cuentan con listas o referencias de los tipos de armas menos letales, llama la atención la inclusión de armamento menos letal ampliamente cuestionado por organismos internacionales como fusiles de lanzamientos múltiples y escopetas que utilizan perdigones de goma.

Finalmente, preocupan en particular los casos de Argentina y Honduras, donde la falta de normativa impide conocer las armas menos letales que se encuentran habilitadas para su uso en cada país.

Empleo de armas menos letales

En general, las reglas establecidas en la normativa nacional sobre el uso de armas menos letales no incorporan de manera central los principios sobre uso de la fuerza y tampoco cumplen con ellos en su desarrollo, muchas veces sugiriendo que el uso de estas armas responde a situaciones específicas de manera automática, contrario a lo establecido en los estándares internacionales. La incorporación de otros criterios, como lo hace la legislación brasileña con las consideraciones de los efectos psíquicos, confunde e incumple con los estándares. El caso chileno –aunque se reconoce como positivo su esfuerzo por reglamentar de manera específica el uso de armas menos letales (siendo el único país de los estudiados que lo hace)– preocupa porque las reglas que desarrolla para el uso de vehículos lanza aguas, vehículos tácticos de reacción, disuasivos químicos y la escopeta antidisturbios utiliza lenguaje vago e impreciso que termina habilitando el uso indebido de estas. Además, las situaciones en las que se permite su uso no necesariamente responden a los principios de necesidad y proporcionalidad, y los pocos criterios técnicos que se incluyen sobre cómo operarlas no reflejan de manera apropiada ni corresponden a los riesgos graves que representa su uso. Como un aspecto positivo, la normativa chilena toma en cuenta consideraciones específicas para las poblaciones vulnerables en el uso de armas menos letales, aunque le falte claridad sobre cómo protegerlas.

Síntesis de hallazgos

Regulación legal de las armas menos letales:

- En general, la normativa de los seis países bajo estudio resulta insuficiente e incompleta; y aun en los casos en que se identifica un abordaje más detallado, el contenido de la normativa no se puede considerar en conformidad con los estándares.
- Destaca el caso de Brasil, que es el único país de los estudiados que cuenta con una legislación nacional específica de alcance a todas las fuerzas de seguridad, sobre armas menos letales.
- En México, sin ser específica sobre armas menos letales, la regulación relevante cuenta con jerarquía de ley.
- Chile y Colombia regulan el uso de las armas menos letales a nivel de reglamentos o protocolos internos de las fuerzas de seguridad, incluyendo el contexto de la protesta social.
- Chile es el único de los países estudiados que desarrolla protocolos con cierto nivel de detalle sobre el uso de armas menos letales específicas, aunque solo lo hace para cuatro de las más de diez armas de este tipo que incluye en su normativa.
- Argentina es el único país donde no se pudo encontrar ninguna normativa de acceso público a nivel nacional que mencione o regule la utilización de armas menos letales por las fuerzas de seguridad.
- En Argentina, Chile y Honduras se entiende que existe normativa relevante que no es de acceso al público, en contradicción con los principios de legalidad y transparencia que deben regir este tipo de regulaciones. En el caso de Brasil y México no se ubicaron los reglamentos y manuales a los que hace referencia la Ley sobre Armas Menos Letales y la Ley sobre Uso de la Fuerza, respectivamente, y se entiende que no han sido emitidos.

Terminología utilizada y definición: Brasil se refiere a “instrumentos de menor potencial ofensivo”; Colombia y México se refieren a “armas menos letales”; Chile aborda ambos términos, “menos letales” y “no letales”; Honduras se refiere a “armas no letales”. Aún en los casos en que el término utilizado se ajusta a los estándares, las descripciones de las armas no cumplen con las consideraciones del derecho internacional con respecto a que debe quedar claro que las armas menos letales también conllevan riesgo para la vida y la integridad física, lo que contradice a veces la propia denominación.

Tipos de armas menos letales: en Argentina y Honduras, la falta de normativa impide conocer las armas menos letales que se encuentran habilitadas para su uso al interior de cada país. En Brasil, pese a la regulación específica, la Ley es escueta e impide, al igual que en Argentina y Honduras, contar con

información sobre los tipos de armas menos letales que se encuentran autorizadas y en uso. Chile, Colombia y México incluyen en su normativa interna, listas de armas menos letales que pueden ser utilizadas; sin embargo, no brindan mayores descripciones ni detalle de su composición o consideraciones de riesgos. Preocupa especialmente la inclusión de armamento menos letal ampliamente cuestionado por los organismos internacionales como armas cinéticas o fusiles de lanzamientos múltiples, municiones de goma y escopetas con cartucho de perdigones de goma.

Empleo de armas menos letales: en general, las reglas establecidas en la normativa nacional sobre el uso de armas menos letales no incorporan de manera central los principios sobre uso de la fuerza, en contravía de los estándares internacionales. Preocupa especialmente que en las situaciones en las que se permite el uso de armas menos letales, las directrices no respondan a los principios de necesidad y proporcionalidad. Los pocos criterios técnicos que se incluyen en las normativas sobre cómo operar armas menos letales no reflejan de manera apropiada ni corresponden a los riesgos graves que representa su uso.

PROHIBICIÓN DE LA FUERZA LETAL COMO RECURSO DE CONTROL EN LAS PROTESTAS

Estándares internacionales

El único objetivo legítimo para utilizar la fuerza letal según los estándares internacionales es la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes.⁷⁶⁶ Este principio está consignado en los Principios Básicos ONU, que establecen que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente o lesiones graves [...] sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos”, y que en cualquier caso, “sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.⁷⁶⁷ El Comité de Derechos Humanos ha explicado que “solo se permitirá

766 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 36*, cit., párrs. 12, 72 y 73.

767 ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 9. Cabe notar que en la versión original en inglés de los Principios Básicos dice: “sólo se podrá hacer uso intencionalmente letal de armas de fuego cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”. Ver también ONU, *Informe del*

la privación intencional de la vida, por cualquier medio, cuando sea estrictamente necesaria para proteger la vida frente a una amenaza inminente”.⁷⁶⁸ En este sentido, también la Corte IDH ha determinado que el uso de la fuerza letal o armas de fuego se sitúa en un mayor grado de excepcionalidad que otros tipos de fuerza y que se prohíbe como regla general, a menos que sea “absolutamente necesario”.⁷⁶⁹

La Relatoría ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha explicado que el principio de “protección de la vida” implica que “se podrá cobrar intencionalmente una vida solo para salvar otra” y “puede considerarse el eje rector de la protección del derecho a la vida”.⁷⁷⁰ Esta Relatoría ha proporcionado, para guía de los Estados, ejemplos de normativa que está en conformidad con los principios internacionales sobre el empleo de la fuerza letal:

El uso de armas de fuego solo se permitirá cuando sea estrictamente necesario para preservar la vida humana, y las armas de fuego solo podrán utilizarse para salvar o proteger la vida del agente o de otra persona y en defensa propia o en defensa de otra persona contra una amenaza inminente para la vida o una amenaza de lesiones graves.

Asimismo, la referida Relatoría ha señalado este ejemplo como uno que no cumpliría con estos principios: “La policía podrá emplear armas cuando estén en juego el orden público o la seguridad”.⁷⁷¹

En línea con el principio de protección de la vida, los Estados y sus fuerzas de seguridad no pueden recurrir al uso de la fuerza potencialmente letal “meramente para mantener o restituir el orden público” o para proteger bienes jurídicos como la propiedad.⁷⁷² El uso de armas de fuego solo se justificaría durante una manifestación ante “la amenaza inminente de muerte o de lesión grave, y dicho uso estará sujeto a los requisitos de necesidad y

Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36, cit., párr. 71. Por “armas letales” se entiende, según la interpretación de la Relatoría sobre ejecuciones extrajudiciales, “todas las armas que están diseñadas para ser letales y que probablemente lo serán, lo que incluye las armas pesadas tales como bombas y misiles (drones)”.

768 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 36*, cit., párr. 12.

769 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 68. Ver también Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 84. Ver también Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú., cit., párr. 263.

770 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 70.

771 *Ibid.*, párr. 94.

772 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 116.

proporcionalidad”.⁷⁷³ Los principios de necesidad y proporcionalidad para el uso de la fuerza no permiten supuestos en que se pueda disparar indiscriminadamente a una multitud o en que la fuerza letal pueda utilizarse para disolver una protesta.⁷⁷⁴ Es por esto que, en el contexto de protestas sociales, la CIDH ha recomendado que “la mejor medida” para prevenir la violencia letal y muertes es que se prohíba a las fuerzas de la policía portar armas de fuego y munición de plomo en los operativos de control de las protestas sociales.⁷⁷⁵ Los Estados tienen el deber de “implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas”.⁷⁷⁶ La prohibición de portar armas de fuego en el contexto de la protesta social no solo ayuda a prevenir un uso indebido de la fuerza letal, sino que también es importante para la protección del derecho a la protesta, ya que la presencia de armas de fuego en una reunión podría percibirse como amenaza o provocación,⁷⁷⁷ lo que causaría un *chilling effect* en el derecho a la protesta y los derechos relacionados.

Para los supuestos extremos y excepcionales en los que se presente una situación de riesgo inminente para la vida o integridad física, los operativos sí pueden contemplar que se disponga de armas de fuego “en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación” y “deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada”.⁷⁷⁸

Como ha señalado Amnistía Internacional en sus Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos ONU, el marco operativo de los Estados debe, además de reiterar el principio de “protección de vida”, incluir instrucciones para una serie de situaciones que los funcionarios de las fuerzas de

773 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., párr. 60. Ver también ONU, *Principios básicos*, cit., principio 14.

774 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 81. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 114; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, cit., párrs. 10-11; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., párr. 61.

775 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 117.

776 CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, cit., párr. 68; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*, cit., párr. 201; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 81. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 114.

777 Ver Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., párr. 7.4.3.

778 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 118.

seguridad pueden enfrentar y la manera de responder a ellas.⁷⁷⁹ Así, Amnistía Internacional explica que aun en el caso de un ataque potencialmente letal, “debe considerarse una respuesta con medios menos letales, si es probable que sean efectivos y no aumentan el riesgo” para las fuerzas de seguridad y también que el principio de “protección de la vida” exige que, en caso de duda, los funcionarios de las fuerzas de seguridad no hagan uso de sus armas de fuego.⁷⁸⁰

Síntesis de estándares internacionales

La normativa debe prohibir el uso de la fuerza letal en el contexto de protestas.

- Debe establecer que en general no se puede portar armas de fuego y municiones de plomo en las protestas.
- En caso de autorizar la portación de armas de fuego, debe establecerse en un radio delimitado por fuera de la manifestación.

La normativa debe establecer claramente el único objetivo legítimo para el uso de la fuerza letal: cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida o la integridad física de una persona ante una amenaza inminente.

- Debe establecer que las fuerzas de seguridad no pueden recurrir al uso de la fuerza potencialmente letal meramente para mantener o restituir el orden público o para proteger bienes jurídicos como la propiedad.
- Debe establecer que no se puede disparar indiscriminadamente en contra de una multitud.
- Debe establecer que no se puede utilizar la fuerza letal para disolver una protesta.

Análisis de la normativa nacional

Dada la importancia de excluir la fuerza letal como un posible recurso en las manifestaciones públicas, esta sección se enfoca principalmente en revisar la normativa de los seis países estudiados para entender si la misma contiene taxativamente esta prohibición, tanto a nivel de uso como de portación de armas de fuego. Se analizan además, de manera breve, las disposiciones relevantes en la normativa estudiada sobre el uso de la fuerza letal y su conformidad con los estándares internacionales.

779 Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley - Versión corta*, cit., p. 13.

780 *Ibid.*, p. 35.

■ Argentina

Argentina no cuenta con normativa nacional de carácter público que prohíba el uso de armas letales en contextos de protesta.

La Ley Orgánica de la Policía Federal establece que dicha fuerza de seguridad “podrá esgrimir ostensiblemente sus armas para asegurar la defensa oportuna de las personas o derechos de terceros o de los propios”.⁷⁸¹ Aunque esta norma no señala si las armas a las que se refiere son armas letales, lo cual se debería especificar, cabe notar que el estándar de “defensa oportuna” de las personas o derechos no sería el que los estándares internacionales requieren para el uso de armas de fuego que, como se ha dicho, debe ser la defensa para proteger la vida o la integridad física de una persona ante una amenaza inminente.

Análisis de la normativa a nivel provincial. En los Criterios Mínimos del Chaco se establece, conforme a los estándares, que se prohibirá portar armas de fuego “a todo el personal policial o fuerzas de seguridad que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes”.⁷⁸² Además, señala que “el personal policial o de seguridad que intervenga en los operativos de control de manifestación pública no dispondrá de municiones de poder letal”.⁷⁸³ De manera similar, la Ley de Seguridad Pública de Buenos Aires prohíbe expresamente “la portación de armas de fuego y municiones de poder letal” al personal policial “que por su función en el operativo esté destinado a entrar en contacto directo con los manifestantes”.⁷⁸⁴

La Ley de Seguridad Pública de Buenos Aires contiene guías sobre el uso de “fuerza directa” por parte de personal policial. Esta Ley no define lo que significa “fuerza directa” aunque en la sección relevante se refiere a “armas de fuego” y también a “otras medidas de fuerza directa” sin explicar cuáles son esas otras medidas.⁷⁸⁵ En este punto en particular la referida normativa se beneficiaría de mayor claridad sobre lo que constituye “fuerza directa” y si aplican diferentes criterios según el tipo de fuerza que se aplica.

Sobre el uso de armas de fuego como medio de fuerza directa, la Ley de Seguridad Pública de Buenos Aires establece que solo podrá recurrirse a

781 Presidente provisional de la Nación de Argentina, Ley Orgánica de la Policía Federal, cit., artículo 8.

782 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 10.

783 *Idem*.

784 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 99.

785 *Ibid.*, Capítulo IV.

estas “cuando otras medidas de fuerza directa no hayan tenido éxito o cuando presumiblemente no lo tendrán.”⁷⁸⁶ Este último punto sobre la presunción de su falta de utilidad para cumplir con el cometido difiere de lo establecido en los Principios Básicos con respecto a que las armas de fuego se utilizarán solo cuando “resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos” y no cuenta con ninguna otra guía para el personal policial que permita determinar dicho supuesto. Además, la norma no señala que el único objetivo legítimo para utilizar la fuerza letal es la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes. Como está redactada la norma, pudiese dar a entender que los funcionarios de las fuerzas de seguridad pueden recurrir a armas de fuego cuando las armas menos letales no estén cumpliendo su propósito, aun cuando ese propósito no sea la protección de la vida o de la integridad física, lo cual sería contrario a los estándares internacionales sobre uso de la fuerza letal.

En la norma se destacan dos prohibiciones concretas sobre el uso de armas de fuego: 1) contra personas que según su apariencia sean menores de dieciocho años; y 2) cuando ponga en peligro a personas que manifiestamente no estén involucradas en la creación del riesgo.⁷⁸⁷ En ambos casos, la norma establece como excepción a la regla que se habilita el uso de armas de fuego cuando se trate del único medio para repeler un peligro grave e inminente para la vida.⁷⁸⁸ Esta excepción a la regla resulta confusa a la luz de los estándares internacionales ya que da a entender que las armas de fuego se pueden utilizar en circunstancias que no representen “un peligro grave e inminente para la vida”.

■ Brasil

En Brasil no se encontró, a nivel de legislación, una normativa que establezca la prohibición de portar o utilizar armas de fuego por parte de los agentes de seguridad pública específicamente referida al contexto de la protesta social. La Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en manifestaciones sí establece que las armas de fuego no deben usarse en manifestaciones o eventos públicos.⁷⁸⁹ Aunque no sea normativa de carácter vinculante, resulta importante que Brasil incluya esto dentro de sus recomendaciones

786 *Ibid.*, artículo 98.

787 *Idem.*

788 *Idem.*

789 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, artículo 3.

de actuación en el contexto de protestas. Sin embargo, para mayor claridad y conformidad con los estándares y que no se preste a interpretaciones equivocadas, la disposición debería prohibir el portar las armas de fuego en las manifestaciones públicas, no solamente su uso.

A nivel general sobre el uso de armas de fuego, la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza establece lineamientos para el uso de armas letales por parte de los agentes de seguridad pública⁷⁹⁰ y determina, conforme a los estándares internacionales, la prohibición de uso de armas de fuego contra personas, salvo en casos excepcionales de defensa propia o de terceros contra peligro inminente de muerte o lesión grave.⁷⁹¹ Por su parte, la Ordenanza define como ilegítima la utilización de arma de fuego contra personas desarmadas, en escape, o contra aquellas que no representen un riesgo inmediato,⁷⁹² y contra vehículos que violen un bloqueo policial en la vía pública si ello no representa un riesgo inmediato de muerte o lesiones graves.⁷⁹³ Finalmente, la Ordenanza establece como una práctica inaceptable el llamado “disparo de advertencia”,⁷⁹⁴ y determina que apuntar un arma de fuego contra personas en medio de procedimientos de abordaje, no puede considerarse una práctica rutinaria o habitual.⁷⁹⁵

Además, la Ley de Armas Menos Letales establece que no es legítimo el uso de arma de fuego i) en contra de persona en fuga que esté desarmada o que no represente riesgo inmediato de muerte o lesión a los agentes de seguridad o a terceros, y ii) en contra de un vehículo que desobedezca bloqueo policial en vía pública, excepto cuando el acto represente riesgo de muerte o lesión a los agentes de seguridad o a terceros.⁷⁹⁶ Estas disposiciones con respecto al uso de armas letales están en línea con los estándares internacionales al solo poder ser utilizadas cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida y no, por ejemplo, simplemente para prevenir fugas. Por supuesto, aun en los casos en que exista riesgo de muerte, la actuación de las fuerzas de seguridad debe responder a los principios de necesidad y proporcionalidad.

790 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo I.

791 *Ibid.*, anexo I, artículo 3.

792 *Ibid.*, anexo I, artículo 4.

793 *Ibid.*, anexo I, artículo 5.

794 *Ibid.*, anexo I, artículo 6.

795 *Ibid.*, anexo I, artículo 7.

796 Congreso Nacional de Brasil, Ley 13.060, cit., artículo 2, párr. único (I).

El Supremo Tribunal Federal examinó la constitucionalidad de la Ley de Armas Menos Letales con respecto a la limitación del uso de armas de fuego y la declaró constitucional afirmando que “la proporcionalidad del uso de la fuerza por los agentes de seguridad pública viene directamente del texto constitucional y de los tratados de derechos humanos a que la República Federativa de Brasil ha adherido” (traducción propia).⁷⁹⁷ En este sentido, el Tribunal estableció que la Ley de Armas Menos Letales respalda a los Principios Básicos ONU, adoptando criterios mínimos de razonabilidad y objetividad en el empleo de la fuerza por agentes de seguridad, y así protege el derecho a la vida, al proteger a toda y cualquier persona de ser arbitrariamente privada de ella.⁷⁹⁸

■ Chile

En Chile, el Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza no se refiere al uso de armas letales en el contexto específico de la protesta social. Sobre el uso de armas letales en el mantenimiento del orden público, dicho decreto establece que los “funcionarios policiales deberán evitar el uso intencional de armas letales, debiendo preferir el empleo de elementos o la adopción de medidas menos dañinas para lograr sus objetivos”.⁷⁹⁹ Esta norma no refleja lo establecido en los estándares internacionales con respecto a que el uso intencional de armas letales se debe limitar a cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

A diferencia del Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza, la Circular n.º 1832 de Carabineros integra el carácter de excepcionalidad que rige el uso de armas letales en línea con el derecho internacional al establecer que es “una medida extrema, aceptable sólo en circunstancias excepcionales que supongan un peligro inminente de muerte o lesiones graves para el Carabinero o para cualquier otra persona”.⁸⁰⁰ Detalla la circular que “no debe emplearse para hacer demostraciones de fuerza, sino para neutralizar de manera inmediata una agresión potencialmente letal, teniendo siempre en consideración

797 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Acción Directa de Inconstitucionalidad 5.243 DF, ADI 5243/DF, Rel. Acórdão Min, Edson Fachin, j. 11.4.2019, p. 1, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750429327>: “A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu”.

798 *Ibid.*, pp. 19 y 20.

799 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364, cit., artículo 1ero. (3).

800 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, cit., III.

la protección de terceras personas distintas a la situación, absteniéndose, si fuera posible, de utilizarla⁸⁰¹. Esta parte de la normativa explica de manera clara, y acorde con los estándares internacionales, que la fuerza letal no se puede usar para demostraciones de fuerza como, por ejemplo, para disparar indiscriminadamente a la multitud.

La Circular n.º 1832 de Carabineros también incluye entre los Protocolos de Carabineros, el Protocolo 2.9 del empleo de armas de fuego, el cual reitera los cuatro principios que rigen el uso de armas de fuego en la normativa chilena (legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad) y enfatiza que su uso es una medida extrema.⁸⁰² La Circular n.º 1832 de los Carabineros y el Protocolo 2.9 establecen que estas armas solo pueden utilizarse en “circunstancias excepcionales que supongan la existencia de un peligro inminente de muerte o lesiones graves, sea para el Carabinero o para cualquier otra persona”, y que una vez que haya cesado la situación, no debe emplearse armas de fuego.⁸⁰³

Este protocolo también señala que se deberá hacer todo lo posible para evitar el uso de armas de fuego, especialmente contra niños, niñas y adolescentes.⁸⁰⁴ Sin embargo, este lenguaje genérico y vago, al referirse a “todo lo posible para evitar su uso”, en vez de prohibir su uso taxativamente o referirse a los principios de necesidad y proporcionalidad, no cumple con los estándares de máxima restricción de armas de fuego, en especial al tratarse de la protección de esta población particularmente vulnerable al uso de la fuerza.⁸⁰⁵ Respondiendo a un incidente fuera del contexto de protesta social, Unicef y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Acnudh) han instado al Estado chileno a revisar y reformular los protocolos policiales que regulan los procedimientos que involucran a niñas, niños y adolescentes para que se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos, señalando que “ninguna situación justifica que Carabineros haga uso de armas de fuego para contener incidentes que involucran a

801 *Idem.*

802 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit. Anexos - Orden General n.º 2635, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.9. Empleo de armas de fuego. Principios (1) (2) (3) (4) (5).

803 *Ibid.*, principio (1).

804 *Ibid.*, etapa (2).

805 ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artículo 3(c).

menores de edad, especialmente si se trata de niños, niñas y adolescentes que están bajo la protección del Estado”.⁸⁰⁶

■ Colombia

La normativa colombiana restringe de manera expresa el uso de armas de fuego por las fuerzas de seguridad en sus intervenciones en manifestaciones pacíficas. El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza establece taxativamente que “el personal uniformado de la Policía Nacional, que intervenga en manifestaciones públicas y pacíficas, no podrá hacer uso de armas de fuego en la prestación del citado servicio”.⁸⁰⁷ Para mayor claridad, y de conformidad con los estándares, la normativa debería precisar que lo que se prohíbe no es solo el uso, sino la portación de armas de fuego. Esto sí queda claro en el Protocolo sobre el derecho de reunión que señala que “los funcionarios que intervienen en los servicios de acompañamiento, prevención, e intervención en manifestaciones y control de disturbios no portarán armas de fuego”,⁸⁰⁸ lo cual resulta más claro que lo dispuesto en el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza al prohibir expresamente la portación de armas de fuego en el servicio policial para manifestaciones.

Con respecto al uso de armas letales, el Reglamento Policial sobre armas menos letales establece que cuando el funcionario se encuentra ante resistencia reactiva, “podrá hacer uso de las armas de fuego en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida”.⁸⁰⁹ Más adelante, el mismo Reglamento señala que podrá hacerse uso de las armas de fuego “como último recurso en el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza, y solo en eventos donde la vida del funcionario de policía o de terceros se encuentre en inminente peligro”.⁸¹⁰ Al limitar el posible uso de armas letales a circunstancias de peligro inminente

806 Unicef-Acnudh, Comunicado de Prensa, “Unicef y Acnudh solicitaron adecuar los protocolos policiales a los tratados internacionales de derechos humanos”, 19 de noviembre de 2020, <https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-y-acnudh-solicitaron-adecuar-los-protocolos-policiales-los-tratados>.

807 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 35.

808 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 21, numeral 8.

809 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 13, numeral 3.

810 *Ibid.*, artículo 14.

para la vida de una persona, la normativa colombiana enmarca su uso acorde a los estándares internacionales, aunque podría ser más clara con respecto a que el uso de la fuerza letal solo aplica en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas.⁸¹¹ Al respecto, la definición del principio de necesidad en el Reglamento⁸¹² señala de manera expresa que aplica a armas de fuego, lo cual debe brindar mayor claridad para guiar a las fuerzas de seguridad.

La reciente sentencia sobre uso de la fuerza de la Corte Suprema de Justicia colombiana referida *supra*⁸¹³ señaló la importancia de que las fuerzas de seguridad conozcan la normativa sobre armas letales y “no letales” y sean capacitadas adecuadamente con el objetivo de que, ante los eventos en donde deban decidir acerca del uso de la fuerza, posean los elementos de juicio para hacerlo.⁸¹⁴ Sobre los hechos analizados el tribunal señaló que el accionar de las fuerzas policiales –y en el caso concreto, el accionar particular del Esmad, el cual se abordará en la sección “Uso de las fuerzas militares o militarizadas en contextos de protesta” de este capítulo– puede constituir una:

... amenaza seria, cuando se utilizan armas o elementos letales para la vida o la irracionalidad, con la capacidad de causar un perjuicio irremediable para las personas que en el contexto del ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, protestan con un fin legítimo, si no se toman medidas racionales y democráticas para precaver sus desmanes, en un marco pluralista que preserve el derecho al disenso pacífico.⁸¹⁵

■ Honduras

En Honduras no se ubicó en la normativa algún tipo de prohibición o restricción de las armas de fuego en las protestas sociales. La Ley de Policía y Convivencia Social replica exacto el texto del Principio 9 de los Principios Básicos con respecto a cuándo se pueden utilizar las armas de fuego:

... cuando se actúe en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida

811 ONU, *Principios básicos*, cit., principio 9.

812 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

813 Ver *supra* sección “Marco normativo interno y principio de legalidad”.

814 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641-2020, cit., p. 133.

815 *Ibid.*, p. 108.

o con el objeto de detener a una persona que represente peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.⁸¹⁶

Cabe notar aquí que el Principio 9 de los Principios Básicos ONU refleja, de manera similar al Principio Básico 5 discutido *supra*,⁸¹⁷ diferencias de traducción entre la versión original en inglés⁸¹⁸ y la versión traducida al español, que lamentablemente no son insignificantes y resultan particularmente preocupantes cuando, como en el caso de Honduras, el texto se replica de manera íntegra. Como lo explica Amnistía Internacional, en la versión en español el Principio Básico 9 “puede entenderse como si el elemento de defensa propia estuviera separado de una situación de amenaza de muerte o lesiones graves”, mientras que en la versión original en inglés queda claro que “la amenaza de muerte o lesiones graves es de hecho la característica indispensable de las situaciones de defensa propia o defensa de otras personas en las que puede considerarse el uso de armas de fuego, no una situación distinta”.⁸¹⁹

Sobre el punto establecido en los Principios Básicos y en la normativa hondureña con respecto al uso de armas de fuego para detener a una persona que represente peligro y oponga resistencia, la Relatoría sobre las ejecuciones extrajudiciales de las Naciones Unidas ha señalado que “resulta problemático establecer distinciones rígidas entre los motivos para la limitación del derecho a la vida según las categorías de defensa propia, detención y control de disturbios”.⁸²⁰ Dicha Relatoría propone que cuando las Naciones Unidas

816 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 40.

817 Ver Capítulo I.

818 El Principio Básico 9 establece: “Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life”, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>.

819 Amnistía Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 52.

820 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., párr. 138.

revise el Código de Conducta y los Principios Básicos, así como otros instrumentos, “el principio supremo en relación con el uso de armas letales por los agentes del orden debe ser la defensa propia”.⁸²¹

Por su parte, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en su artículo sobre uso de la fuerza y armas de fuego, establece que el uso de armas reglamentarias “es legítimo solamente cuando exista un riesgo grave, inminente o racional contra la vida o integridad física de los miembros de la Carrera Policial, de un detenido o de terceras personas”, lo cual parece acorde con los estándares internacionales aunque no se define lo que significa “racional”.⁸²² Además, esta ley también autoriza su uso “de manera disuasiva cuando existan motivos racionales para suponer que está por producirse una grave alteración al orden público” o “resulte necesario para evitar la comisión de un delito y no estén disponibles otros medios eficaces y menos peligrosos”.⁸²³ Esto último es totalmente contrario a los estándares internacionales que señalan que las fuerzas de seguridad no pueden recurrir al uso de la fuerza letal meramente para restituir el orden público ni para prevenir la comisión de un delito si este no representa una amenaza inminente a la vida o integridad física.

■ México

En México, respecto a la actuación de las fuerzas de seguridad en manifestaciones y reuniones públicas, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza dispone que “por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”.⁸²⁴ Sobre esta disposición, en primer lugar, aunque se puede inferir que este artículo se refiere a armas letales, el término “armas” es ambiguo por lo cual la ley debería ser más clara en este punto, especialmente porque tampoco procedería el uso de armas menos letales en una reunión pacífica. En segundo lugar, la norma se refiere al uso y no a la portación de armas letales. En tercer lugar, como se ha mencionado *supra*,⁸²⁵ la Ley Nacional no es clara sobre qué constituye ni cómo se determina el “objeto lícito” de la reunión, lo cual deja en manos de la discreción de las fuerzas de seguridad la

821 *Ibid.*, párrs. 138 y 139.

822 Congreso Nacional de Honduras, Ley Orgánica de La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras, cit., artículo 41.

823 *Idem.*

824 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 27.

825 Ver *supra* sección “Reunión pacífica”.

interpretación sobre si el propósito de una asamblea es legítimo o no y, con base en eso utilizar las armas de fuego. Más allá de esto, se encuentra establecido en los estándares internacionales que el uso de la fuerza no procede simplemente porque una reunión es ilícita según el derecho interno.⁸²⁶ La protección de las manifestaciones en el derecho internacional se basa en su carácter pacífico y no en su licitud, y esto cobra aun mayor relevancia cuando el uso de fuerza es letal.⁸²⁷ Esto lo ha explicado Amnistía Internacional en un escrito de *amicus curiae* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, señalando que

... la ilicitud de una reunión no sería suficiente para autorizar el uso de la fuerza sino es por alguna razón de suficiente peso, como proteger la vida o la integridad de las personas, puesto que incluso si una persona incurre en actos de violencia durante una manifestación ello no debe dar pie a violaciones a los derechos humanos.⁸²⁸

Por todo esto, la disposición en cuestión no cumple con los estándares internacionales.

Sobre la fuerza letal en general, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza define las armas letales como “las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte”.⁸²⁹ La ley a la vez señala que el uso de la fuerza letal se presume cuando se emplea un arma de fuego contra una persona.⁸³⁰ Sobre cuándo aplica su uso, la ley establece que la fuerza letal será “el último recurso en cualquier operativo”⁸³¹ y solo en caso de “resistencia de alta peligrosidad”.⁸³² La “resistencia de alta peligrosidad” se define en la ley como la

... conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a miembros de las instituciones de seguridad, lesiones graves o la

826 *Idem.*

827 Ver, por ejemplo, ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 75.

828 Amnistía Internacional, Memorial en derecho como *Amicus Curiae* – Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cit., p. 18.

829 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 3 (IV).

830 *Ibid.*, artículo 9 (V).

831 *Ibid.*, artículo 13.

832 *Ibid.*, artículo 10 (III).

muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad.⁸³³

Aunque la “resistencia de alta peligrosidad”, según la ley, incluye la resistencia que puede causar lesiones graves o la muerte, el concepto resulta impreciso al incluir conductas de omisión, el amago o la amenaza, así como la negación a obedecer órdenes, todo lo cual parece sugerir que la fuerza letal se pudiese usar para evitar una variedad de conductas que van más allá de evitar una muerte o una lesión grave.⁸³⁴ Esta misma observación aplica para el recién emitido Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza, al cual también le falta claridad con respecto al principio de protección de la vida y la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad. Por ejemplo, incluye como algunas de las situaciones en las que los agentes pueden usar armas de fuego la detención o el impedimento de fuga de una persona “que oponga resistencia a un objetivo lícito del agente y represente un peligro para su vida o de terceros” y “cualquier otra situación que corresponda a actuar en defensa de la vida de las personas”.⁸³⁵ El oponer resistencia a un objetivo lícito, como se ha explicado, sería irrelevante en la consideración de uso de fuerza letal y el protocolo debería dejar más claro que el uso de armas letales solo estaría permitido para evitar una muerte o lesión grave.

Este Protocolo Nacional también señala que cuando se presente una agresión real, actual o inminente contra la vida de otras personas o la del agente, se podrá hacer uso de la fuerza “potencialmente letal, aún sin haberse agotado los medios disuasivos, persuasivos, de control físico y los menos letales”.⁸³⁶ El concepto de “agresión potencialmente letal” utilizado por el protocolo para describir la situación que da pie al empleo de recursos potencialmente letales es distinta a la de “resistencia de alta peligrosidad” utilizada en la Ley Nacional, lo cual, sin la explicación o aclaración correspondiente, puede causar confusión a las fuerzas de seguridad. Además, permitir el uso de fuerza letal sin haberse agotado otros medios es contrario al principio de absoluta necesidad que requiere no solamente que el uso de la fuerza sea el

833 *Idem.*

834 *Idem.*

835 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., pp. 477-478.

836 *Ibid.*, p. 477.

último recurso, sino que no existan otros medios menos lesivos para tutelar la vida o la integridad personal.

Además de las disposiciones mencionadas, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza también establece que los agentes de las fuerzas de seguridad “tienen derecho a responder a una agresión usando fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte”.⁸³⁷ Tanto la Ley Nacional como el Protocolo proporcionan una lista de seis acciones que se consideran “amenazas letales inminentes”: 1) “apuntar con el cañón de un arma de fuego o una réplica de la misma en dirección a una persona”; 2) “no soltar un arma de fuego o una réplica de la misma después de advertencia clara”; 3) “poner en riesgo la integridad física de una persona con un arma punzocortante”; 4) “accionar el disparador de un arma de fuego”; 5) “portar o manipular un explosivo real o una réplica del mismo”, o 6) realizar “acciones tendientes a perturbar objetos o sistemas que puedan tener efectos letales o incapacitantes en una o más personas”.⁸³⁸

Aunque la idea de proporcionar ejemplos concretos para guiar mejor a las fuerzas de seguridad en su labor es positiva y sin duda podría ayudar a entender mejor los tipos de innumerables situaciones que se pueden presentar en sus labores, puede ser un tema que aplica mejor para los protocolos de actuación y de capacitación en vez de para legislación y tendría que quedar más claro que los ejemplos no constituyen una lista exhaustiva. Este es un punto de la Ley Nacional que Amnistía Internacional analiza en detalle en su *amicus curiae* ante la Suprema Corte de Justicia en el proceso de acción de inconstitucionalidad, de los cuales se pueden resaltar tres puntos principales. Primero, que un listado cerrado puede “poner en peligro la vida de las y los agentes si se considera que únicamente son dichos escenarios los que legalmente se puedan considerar como una amenaza letal inminente”.⁸³⁹ Segundo, puede haber casos que encajen en uno de los seis supuestos listados, pero que no representen una amenaza que autorice bajo el derecho internacional de derechos humanos el uso de la fuerza letal.⁸⁴⁰ Tercero, y relacionado con lo anterior, también se pueden presentar escenarios incluidos en esta disposición de la ley que, “a pesar

837 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 29.

838 *Ibid.*, artículo 7. Ver también Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., p. 477.

839 Amnistía Internacional, Memorial en derecho como *amicus curiae* – Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cit., p. 9.

840 *Idem.*

de haber una amenaza seria contra la vida, se pueda responder con otros medios de manera eficaz, sin necesidad de recurrir a la fuerza letal”.⁸⁴¹

Hallazgos

Prohibición del uso de la fuerza letal

De los países analizados, Colombia es el único que a nivel nacional y en cumplimiento de los estándares internacionales, prohíbe el uso de armas de fuego en contextos de protestas o manifestaciones pacíficas. Brasil, por su parte, cuenta con normativa que recomienda no usar armas de fuego por parte de los agentes de seguridad en las manifestaciones públicas; sin embargo, no contiene una prohibición categórica al respecto.

México, por medio de su Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, limita el uso de armas en protestas, aunque de forma inconsistente con los estándares. Al prohibir el uso de armas en manifestaciones pacíficas con “objeto lícito”, la normativa mexicana restringe el derecho a la protesta bajo el criterio de “licitud”, que no es una pauta de calificación de las reuniones o manifestaciones conforme a los estándares. Sin importar cuál sea la razón de la manifestación, las autoridades no deben usar la fuerza para acallarla. Como se ha explicado *supra*,⁸⁴² en las reuniones pacíficas no procede el uso de la fuerza según el derecho internacional. Esto podría suponer un riesgo a la libertad de expresión y al derecho a la libertad de reunión pacífica. Además, la normativa mexicana es ambigua al referirse a “armas” sin aclarar si son todas las armas o solo las letales las que se prohíben en las manifestaciones pacíficas. Esta falta de claridad en la normativa deriva en falta de guía al accionar policial en el cumplimiento de sus funciones.

Argentina, Chile y Honduras no cuentan con normativa que restrinja con carácter expreso y generalizado a las fuerzas de seguridad, el uso de fuerza letal en contextos de manifestaciones públicas.

Prohibición de portar armas letales

En Argentina se destacan de manera positiva los casos analizados a nivel provincial, donde se establecen prohibiciones expresas en la legislación acerca de portar armas y municiones letales para todos los agentes que pudieran entrar

841 *Idem.*

842 Ver sección “Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza” en este capítulo.

en contacto con personas manifestantes, tanto en los Criterios Mínimos del Chaco como en la Ley de Seguridad Pública de la ciudad de Buenos Aires.

Colombia, en su Protocolo sobre el Derecho de Reunión, señala expresamente la prohibición de portar armas de fuego por parte de los funcionarios que intervienen en los servicios de acompañamiento, prevención e intervención en manifestaciones y control de disturbios. Sin embargo, como se puede observar, establece esta prohibición sobre la portación de armas de fuego en una normativa diferente de la que establece la prohibición de su uso, lo cual puede resultar inconsistente y prestarse a confusión, y la prohibición no es a nivel de legislación. Sin duda, resultaría una mejor guía para los agentes de las fuerzas de seguridad que la normativa sea consistente y explícita en la prohibición de portar armas letales en las manifestaciones públicas, y que dicha prohibición esté establecida a nivel legal, como en el caso de las dos provincias argentinas analizadas, esto como complemento necesario de la prohibición de su uso.

Brasil, Chile, Honduras y México no se refieren de manera específica a la portación de armamento letal por parte de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones.

Regulación del uso de la fuerza letal

Con respecto a cómo los países estudiados regulan el uso de la fuerza letal, es posible observar que:

En Argentina, la Ley de la Policía Federal utiliza un criterio de “defensa oportuna” que no se ajusta a los estándares internacionales.

En Brasil, tanto la Ley sobre Armas Menos Letales como la Ordenanza Interministerial que brinda directrices a las fuerzas de seguridad a nivel nacional sobre el uso de la fuerza incluyen disposiciones conforme al criterio de protección de la vida establecido en los estándares internacionales.

En Chile, la normativa de mayor jerarquía que regula el uso de la fuerza, el Decreto 1364, no cumple con los estándares internacionales al referirse a que los funcionarios policiales deben “evitar” el uso intencional de armas letales. En paralelo, la normativa interna de los Carabineros –Circular n.º 1832 y los Protocolos– regulan con un mayor nivel de especificidad el uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad, restringiéndolo en relación con criterios y principios en línea con el derecho internacional; pero no cuenta con rango legal, en contradicción con el principio de legalidad. Se destaca la intención de la normativa chilena por considerar la restricción del uso de armas letales sobre poblaciones como niños, niñas y adolescentes; sin embargo,

en estos casos, para mayor claridad, la normativa no debe solo referirse a la intención de evitar su uso, sino que la prohibición debe ser clara y expresa.

En Colombia, las regulaciones sobre el uso de fuerza letal son conforme a los estándares internacionales, pero no están a nivel de ley (ni tampoco a nivel de decreto) sino de Reglamento de la Policía, por lo cual representa el mismo problema que Chile con respecto al principio de legalidad.

En Honduras, la Ley Orgánica de la Policía cuenta con ciertas limitaciones sobre el uso de armas letales, pero también permite el uso de la fuerza letal de “manera disuasiva” en graves alteraciones del orden público o para evitar la comisión de un delito, lo cual es contrario a los estándares al no respetar el principio de la protección de la vida.

En México, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza incluye varias disposiciones contrarias a los estándares internacionales. Por ejemplo, permite su uso en casos de “resistencia de alta peligrosidad”, que se define de manera amplia, y parece incluir conductas que no necesariamente representan una amenaza inminente a la vida o a la integridad física. Por otra parte, el Protocolo Nacional de Uso de la Fuerza permite el uso de la fuerza potencialmente letal aun sin haberse agotado otros medios, lo cual es violatorio del principio de absoluta necesidad.

Síntesis de hallazgos

Prohibición del uso de la fuerza letal

Colombia limita de forma expresa el uso y la portación de armas letales en contexto de protesta social, de conformidad con los estándares internacionales. Brasil también cuenta con normativa que, conforme a los estándares internacionales, recomienda no usar armas de fuego en las manifestaciones públicas, pero no es normativa legal ni vinculante. México limita de forma expresa el uso de armas en manifestaciones pacíficas, pero la norma es ambigua, confusa y contraria a los estándares internacionales.

Argentina, Chile y Honduras no cuentan con normativa nacional que prohíba el uso de fuerza letal en contextos de manifestaciones públicas; aunque sí se identificaron buenas prácticas en la provincia del Chaco y en la Ciudad de Buenos Aires en Argentina, al prohibir en legislación local la portación de armas de fuego en contextos de protesta social.

Prohibición de portar armas letales

En Argentina se destacan las buenas prácticas identificadas en los casos analizados a nivel provincial, que contienen prohibiciones expresas al respecto a nivel de legislación; sin embargo, ello no se replica a nivel nacional.

A nivel nacional, solo Colombia señala expresamente en normativa la prohibición respecto de la portación de armas de fuego, aunque en normativa distinta de la que prohíbe su uso, lo cual puede resultar inconsistente y prestarse a confusión, y la prohibición no es a nivel de legislación.

Brasil, Chile, Honduras y México no se refieren de manera específica a la portación de armamento letal por parte de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones.

Regulación del uso de la fuerza letal

Sobre la regulación del uso de la fuerza letal preocupan especialmente los casos de Argentina, Honduras y México, donde la regulación existente no refleja los estándares internacionales. Además, Chile y Colombia, aunque sí regulan el uso de la fuerza letal en línea con los estándares internacionales, no incluyen dicha regulación a nivel legal.

USO DE LAS FUERZAS MILITARES O MILITARIZADAS EN CONTEXTOS DE PROTESTA

Estándares internacionales

La jurisprudencia interamericana establece claramente que los Estados deben observar “extremo cuidado” al utilizar las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social.⁸⁴³ La función de seguridad interior corresponde a la policía y no a las fuerzas armadas, cuya tarea es la defensa nacional.⁸⁴⁴ Además, la historia de América Latina en particular demuestra que se debe evitar la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interna por el riesgo de violaciones de derechos humanos.⁸⁴⁵

843 Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 220, párr. 87, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 51.

844 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párr. 101; Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, cit., párrs. 179, 180; Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 78; Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, cit., párr. 88.

845 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 37; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párrs. 100-105; ONU, *Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes periódicos presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 de Pacto*, CCPR/CMEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 11, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8485.pdf>; ONU, *Infor-*

A pesar de la claridad de los estándares internacionales de derechos humanos en este sentido, la Corte IDH y la CIDH en el sistema interamericano, y mecanismos de supervisión de derechos humanos del sistema universal han advertido sobre dos fenómenos que se dan en la región en el marco de políticas de seguridad ciudadana.⁸⁴⁶ El primero es la utilización de fuerzas militares en labores de orden público, incluyendo el manejo de la protesta social. El segundo es la militarización de los cuerpos policiales.

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior

Con respecto al primer fenómeno, la Corte IDH ha reafirmado en su jurisprudencia como regla general “que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”.⁸⁴⁷ La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales ha señalado la importante labor que lleva a cabo la policía “en relación con la protección de la sociedad frente a la violencia [...] y la salvaguardia de los derechos de las personas”, enfatizando que el Estado moderno “no puede funcionar sin la policía”.⁸⁴⁸ Las fuerzas de policía

me cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, Visita a México, 24 de enero de 2017, p. 4, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, párr. 21, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf>; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párr. 100; CIDH, *Informe sobre violencia, niñez y crimen organizado*, OAS/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2 de noviembre de 2015, párr. 582, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>.

846 ONU, *Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes periódicos presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 de Pacto*, cit., párr. 11; ONU, *Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Michel Forst, cit., p. 4, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, párr. 21, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf>; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párr. 100; CIDH, *Informe sobre violencia, niñez y crimen organizado*, cit., párr. 582.

847 Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, cit., párr. 182. Ver también Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, cit., párrs. 78 y 148; Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, cit., párr. 88.

848 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 22. Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 176.

civil “son las instituciones del Estado que se relacionan más frecuentemente con los ciudadanos”, lo que a criterio de la CIDH las convierte en “insustituibles” para el adecuado funcionamiento del sistema democrático.⁸⁴⁹

En el caso excepcional en el que las fuerzas armadas deban intervenir en temas de orden interno, la Corte IDH recientemente ha esbozado los siguientes requisitos con respecto a cómo debe ser su participación:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁸⁵⁰

La Corte IDH desarrolló estos elementos en un contexto de crimen organizado, el cual el Tribunal caracterizó como “una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción”.⁸⁵¹ Más sentido encuentran entonces los criterios fijados por la Corte en relación con los contextos de manifestación social, donde la participación de fuerzas de seguridad debe estar orientada a proteger el ejercicio de la protesta, y la exclusión de la participación de los cuerpos militares se relaciona directamente con el interés social imperativo que implica el ejercicio de los derechos vinculados a la protesta para la vida democrática.⁸⁵²

Militarización de las fuerzas de seguridad interior

Como se señaló, la participación de los agentes estatales en materia de seguridad pública debe ser reservada a cuerpos de carácter civil, en tanto, “la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza

849 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 49. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 175.

850 Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, cit., párr. 182.

851 *Ibid.*, párr. 178.

852 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 173; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 38.

que apunte a tratar a la población civil como el enemigo”, sino que debe estar dirigida a su protección.⁸⁵³ Los procesos de militarización de las fuerzas de seguridad pública van en sentido contrario con dichos estándares y, como ha explicado la CIDH, ello “representa un obstáculo para la consolidación de una política de seguridad ciudadana”.⁸⁵⁴

La militarización de la policía se puede materializar “en términos del equipamiento que utilizan, el entrenamiento que reciben, los protocolos de actuación que aplican y la dificultad en que se enjuicien y establezcan responsabilidades penales para los policías que aplican un uso excesivo de la fuerza”.⁸⁵⁵

El uso de la fuerza como primer recurso por los cuerpos de policía también es característico de las formaciones militarizadas.⁸⁵⁶ Como lo ha enfatizado la Corte IDH, el entrenamiento de los militares y de la policía es sustancialmente distinto: el que reciben los militares está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.⁸⁵⁷ Por esto es tan importante que los cuerpos policiales se rijan por normas y entrenamientos que sean respetuosos de los derechos humanos y expresamente refieran a la excepcionalidad del uso de la fuerza, integrando los principios de legalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.⁸⁵⁸

853 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 167; Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 78. Ver también CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., párr. 105.

854 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 40. Ver también CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, cit., párr. 91.

855 CIDH, *Protesta y derechos humanos*, cit., párr. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 40. Ver también CIDH, *Informe sobre violencia, niñez y crimen organizado*, cit., párr. 91.

856 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párr. 40.

857 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párr. 51; Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, cit., párr. 88; Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, cit., párr. 179.

858 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., párrs. 37 y 50. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177.

Síntesis de estándares

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior

La función de seguridad interior corresponde a la policía y no a las fuerzas armadas, cuya función es la defensa nacional. En el caso excepcional en el que las fuerzas armadas deban intervenir en temas de orden interno, los Estados deberán atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales.

En particular, toda habilitación de uso de la fuerza militar en orden interno deberá ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Los Estados deben excluir la participación militar o de fuerzas armadas de los contextos de protesta social.

Militarización de las fuerzas de seguridad interior

Los cuerpos policiales intervinientes en seguridad pública –incluyendo los contextos de protesta social– deben ser eminentemente civiles, tener por finalidad la protección de las personas y estar regidos por normas y entrenamientos respetuosos de los derechos humanos.

Análisis de la normativa nacional

En este apartado se analizan los dos fenómenos mencionados: la utilización de las fuerzas militares en funciones de seguridad interior y la militarización de las fuerzas de seguridad, según las disposiciones en la normativa interna de los países estudiados.

■ Argentina

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

Argentina establece de forma legal el rol de las fuerzas armadas en la defensa

contra agresiones de origen externo.⁸⁵⁹ Cuenta con un esquema legal caracterizado por la independencia administrativa entre seguridad interna⁸⁶⁰ y defensa,⁸⁶¹ y que fija “una diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior” a la que debe atenderse para dilucidar cuestiones atinentes a sus funciones.⁸⁶² El Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece pautas que refuerzan la idea de independencia de las funciones de seguridad interior y defensa entre sí, disponiendo que el “Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior”.⁸⁶³

El marco normativo argentino permite el empleo, de forma excepcional, de las fuerzas armadas en la seguridad interior en tres supuestos específicos: en caso de requerimiento del Comité de Crisis para apoyar las operaciones de seguridad interior, en caso de atentado contra la jurisdicción militar, y en el restablecimiento de la seguridad interior en casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del presidente de la nación.⁸⁶⁴

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. Sobre la utilización de fuerzas militarizadas en seguridad interior, la normativa argentina establece que hay cuerpos de seguridad que tienen la doble misión de seguridad interior y coadyuvar en la defensa nacional. Así, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval integran tanto el sistema de seguridad interior del

859 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.544 de Defensa Nacional, Principios básicos, Finalidad y estructura del sistema, Organización de las Fuerzas Armadas, Servicio de Defensa Nacional, Organización Territorial y Movilización, Sancionada el 13 de abril de 1988, B.O. 26/04/1988, artículos 2 y 3, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>. Ver también Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 727/2006 de Defensa Nacional, cit., artículo 1.

860 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1993/2010, Créase el Ministerio de Seguridad, 14 de diciembre de 2010, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>; Ministerio de Seguridad de la Nación, Decisión administrativa 335/2020, Estructura organizativa, 6 de marzo de 2020, <https://www.boletin-oficial.gob.ar/detalleAviso/primer/226386/20200309>.

861 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.544 de Defensa Nacional, cit.

862 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.544 de Defensa Nacional, cit., artículos 2 y 4. Ver también Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 727/2006 de Defensa Nacional, cit., artículo 1.

863 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 727/2006 de Defensa Nacional, cit., artículo 3.

864 Congreso Nacional de Argentina, Ley de Seguridad Interior, cit., artículos 27-32.

país⁸⁶⁵ como el de Defensa Nacional.⁸⁶⁶ Tanto Gendarmería como Prefectura Naval tienen origen militar, e integraron hasta el año 1991 las estructuras del Ministerio de Defensa, bajo la subordinación jerárquica de los comandos de las fuerzas armadas.⁸⁶⁷ A partir de allí, y como resultado de la reforma introducida por la Ley de Seguridad Interior, pasaron a integrar la estructura administrativa del Ministerio de Seguridad, como parte del sistema de seguridad interior instituido por la Ley de Seguridad Interior.⁸⁶⁸ Ambas fuerzas cuentan con leyes de regulación específicas, por medio de las cuales se establecen sus funciones, las cuales incluyen funciones de seguridad interior y, en el caso de la Gendarmería, específicamente establecido por ley, la posibilidad de intervenir en el orden público. La Prefectura Naval Argentina se define como una fuerza de seguridad⁸⁶⁹ con funciones de autoridad marítima que incluyen las de policía de seguridad de la navegación, policía de seguridad y policía judicial;⁸⁷⁰ en tanto la Gendarmería Nacional Argentina está definida de forma legal como una fuerza de seguridad militarizada,⁸⁷¹ que cuenta en materia de seguridad interior con la facultad de “intervenir para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de controles de las fuerzas policiales, o cuando

865 *Ibid.*, artículo 7.

866 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.554 de Defensa Nacional, cit., artículo 9.

867 Ver, por ejemplo, Presidente de la Nación Argentina, Ley de Gendarmería Nacional, cit., artículo 1: “Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada, dependiente del Comando en Jefe del Ejército”; y artículo 2: “Es misión de Gendarmería Nacional satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía que le compete al Comando en Jefe del Ejército”; Prefectura Naval Argentina, Ley General de la Prefectura Naval Argentina, cit., artículo 2: “La Prefectura Naval Argentina es la fuerza por la que el Comando en Jefe de la Armada ejerce: el servicio de policía de Seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial; parcialmente, la jurisdicción administrativa de la navegación”; y artículo 3: “La Prefectura Naval Argentina depende del Comando en jefe de la Armada”.

868 Congreso Nacional de Argentina, Ley de Seguridad Interior, cit., artículo 7; Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1066/04, Modificación de la Ley de Ministerios, con el fin de transferir los cometidos concernientes a la seguridad interior a la órbita del Ministerio del Interior, 20 de agosto de 2004, artículo 6, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97635/norma.htm>; Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1993/10 de creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, 14 de diciembre de 2010, artículo 6, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>.

869 Prefectura Naval Argentina, Ley General de la Prefectura Naval Argentina, cit., artículo 1.

870 *Ibid.*, artículos 2 y 5.

871 Presidente de la Nación Argentina, Ley de Gendarmería Nacional, cit., artículo 1.

adquiera las características de guerrilla, en cualquiera de sus formas”,⁸⁷² por disposición del Poder Ejecutivo Nacional.

En la actualidad, y conforme a la normativa y estructura administrativa vigentes, estas dos fuerzas de seguridad dependen del Ministerio de Seguridad.⁸⁷³ Sin embargo, los preceptos legales que regulan los cuerpos y que se encuentran vigentes no reflejan en su totalidad estos cambios, ya que ambas leyes, de la Gendarmería y de la Prefectura Naval, mantienen las normas sobre su dependencia militar –según la Ley de la Gendarmería, esta depende del Comando en Jefe del Ejército y según la Ley de Prefectura Naval, esta depende del Comando en Jefe de la Armada–.⁸⁷⁴

La coexistencia de funciones tanto en materia de seguridad como de defensa de estos dos cuerpos con origen militar (Gendarmería es, según su ley vigente, una fuerza de seguridad “militarizada”) resulta problemática a la luz de los estándares que establecen que las fuerzas que intervienen en seguridad pública deben ser eminentemente civiles. En adición, se observa una superposición de normativa contradictoria entre sí, en relación con la dependencia jerárquica de ambos cuerpos.

■ Brasil

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior. Brasil establece en sus preceptos constitucionales que las fuerzas armadas están constituidas por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, cuya función principal es la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos poderes, de “la ley y el orden”.⁸⁷⁵ La legislación brasileña replica lo dispuesto constitucionalmente, señalando que las

872 *Ibid.*, artículo 3, inciso i).

873 Ver Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1066/04, Modificación de la Ley de Ministerios, cit., artículo 6; Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1993/10 de creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, cit., artículo 6; Jefatura de Gabinete de Ministros, Mapa de Estado. Organigrama del Ministerio de Seguridad. Administración centralizada, <https://mapadeestado.jefatura.gob.ar/organigramas/011.pdf>; ver también Ministerio de Seguridad, Organigrama de Prefectura Naval Argentina, Administración desconcentrada, <https://mapadeestado.jefatura.gob.ar/organigramas/pna.pdf>; y Ministerio de Seguridad, Organigrama de Gendarmería Nacional Argentina, Administración desconcentrada, <https://mapadeestado.jefatura.gob.ar/organigramas/gna.pdf>.

874 Presidente de la Nación Argentina, Ley de Gendarmería Nacional, cit., artículo 1; Prefectura Naval Argentina, Ley General de la Prefectura Naval Argentina, cit., artículo 3.

875 Asamblea Nacional Constituyente de Brasil, Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 142.

fuerzas armadas pueden ser empleadas en la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales, la ley y el orden, y operaciones de paz. Igualmente, estableciendo los límites de acción, desarrollarán de forma episódica, en área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para garantizar el resultado de las operaciones en el resguardo de la ley y el orden.⁸⁷⁶ Una Ordenanza del Ministerio de Estado de la Defensa de 2014 establece pautas para la planificación y el empleo de las Fuerzas Armadas en las llamadas Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO), operaciones militares determinadas por el presidente de la República y conducidas por las fuerzas armadas con las características mencionadas *supra* (de manera episódica, en área previamente establecida y por tiempo limitado), que tienen como objetivo la preservación del orden público y la seguridad de las personas y la propiedad en situaciones de agotamiento de los instrumentos previstos en el artículo 144 de la Constitución.⁸⁷⁷ La ordenanza establece que el uso de la fuerza en las operaciones de GLO debe cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.⁸⁷⁸

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. La Constitución brasileña establece que la seguridad pública se ejerce por los siguientes órganos: la policía federal, la policía federal de carreteras, la policía ferroviaria federal, la policía civil, la policía militar y los cuerpos de bomberos militares y policía penal federal, estatal y distrital.⁸⁷⁹ Las competencias relativas a la seguridad pública están repartidas entre los diferentes órganos y es a las policías militares estatales y del Distrito Federal, subordinadas a los gobernadores de los estados y el Distrito Federal, a las que les compete la vigilancia policial y la

876 Presidencia de la República de Brasil, Ley Complementaria 97, Establece las reglas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, 09 de junio de 1999, artículo 15 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Ver también Presidencia de la República de Brasil, Decreto 3.897, Establece las pautas para el uso de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden público y otras disposiciones, 24 de agosto de 2001, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm, el cual autoriza expresamente el uso de las Fuerzas Armadas para la garantía de la ley y el orden en situaciones en que se presume una posible perturbación del orden, como en eventos oficiales o públicos y señala que se deben agotar los instrumentos previstos en la Constitución y que tal empleo debe ser episódico, en área previamente definida y tener la menor duración posible.

877 Ministerio de Estado de la Defensa, Portaria Normativa 186/MD, 31 de enero de 2014, artículo 1.4, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/483786/mod_resource/content/1/Portaria%20MD_2%20Ed_%20Garantia%20da%20Lei%20e%20da%20Ordem_Jan%202014.pdf.

878 *Idem.*

879 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 144.

preservación del orden público.⁸⁸⁰ Así, Brasil presenta un esquema institucionalizado de seguridad pública integrado por policías militares, lo cual resulta contrario a los estándares internacionales mencionados.

■ Chile

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

En Chile, la Constitución Política de la República establece que las fuerzas armadas (Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea) son dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.⁸⁸¹ La legislación chilena faculta a las fuerzas armadas para velar por el orden público frente a situaciones legalmente establecidas: durante los estados de excepción constitucional de sitio, de catástrofe y de emergencia.⁸⁸² A la vez, el Decreto 8 de 2020 “establece las reglas de uso de la fuerza para las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional” y reconoce que dicha intervención deberá regirse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, gradualidad y responsabilidad; también se establecen deberes como el de advertencia, el de evitar daño colateral y el de legítima defensa.⁸⁸³

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. El Estado chileno, por medio de la Ley Orgánica de Carabineros, establece que dicha institución es “policial técnica y de carácter militar” y dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.⁸⁸⁴ El cuerpo se integra tanto por personal civil como por oficiales de fila y su accionar se encuentra sometido a las regulaciones de su Ley Orgánica, Estatuto, reglamentación interna y Código de Justicia Militar.⁸⁸⁵ Así, su carácter militar no solo se encuentra taxativamente determinado, sino que además deriva de su propia regulación, composición y régimen de justicia aplicable.

880 *Idem.*

881 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 101.

882 Ministerio del Interior, Ley 18415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 12 de junio de 1985, artículo 5, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>.

883 Ministerio de Defensa Nacional, Decreto Nacional 008/2020, Reglas de uso de la Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional, 21 de enero de 2020, artículo 2, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1142653>.

884 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Ley 18961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, 27 de febrero de 1990, artículo 1, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.

885 *Ibid.*, artículos 2, 5 y 6.

■ Colombia

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

En Colombia, la participación militar en contextos de protesta social se encuentra taxativamente prohibida en el Código de Policía, el cual establece que “las Fuerzas Militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la ley”.⁸⁸⁶ Además, señala que la asistencia militar “es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el presidente de la República podrá disponer, de forma temporal y excepcional, de la asistencia de la fuerza militar”.⁸⁸⁷ El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza hace referencia a esta disposición legal al señalar que “las Fuerzas Militares no intervendrán en operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas, salvo cuando se disponga la asistencia militar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016”.⁸⁸⁸ Este Decreto no aclara si esa regulación, o alguna otra, aplica en el caso de que las fuerzas militares intervengan a través de asistencia militar en manifestaciones públicas.

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. La Policía Nacional es el principal cuerpo encargado de la seguridad interior y, según la Constitución Nacional y la Ley de la Policía Nacional, es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil,⁸⁸⁹ dependiente del Ministerio de Defensa,⁸⁹⁰ así como responsable de la seguridad ciudadana.⁸⁹¹ Al interior de la

886 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 56.

887 *Ibid.*, artículo 170.

888 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 36.

889 Constitución Política de Colombia, cit., artículo 218; Congreso de Colombia, Ley 62 de 1993, Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, 12 de agosto de 1993, artículos 1, 5, 9, 10, 12-14, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor-normativo/norma.php?i=6943>.

890 Presidente de la República, Policía Nacional, Decreto 4222/2006, Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, 23 de noviembre de 2006, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/funciones-policia-nacional-decreto-no-4222-del-23-11-2006.pdf>.

891 Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-281-17, Expediente D-11670, M. P. Aquiles Arrieta Gómez, 03 de mayo de 2017, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-281-17.htm#:~:text=C%2D281%2D17%20Corte%20Constitucional%20de%20Co>

Policía Nacional existen cuerpos de seguridad especializados; en particular, el Esmad participa en contextos de protesta.⁸⁹² La normativa define al Esmad como un cuerpo de acción encargado de intervenir ante situaciones de “aglomeraciones de público cuando estas deriven en disturbios, motines y demás situaciones de violencia”,⁸⁹³ sin embargo, las definiciones que la normativa establece respecto de los conceptos de disturbios⁸⁹⁴ y actos de violencia,⁸⁹⁵ no resultan claras en relación con las circunstancias habilitantes para la intervención del cuerpo especializado. Además, el concepto de disturbio supone que estos hechos se originan “por lo común” en el marco de aglomeraciones de público,⁸⁹⁶ lo cual implica un desacuerdo con los estándares que exigen que se debe presumir el carácter pacífico de las reuniones.⁸⁹⁷

La CIDH ha llamado la atención recientemente a Colombia como consecuencia del accionar policial –y en particular de miembros del Esmad– relacionado con presuntas violaciones de los derechos humanos⁸⁹⁸ en contextos de protesta social; hechos que se encuentran actualmente bajo conocimiento de la justicia penal militar.⁸⁹⁹ Bajo la Ley 1765 de 2015, delitos cometidos por policías y militares, como el homicidio, delitos contra la población civil o delitos de lesiones personales, cuando se considere que tuvieron relación con el servicio, serán juzgados por la justicia militar.⁹⁰⁰ En su Informe Anual de 2015, la CIDH lamentó la entrada en vigencia de la norma

[lombia&text=El%20nuevo%20C%C3%B3digo%20de%20Polic%C3%ADa,p%C3%BAblico%20sino%20la%20convivencia%20ciudadana.](#)

892 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., Capítulo VII.

893 *Ibid.*, artículo 21. Ver también Sitio Oficial de la Policía Nacional de Colombia, Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional, Funciones, <https://www.policia.gov.co/especializados/antidisturbios/funciones>.

894 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., artículo 25 (4).

895 *Ibid.*, artículo 25 (13)

896 *Ibid.*, artículo 25 (4).

897 Ver *supra* sección “Reunión pacífica”.

898 CIDH, *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*, junio de 2021, párrs. 127 y ss., http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf.

899 *Idem*.

900 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo V*, cit., párr. 130. Ver Congreso de Colombia, Ley 1765, por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio, y para garantizar su plena operatividad en la jurisdicción especializada, y se dictan otras disposiciones, 23 de

en cuestión y llamó al Estado a adecuar el marco normativo a los estándares internacionales.⁹⁰¹ De manera similar, distintas Relatorías y otros procedimientos especiales de la ONU advirtieron en 2014 que la sanción de la Ley 1765 significaría un importante retroceso normativo en materia de derechos humanos,⁹⁰² debido a la ampliación del alcance del fuero penal militar.

Por todo esto, a pesar de que la normativa colombiana establece la naturaleza civil de la Policía Nacional, el hecho de que esté subordinada a estructuras administrativas de Defensa y a regímenes de control y justicia militar aleja a Colombia de los estándares internacionales, en tanto no respeta el carácter y la regulación civil que debe tener una institución policial interviniente en materia de seguridad pública y específicamente en contextos de protesta.

■ Honduras

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

En Honduras, por mandato constitucional, las fuerzas armadas hondureñas pueden cooperar “con la Policía Nacional en la conservación del orden Público”.⁹⁰³ Además, la Constitución le establece a las fuerzas armadas una amplia gama de funciones y tareas, en cooperación con diversas áreas del Estado. En particular, se afirma que cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los Poderes del Estado y del Tribunal Nacional de Elecciones, a pedido de estos, en su instalación y funcionamiento.⁹⁰⁴ En este sentido, el Estado hondureño presenta un sistema de uso habilitado de las fuerzas militares en materia de seguridad interior, en contraposición a lo establecido por los estándares internacionales.

julio de 2015, artículos 2 y 8, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201765%20DEL%2023%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>.

901 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo V*, cit., párr. 142.

902 ONU, Acnudh, *Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia*, 29 de septiembre de 2014, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15116&LangID=S>.

903 Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 272. Ver también Congreso Nacional de Honduras, Decreto 98-84, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras, 2 de agosto de 1984, artículo 1, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf.

904 Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 274.

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. Respecto de la militarización de las fuerzas policiales, es importante señalar que recientemente Honduras creó la Policía Militar de Orden Público, un cuerpo eminentemente militarizado y dependiente de las fuerzas armadas, con funciones de mantenimiento y conservación del orden público, y habilitado para prestar colaboración en las tareas que desempeña la Policía Nacional.⁹⁰⁵ No solo la integración de esta fuerza de seguridad denota su carácter militarizado, sino que la ley le otorga privilegios característicos de las fuerzas armadas como ser recluidos en establecimientos militares durante sus procesos judiciales en el caso de que cometan delitos.⁹⁰⁶ Con respecto a la normativa que regula esta Policía Militar, su Reglamento se refiere de manera breve al empleo de la fuerza “sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que se requiera para el desempeño de sus funciones”.⁹⁰⁷ Sin embargo, no queda claro cuál es la normativa que regula el uso de la fuerza por esta Policía Militar, sobre lo cual la Oacnudh se ha pronunciado, señalando que “a falta de un marco específico, los funcionarios judiciales han indicado oficiosamente a la Oacnudh que la Policía Militar del Orden Público está sujeta a las mismas normas que la Policía Nacional”.⁹⁰⁸

■ México

Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

México excluye la participación de las fuerzas armadas de las funciones de seguridad pública por medio de su Constitución, cuyo artículo 129 establece que, en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.⁹⁰⁹ Ello resulta armónico con la determinación constitucional que dispone que las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil.⁹¹⁰ Sin embargo, el mismo texto constitucional habilita al presidente en el marco de sus

905 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Ley de la Policía Militar del Orden Público, 23 de agosto de 2013, artículo 1, [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar%20del%20Orden%20Publico%20\(3,9mb\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar%20del%20Orden%20Publico%20(3,9mb).pdf).

906 *Ibid.*, artículo 13.

907 Secretaría de Defensa Nacional de Honduras, Reglamento de la ley de Policía Militar del Orden Público, cit., artículo 13 e).

908 ONU, *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, cit., pp. 36-37.

909 Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículo 129.

910 *Ibid.*, cit., artículo 21.

deberes de preservación de la seguridad nacional, a disponer de las Fuerzas Armadas para funciones de seguridad interior.⁹¹¹ En coincidencia con este último precepto, el Ejército y la Fuerza Aérea tienen entre sus misiones generales establecidas en la legislación, “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, garantizar la seguridad interior”.⁹¹² A su vez, la Armada tiene como misión “emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país”.⁹¹³

La participación de fuerzas armadas o militares en funciones de seguridad pública o interior ha sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia mexicana. En 1996, el máximo tribunal sostuvo que “la interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo”; y afirmó que las fuerzas armadas se encuentran facultadas constitucionalmente para actuar en materias de seguridad pública.⁹¹⁴ En 2017, el Congreso mexicano sancionó una nueva Ley de Seguridad Pública que regulaba el accionar de las fuerzas armadas en cumplimiento de funciones de seguridad interior,⁹¹⁵ reafirmando la intervención de los militares en tareas policiales. El mismo año, la ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia debido a que no cumplía con los principios de excepcionalidad y temporalidad, y establecía “un esquema permanente de participación” de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.⁹¹⁶

911 *Ibid.*, cit., artículo 89, VI.

912 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 26 de diciembre de 1986, artículo 1° (I), (II), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf.

913 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Armada de México, 30 de diciembre de 2002, artículo 1, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf.

914 Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros, 5 de marzo de 1996, once votos, Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Tesis: P/J. 38/2000, p. 549, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/3534>.

915 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Seguridad Interior, 21 de diciembre de 2017, capítulo tercero, artículos 17 y ss., http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf.

916 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 de 15 de noviembre de 2018 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2019, numeral 159, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019.

Sin embargo, en esa sentencia la Suprema Corte volvió a ratificar la participación de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública, señalando que “las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las fuerzas armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública”, y que de la interpretación armónica de los distintos artículos constitucionales se puede reconocer que “hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública”, pero que esto debe ser de manera excepcional y temporal, y en auxilio de las autoridades civiles.⁹¹⁷

Además de la normativa señalada, el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 faculta al presidente de la República a disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública durante el desarrollo de la estructura, capacidades e implantación territorial de la Guardia Nacional,⁹¹⁸ ordenando a la fuerza armada a participar de “manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública”.⁹¹⁹ Aun cuando este acuerdo señala que la participación de la fuerza armada debe ser de manera “extraordinaria”, el mismo también establece que será por un máximo de cinco años, lo cual difícilmente resulta extraordinario o excepcional. Antes de este Acuerdo, desde 2014, México cuenta con el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas, “en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles”.⁹²⁰

917 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018, cit., numeral 150.

918 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, de 26 de marzo de 2019, Transitorios (Quinto), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019.

919 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, de 11 de mayo de 2020, Primero, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#:~:text=Se%20ordena%20a%20la%20Fuerza,su%20estructura%2C%20capacidades%20e%20implantaci%C3%B3n.

920 Secretaría de la Defensa Nacional de México, Manual de uso militar de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, 30 de mayo de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n394.pdf>. Este Manual fue emitido en virtud de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y el Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009. Ver Congreso de los Estados Unidos

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. En materia de militarización de las fuerzas policiales, la nueva Guardia Nacional se establece legalmente como una fuerza civil; sin embargo, se prevé que los integrantes de la Policía Militar y Naval (cuerpos del Ejército y Fuerza Aérea, así como de la Armada, respectivamente⁹²¹) también pueden pasar a formar parte de la Guardia Nacional, incluso en posiciones de liderazgo.⁹²² Al respecto, en 2019, el Comité contra la Tortura observó “con preocupación el reciente nombramiento de un militar en proceso de retiro como jefe operativo de [la Guardia Nacional]”.⁹²³ De esta forma, la integración de la Guardia Nacional se encuentra en contradicción con los estándares internacionales.

Hallazgos

Argentina, Brasil, Chile y Colombia regulan con distintos grados de excepcionalidad el accionar de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior. En seguimiento de los estándares, el Estado argentino se destaca del resto de los países en tanto su normativa enfatiza la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. Colombia llama la atención por ser el único de los países que en su normativa sobre protesta expresamente señala la alternativa existente de asistencia militar.

Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Federal, artículo 19, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>; Secretaría de Defensa Nacional, Directiva del 23 de abril de 2012, Que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículo décimo tercero, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012; Secretaría de Marina, Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, del 23 de abril de 2012, artículo tercero, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA_003_2009.pdf.

921 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cit., artículo 103; Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Marina, Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval, http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5428926.

922 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, 27 de mayo de 2019, artículos transitorios tercero y noveno, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.

923 ONU, Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*, CAT/C/MEX/CO/7, 24 de julio de 2019, párr. 30, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskud1QxuZpgyQMu26z%2bqrVz9ZS0kOMBM5JQi9l%2fMDbPZfhH87ec5F8ltWrKC533VNMd8lUqiagvLlnlf%2fflp%2ffm4pBDSLILGaJ2fxbgQaKD1>.

México habilita por medio de su Constitución la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior, a pesar de que el propio texto constitucional afirma que las fuerzas armadas en tiempos de paz no pueden ejercer funciones distintas de las estrictamente militares, y que los cuerpos que integran las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil. Esta aparente contradicción normativa ha sido abordada por la Suprema Corte de Justicia, la cual ha ratificado la facultad de las fuerzas armadas de ejercer funciones de seguridad pública. A nivel de legislación y otra normativa de menor jerarquía, México, por un lado, establece ciertos criterios de excepcionalidad, recuperando los estándares fijados por la Corte IDH, y, por el otro, habilita el uso de las fuerzas armadas en seguridad interior en clara inobservancia de dichos criterios.

Distinta a la situación de todos los países señalados anteriormente, Honduras habilita en su Constitución la participación de fuerzas armadas en funciones de orden público, sin establecer el carácter excepcional ni determinar limitaciones a su accionar, lo cual resulta en incumplimiento de lo fijado por los estándares internacionales.

Respecto de las fuerzas de seguridad interior, es notable la existencia de normativa que regula la participación de fuerzas de seguridad militarizadas en funciones de orden público en todos los países estudiados. Así, vemos que en Argentina dos cuerpos de seguridad, ambos de origen militar, uno de los cuales mantiene ese carácter por ley, integran a la vez el sistema de seguridad interior y el de defensa nacional; en Brasil, a las policías militares les compete preservar el orden público en los estados; en Chile, Carabineros, como fuerza central a cargo de la seguridad interior, se define por ley como un cuerpo militar; en Colombia, la Policía Nacional y su Esmad dependen exclusivamente del Ministerio de Defensa y les aplica la justicia militar; en Honduras se creó un cuerpo de Policía de carácter militar, integrado por miembros de las fuerzas armadas, para intervenir en el orden público; y en México, la Ley de la nueva Guardia Nacional prevé que integrantes de las fuerzas armadas puedan pasar a formar parte de este cuerpo. Además, en Argentina parece existir normativa contradictoria con respecto a la dependencia jerárquica de sus cuerpos de seguridad, la cual debe ser revisada y adecuada a los estándares de forma clara e inequívoca.

Finalmente, existen algunas lagunas en la normativa con respecto a qué regulaciones rigen a las fuerzas militares o a las fuerzas militarizadas cuando intervienen en manifestaciones públicas o cuando hacen uso de la fuerza, destacándose Colombia en el caso de la asistencia militar y Honduras en el caso de la Policía Militar de Orden Público.

Síntesis de hallazgos

Participación de las fuerzas armadas en seguridad interior

Argentina, Brasil, Chile y Colombia regulan con carácter excepcional el accionar de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior.

México presenta normativa contradictoria tanto a nivel constitucional como legal, que habilita el uso de las fuerzas armadas en seguridad interior, sin respetar los criterios de excepcionalidad fijados por los estándares internacionales.

Honduras, en contradicción con los estándares, cuenta con un esquema normativo que habilita la participación de fuerzas armadas en funciones de orden público.

Militarización de las fuerzas de seguridad interior

Todos los países en análisis cuentan con un marco normativo que incluye y habilita la participación de fuerzas militarizadas en los sistemas de seguridad pública, en contradicción con los estándares:

- En Argentina, Brasil, Chile y Honduras, el sistema de seguridad pública incluye fuerzas de seguridad de carácter militar.
- El sistema mexicano habilita la integración de las fuerzas policiales encargadas de la seguridad pública con agentes militares.
- En Colombia, la Policía se encuentran sujeta a la estructura administrativa de Defensa y a regímenes de control y justicia militar.

CAPÍTULO

Conclusiones, aportes prácticos y recomendaciones



CONCLUSIONES

El uso innecesario y desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad en nuestra región sigue siendo un constante desafío; prueba de ello son las recientes protestas de abril de 2021 en Colombia.¹ Desde hace muchos años existe una sostenida necesidad de que los Estados de América Latina adecúen de forma urgente la normativa que regula el uso de la fuerza y, a la vez, establezcan una nueva para cubrir los vacíos legales o las normas insuficientes. Este trabajo desarrolla los hallazgos de un análisis detallado que compara normativa interna de seis Estados en América Latina a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos en lo que respecta al uso de la fuerza en el contexto de la protesta social. Esperamos que este estudio pueda aportar herramientas técnicas y jurídicas orientadas por el derecho internacional de los derechos humanos para los Estados de la región, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la regulación de la actuación policial en el marco de protestas sociales en nuestra región.

A continuación, se resumen algunas conclusiones que surgen de este estudio, seguidas por aportes prácticos para los Estados y recomendaciones para otros actores importantes.

1. El derecho a la protesta se encuentra reconocido en todos los Estados, pero existe una deficiencia normativa generalizada en su protección, que se debe a limitaciones establecidas a nivel constitucional, así como restricciones en instrumentos infralegales, lo cual es contrario al derecho internacional. Resulta positivo el caso colombiano, que es el único país que establece en su normativa la presunción del carácter pacífico de las reuniones.
2. En la última década ha habido un avance importante en la regulación del uso de la fuerza –incluido el contexto de las manifestaciones públicas– al interior de los Estados, lo cual es positivo y valorable. Destacan los esfuerzos de regulación con cierto nivel de especificidad sobre uso

¹ Ver CIDH, *Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia*, junio de 2021, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf.

- de la fuerza de Brasil, Colombia, Chile y México; en algunos casos en el contexto particular de la protesta social, y en particular México, que es el único país con legislación sobre uso de la fuerza a nivel nacional.
3. Preocupa el caso de Argentina por no contar con legislación ni otra normativa a nivel nacional que regule el uso de la fuerza y sea de acceso público. Chile tampoco cuenta con normativa de nivel legal, pero además, restringe el derecho a la protesta a través de decretos y de regulación interna de sus fuerzas de seguridad.
 4. La regulación a través de normativa administrativa interna de las fuerzas de seguridad no cumple con las obligaciones que tienen los Estados de establecer las reglas de actuación de las fuerzas policiales en normativa con jerarquía de ley y, además, conlleva que su claridad, alcance y obligatoriedad se relativicen. Relacionado con esto, la multiplicidad de instrumentos normativos lleva en algunos casos a que las reglas se encuentren dispersas y sean incoherentes entre sí.
 5. Preocupa la falta de transparencia y publicidad de la normativa vigente relacionada con el uso de la fuerza en varios de los países. Corresponde a los Estados asegurar el acceso público e irrestricto a la normativa vinculada a la actuación policial; por lo tanto, la obstaculización de su acceso y la falta de publicidad de las regulaciones representan en sí un accionar contrario a los estándares en materia de derechos humanos. Además, la falta de transparencia favorece la discrecionalidad en la actuación policial, dificulta el monitoreo por parte de órganos y organizaciones externas a la policía, así como por la ciudadanía, y representa un reto para la rendición de cuentas y la debida diligencia en las investigaciones.
 6. Los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación que deben regir cualquier actuación policial que involucre la fuerza no se encuentran lo suficientemente presentes y adecuadamente desarrollados a lo largo de la normativa nacional. La inclusión en la normativa de criterios que no necesariamente se desprenden del derecho internacional resulta confusa y puede llevar a habilitar el uso ilegítimo de la fuerza.
 7. La insuficiente e inadecuada regulación sobre uso de la fuerza en el contexto de la protesta social es altamente preocupante, pero, sobre todo, lo es la casi nula regulación del uso de armas menos letales en todos los países (aun donde existe regulación esta es del todo exigua e inapropiada), en particular al ser estas armas menos letales la causa de las principales violaciones de los derechos humanos en ese contexto.

8. La normativa nacional habilita en demasiados casos la participación de las fuerzas armadas o de policías militarizadas en funciones de orden público. Preocupa en particular el caso de Honduras, por no contar a nivel de normativa con las restricciones que se deben establecer en este sentido para cumplir con los estándares internacionales.

APORTES PRÁCTICOS A LOS ESTADOS

Con respecto al marco normativo en general

- Deben asegurarse de que la normativa nacional refleje las distintas obligaciones estatales con respecto al derecho a la protesta: respetar, facilitar, proteger y garantizar.
- Deben regular las limitaciones al derecho a la protesta, incluido el uso de la fuerza, mediante ley nacional, de alcance y aplicación en todo el territorio y atendiendo a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Deben apoyar el marco jurídico del uso de la fuerza con protocolos o reglamentos específicos que incluyan la actuación en el contexto de la protesta social y que incorporen directrices claras para las fuerzas de seguridad.
- Deben promover la participación ciudadana y la consulta pública en todo proceso normativo que involucre la regulación del derecho a la protesta y el uso de la fuerza.
- Deben publicar las regulaciones sobre uso de la fuerza. Su publicidad y conocimiento deben ser particularmente promovidos por las autoridades estatales.
- Deben solicitar, en el contexto de la elaboración de su normativa, asistencia técnica a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), incluyendo a las relatorías especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y sobre ejecuciones extrajudiciales, así como a la CIDH y otros organismos especializados.

Con respecto al carácter pacífico de las protestas

- Deben incorporar en su normativa una presunción general en favor del ejercicio de la protesta y en particular sobre su carácter de pacífica.
- La normativa debe definir el concepto de “pacífica” de manera amplia y de “violencia” de manera restrictiva, asegurándose de no introducir

terminología que no se desprenda de los estándares internacionales como licitud, ilicitud y objetivo lícito o legítimo. La definición de violencia debe incluir los aspectos de “generalizada” y daño físico.

- La normativa debe dejar claro que la violencia por parte de algunas personas manifestantes no convierte a una reunión en desprotegida y, además, que aun en los casos en los que por razones de violencia generalizada se pierda la protección del derecho de reunión pacífica, los agentes estatales son responsables de proteger otros derechos como el de la vida, integridad física, libertad de expresión, entre otros.
- La normativa debería dejar claro que, si la manifestación es pacífica, las restricciones a la intervención policial deben ser contundentes.

Con respecto al requisito de notificación previa

- No deben limitar el derecho a la protesta mediante requisitos de autorización previa, o instancias de aviso previo que operen como autorizaciones.
- Deben establecerse normativas claras y un régimen homogéneo de regulación del aviso previo de manifestaciones que no generen confusiones ni contradicciones que puedan implicar limitaciones a su desarrollo.
- Deberán revisar –y cuando corresponda, derogar– toda normativa que resulte contraria a los estándares internacionales y que limite el acceso a la protesta mediante la imposición de instancias de autorización previa, ya sea de manera legal o de facto.
- Deben reconocer expresamente en su normativa la celebración de manifestaciones espontáneas y abstenerse de imponer requisitos que impliquen limitar su desarrollo.
- Deben proporcionarse pautas claras en la normativa que puedan guiar el accionar de los agentes estatales en la garantía y protección del derecho a la protesta, aun cuando estas no cuenten con autorización.
- Debe prohibirse cualquier autorización de uso de la fuerza en reuniones pacíficas, independientemente de que ellas estén o no autorizadas o informadas conforme al régimen interno de los Estados.

Con respecto al deber de los Estados de facilitar el derecho a la protesta

- Deben establecer de manera clara en su normativa que el objetivo principal de la actuación policial en el marco de la protesta social es la

facilitación y no la contención o confrontación con las personas manifestantes.

- Deben determinar a nivel normativo la primacía del diálogo en el marco del accionar estatal en contextos de protesta social, especificando su importancia y cómo se traduce en acciones concretas en todas las etapas de la protesta, incluido el periodo previo al inicio de la protesta y cuando ya se haya decidido usar la fuerza.
- Deben incluir en su regulación el uso de herramientas de prevención, precaución y planificación de las manifestaciones públicas, definiéndolas de manera clara y explicando las implicancias de su utilización. En este sentido, no solo deberán regular el alcance del uso de la fuerza o el uso de medios no violentos durante las manifestaciones, sino que, previo a ello, también deberán disponer de instrumentos e instancias de planificación y preparación de operativos, recursos de diálogo con actores sociales, capacitación y formación del personal estatal vinculado, evaluación de riesgos, entre otras.
- Deben existir protocolos específicos de actuación que brinden una guía práctica para las fuerzas de seguridad sobre cómo abordar procesos complejos en la protesta, incluidas las instancias previas al desarrollo mismo de la manifestación, como la planificación y evaluación de riesgos, así como la continuación del diálogo y la mediación, aun cuando se proceda a utilizar la fuerza.

Con respecto a los principios que rigen de uso de la fuerza

- Deben regular el uso de la fuerza –incluyendo los criterios y procedimientos aplicables al especial contexto de protesta social o manifestaciones pacíficas–, mediante ley nacional específica, de alcance y aplicación en todo el territorio, y de carácter obligatorio para todos los cuerpos de seguridad.
- Deben evitar multiplicidad de normativas que resulten en duplicidad, falta de claridad y posibles contradicciones en las regulaciones.
- Los Estados federales deben disponer de regulaciones del uso de la fuerza en contextos de protesta o reuniones, mediante leyes nacionales que establezcan estándares de cumplimiento general y promuevan la adhesión de las provincias o estados.
- Deben regular el uso de la fuerza en contextos de protesta social, bajo criterios de excepcionalidad, y en atención a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

- Deben definir los principios que rigen el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales.
- Deben establecer de forma clara las circunstancias que, en especial atención a la absoluta necesidad y proporcionalidad, habilitan el uso de la fuerza en contextos de protesta social, indicando qué autoridades se facultan para la toma de decisión, qué supuestos deben agotarse previamente, las acciones que implica, qué agentes se encuentran facultados para ejecutarlas y las pautas aplicables al despliegue.
- Deben establecer un marco normativo que garantice la observancia por parte de los cuerpos de seguridad y demás agentes estatales, de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza durante todas las etapas que implican el contexto de una protesta social o manifestación pública, independientemente de los distintos criterios adicionales y principios complementarios que pudiera desarrollar cada normativa estatal.
- Deben considerar establecer, conforme a las recomendaciones de la Corte IDH en el Caso *Mujeres Atenco vs. México*, un mecanismo independiente de supervisión para dar seguimiento a la rendición de cuentas y el monitoreo de uso de la fuerza.

Con respecto al principio de no discriminación

- Deben incluir de forma clara, por medio de norma legal, el principio de no discriminación en relación con el accionar estatal en contextos de protesta, y en especial en relación con el uso de la fuerza por parte de fuerzas de seguridad.
- La normativa de los Estados debe contener guías para la planificación y el diseño de operativos que garanticen el ejercicio del derecho a la protesta sin discriminación, y en especial atención a la protección de poblaciones vulnerables.
- Deben establecer protocolos específicos sobre contextos de protesta social que guíen el accionar de las fuerzas de seguridad con base en el principio de no discriminación, y que contengan pautas claras sobre el accionar orientado a la especial protección de grupos vulnerables.

Con respecto al uso de armas menos letales

- Deben regular, mediante ley nacional específica, de carácter obligatorio para todas las fuerzas de seguridad, de alcance y aplicación en todo el territorio, el uso de armas menos letales en el contexto del orden público.

- Toda disposición, protocolo, reglamento, manual o guía que regule el uso de armas menos letales por parte de agentes de seguridad debe ser de carácter público y accesible. Se recomienda particularmente su difusión.
- Deben desarrollar protocolos y reglamentos específicos sobre el uso de armas letales y que incluyan consideraciones especiales para el contexto de protesta social.
- Deben usar la terminología de “armas menos letales” en vez de “armas no letales”, conforme a la tendencia internacional y bajo el entendimiento de que aun las armas de letalidad reducida pueden implicar riesgos para la vida. La definición de estas armas en la normativa también debe enfatizar ese riesgo para la vida que conlleva su uso.
- Deben comprender de forma taxativa los tipos de armas que se consideran menos letales, con sus correspondientes especificaciones, alcances y riesgos. En idéntico sentido, deberán abordar las instrucciones de uso y circunstancias habilitantes para su empleo.
- Deben establecer claramente y para todas las armas menos letales que su empleo se debe regir por los principios de uso de la fuerza.
- Deben establecerse disposiciones a fin de evaluar los equipos para el uso de la fuerza antes de que las fuerzas de seguridad los elijan y adquieran para ser utilizados en manifestaciones. Se deben contemplar evaluaciones transparentes e independientes a fin de determinar si los dispositivos cumplen con las normas internacionales en materia de derechos humanos.
- Deben promover la participación democrática y ciudadana y, en particular, de académicos y expertos, incluyendo personal médico, en los procesos de evaluación de nuevas armas menos letales para su adquisición, incorporación en la normativa y uso en contextos de protesta.
- Deben adquirir solo equipos cuando pueda garantizarse de forma específica que cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Deben implementar, a través de la normativa, mecanismos de control técnico civil para vigilar y monitorear el uso adecuado de las armas menos letales, así como la eficacia de los procesos de formación a agentes de seguridad al respecto, a fin de evitar el uso abusivo o indebido de los dispositivos y las tácticas.
- Deben incorporar en la normativa disposiciones enfocadas en aquellas personas que son particularmente vulnerables a las consecuencias

perjudiciales del uso de la fuerza en general y a los efectos de determinadas armas menos letales en particular, incluidos niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas vulnerables en su salud mental y personas bajo la influencia de drogas o alcohol. Con base en esto deben considerar establecer particulares restricciones y prohibiciones.

- Deben prohibir en la normativa el uso de cualquier equipo menos letal en contexto de protesta que contenga un alto riesgo de daño a la integridad o la vida de manifestantes o terceros, así como de todo equipo que luego de su evaluación resultare contener un riesgo injustificado para los fines legítimos. Sobre esto se deben hacer evaluaciones constantes para garantizar que las armas menos letales incluidas en sus regulaciones cumplan con los principios de uso de la fuerza.
- En particular, y como mínimo, se deben prohibir para su uso en manifestaciones públicas:
 - Perdigones de metal.
 - Disparos de múltiples proyectiles al mismo tiempo.
 - Balas de metal recubiertas de goma.
 - Bastones de policía con púas.
 - Láser diseñados para incapacitar visualmente de manera permanente.
 - Armas de energía dirigida que puedan causar lesiones graves.
- Asimismo, la normativa debe detallar los riesgos específicos de algunas armas menos letales, especialmente en el contexto de las protestas sociales, como los efectos indiscriminados de los gases lacrimógenos y el mayor riesgo letal de los mismos si se utilizan en espacios cerrados y, con base en esto, considerar prohibiciones específicas.

Con respecto a la prohibición de la fuerza letal como recurso en las protestas

- Deben prohibir de manera expresa y mediante legislación el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas, preferiblemente para mayor claridad refiriéndose de manera particular a la prohibición de portar armas letales en esos contextos.
- Deben dejar claro en la normativa que la prohibición de armas de fuego en el contexto de la protesta social no es solo para prevenir un uso indebido de la fuerza letal, sino que también es para proteger el derecho a la protesta ya que la presencia de armas de fuego en una

manifestación podría causar un *chilling effect* en este derecho y otros derechos relacionados como el de libertad de expresión.

- Deben establecer, mediante ley formal y material, los procedimientos policiales que involucran el uso de la fuerza letal, cuyo único objetivo legítimo es la protección de la vida y de la integridad física ante una amenaza inminente, el cual debe ser considerado un último recurso y debe aplicarse en el marco de los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Con respecto a la participación de Fuerzas Armadas o militarizadas en contextos de protesta

- Deben distinguir de forma clara y uniforme, y por intermedio de legislación nacional, las funciones de defensa nacional (a cargo de las fuerzas armadas) y las de seguridad ciudadana (a cargo de fuerzas policiales).
- Se debe disponer, mediante ley nacional y de alcance y jurisdicción en todo el territorio, la prohibición expresa del uso de fuerzas armadas en el orden público, en particular en contextos de protesta social. En el caso excepcional en que estas deban intervenir, la normativa debe establecer los principios que deben caracterizar su participación: extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. En este contexto resulta importante que exista claridad sobre la normativa que regula la actuación de las fuerzas armadas en contextos de protesta y que esta cumpla con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Se deben incorporar en la normativa medidas tendentes a desmilitarizar los cuerpos militares o militarizados que actúen en contextos de protesta social y acompañar ese proceso con reformas integrales en materia de derechos humanos.
- La normativa debe cumplir con el derecho internacional al regular las acciones de empresas de seguridad privadas que operan en su territorio, especialmente prohibiendo su participación en el mantenimiento del orden público.

RECOMENDACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL

- Naciones Unidas debe, como medida fundamental y urgente, corregir los errores patentes en la traducción oficial al español de los Principios Básicos 5 y 9, con arreglo al texto en inglés.
- Se recomienda a los organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos abordar con enfoque amplio la protección del derecho a la protesta, que implique no solo los derechos a la vida y la integridad, sino también los derechos a la libertad de expresión y el derecho de reunión.
- Se recomienda a los organismos internacionales, en particular a la Oacnudh, así como a los órganos de tratado, las relatorías especiales de las Naciones Unidas y a la CIDH, continuar avanzando en el desarrollo y la promoción de guías claras sobre el uso de la fuerza en el contexto de la protesta social, con un énfasis especial en las armas menos letales, en particular sobre cuáles deben ser prohibidas y cuáles usos no cumplen con los principios de uso de la fuerza.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y activistas de los derechos humanos deben realizar labores de observación, análisis y seguimiento sobre el establecimiento de normativa nacional conforme a las obligaciones estatales de derechos humanos, así como la aplicación en la práctica de dicha normativa.
- Las empresas privadas deben cooperar con los Estados en la diseminación pública de las especificaciones de las armas menos letales que elaboran y comercializan, en particular enfatizando los riesgos específicos de ciertas armas, así como de determinados usos.

ANEXO

Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales

DESCRIPCIÓN DE NORMATIVA NACIONAL RELEVANTE POR PAÍS

En esta sección se presenta con mayor detalle la normativa nacional que se examinó en los seis países estudiados en lo que respecta el derecho a la protesta y el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad en el mantenimiento del orden público, incluyendo la normativa que regula de manera específica el uso de la fuerza en el contexto de la protesta social. Este anexo complementa la sección de Marco normativo interno del Capítulo I del informe, y tiene como objetivo proporcionar un mayor marco contextual normativo por país.

■ Argentina

En Argentina, la seguridad interior se encuentra reglamentada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia. El mantenimiento de la seguridad interior en el país, según la Ley de Seguridad Interior de 1991, implica el uso de todos los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad.¹ Esta ley incorpora a la legislación argentina el Código de Conducta, señalando que las fuerzas de seguridad “deberán incorporar a sus reglamentos [sus] recomendaciones”.² El Decreto 637 de 2003 establece, entre otras cosas, que las fuerzas de seguridad deberán presentar un informe anual sobre las medidas adoptadas para la difusión, los planes de

1 Congreso Nacional de Argentina, Ley 24.059, Ley de Seguridad Interior, 18 de diciembre de 1991, artículo 3, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%C2%BA%20%E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior>. Esta ley, en su artículo 2, define seguridad interior como: “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.

2 *Ibid.*, artículo 22.

capacitación e implementación del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.³

De las leyes que norman las cuatro fuerzas de seguridad a nivel federal, la Ley de Seguridad Aeroportuaria de 2006 es la única norma de las fuerzas de seguridad que explícitamente incluye principios básicos de actuación con respecto al uso de la fuerza.⁴ Sin embargo, las funciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se limitan a la seguridad aeroportuaria y no incluyen intervención en el orden público,⁵ por lo cual no se analiza en este trabajo. A su vez, solo la Ley Orgánica de la Policía Federal, vigente desde 1958, hace referencia al uso de la fuerza y actuación en reuniones públicas. Esta ley establece que en la capital federal, la policía federal tiene la función de “velar por el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres garantizando la tranquilidad de la población”, y que tiene la facultad de “intervenir en la realización de las reuniones públicas en el modo y extensión que determinan las leyes y reglamentos”.⁶ Además, la Reglamentación de la Ley Orgánica de la Policía Federal señala que los funcionarios de la Policía Federal “deben hacer uso de la fuerza cada vez que sea necesario para mantener el orden, garantizar la seguridad, impedir la perpetración del delito y en todo otro acto de legítimo ejercicio”.⁷ En cuanto a su función en las reuniones públicas, el Reglamento

3 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Decreto 637/2003, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Establécese que la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y el Servicio Penitenciario Federal deberán presentar un informe anual sobre las medidas adoptadas para la difusión e implementación del mencionado Código, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, 19 de marzo de 2003, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-637-2003-83355>. Además, en este mismo Decreto se invita a los gobernadores de las provincias a adoptar, para sus respectivas fuerzas policiales, todo lo relacionado con los cursos, seminarios o jornadas sobre el Código de Conducta y la imposibilidad de promoción al funcionario de seguridad que no haya aprobado o asistido al curso, seminario o jornada (*ibid.*, artículos 3-5).

4 Congreso Nacional de Argentina, Ley 26.102, Ley de Seguridad Aeroportuaria, artículo 23 (7 a 10), 16 de junio de 2006, servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117238/norma.htm.

5 *Ibid.*, título II, Capítulo 1.

6 Presidente Provisional de la Nación de Argentina, Decreto Ley 333/1958, Ley Orgánica de la Policía Federal, 30 de enero de 1958, artículos 4 y 6, <http://www.saij.gob.ar/333-nacional-ley-organica-policia-federal-Ins0001687-1958-01-14/123456789-0abc-defg-g78-61000scanyel>.

7 Policía Federal, Decreto Nacional 6.580/1958, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal, 30 de abril de 1958, artículo 97, <http://www.saij.gob.ar/6580-nacional-decreto-reglamentario-ley-organica-policia-federal-dn19580006580-1958-04-30/123456789-0abc-085-6000-8591soterced>.

establece que “se limitará a mantener el orden, garantizando la tranquilidad y seguridad sin intervenir en su desarrollo sino en los casos de la comisión de delitos o contravenciones expresamente señaladas en los edictos”.⁸

Más específicamente, sobre la actuación de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones públicas, el Ministerio de Seguridad dictó en 2011 los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” (Criterios Mínimos) a fin de fijar pautas para la intervención policial tanto en manifestaciones programadas como en manifestaciones espontáneas.⁹ En información remitida a la CIDH en 2015, el Estado argentino indicó que:

... este protocolo se enmarca en el paradigma de seguridad democrática que implica la profundización de una práctica consistente en promover una actuación de las fuerzas de seguridad ante manifestaciones públicas que garantice el respeto y la protección de los derechos de los participantes tanto como de las personas no involucradas en la manifestación.¹⁰

Argentina también informó a la CIDH que al documento de Criterios Mínimos se habían adherido para esa fecha veintidós provincias de ese país, exceptuando las provincias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Neuquén, Santa Fe, Córdoba y Corrientes.¹¹ La misma resolución que aprobó los Criterios Mínimos creó una mesa de trabajo que tendría “por objetivo el desarrollo de protocolos de actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”.¹² Sin embargo, la vigencia y aplicabilidad de estas normas por las fuerzas de seguridad a nivel federal y provincial no están claras, en parte porque los Criterios Mínimos y

8 *Ibid.*, artículo 142.

9 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 210/2011 por medio de la cual se establecen los Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas (no se encuentra disponible de manera pública en la web). Ver CIDH, *Informe Anual 2015 capítulo IV.A: Uso de la Fuerza*, OEA/Ser.L./V/II. Doc. 48/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 46, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>.

10 *Ibid.*, párr. 86.

11 *Idem.*

12 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 210/2011 por medio de la cual se establecen los Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas, artículo 1. No se encuentra disponible de manera pública en la web. Archivo con autores.

documentos relacionados no son de acceso público. Se debe destacar que la provincia del Chaco incorporó los Criterios mínimos en 2015 por medio de la Ley 7710: “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas”.¹³

En 2012, el Ministerio de Seguridad creó el “Programa sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego”, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Coordinación, Planeamiento y Formación, para promover rutinas de trabajo y principios relativos al uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego acorde con las directivas y políticas internas y con los derechos humanos y los principios internacionales.¹⁴ En 2020, el Ministerio de Seguridad, a través de la Resolución 377 de 2020, decidió crear el “Programa sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego”¹⁵ como “continuación” del establecido en 2012 y teniendo como objetivo “promover rutinas de trabajo y principios relativos al uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego respetuosos de los derechos humanos y acordes a los principios internacionales vigentes, así como de las directivas y políticas emanadas del Ministerio de Seguridad”.¹⁶

En 2019, la Resolución 1231 de 2019 del Ministerio de Seguridad derogó el Reglamento general para el empleo de las armas de fuego por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad que había sido aprobado en 2018,¹⁷ principalmente porque el Reglamento de 2018 ampliaba las

13 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas, 11 de noviembre de 2015, <http://observatoriovsp.chaco.gov.ar/backend/carpeta/Ley%207710.pdf>.

14 Ministerio de Seguridad, Resolución 933/2012, Créase el Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego, 30 de agosto de 2012, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204821/norma.htm>.

15 Ministerio de Seguridad, Resolución 377/2020, RESOL-2020-377-APN-MSG, 12 de octubre de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236293/20201020>.

16 *Ibid.*, Anexo 1, Objetivos.

17 En 2018, el Ministerio de Seguridad emitió la Resolución 956 de 2018 que aprueba el Reglamento General para el Empleo de las armas de Fuego por Parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad. Ver Ministerio de Seguridad, Reglamento general para el empleo de armas de fuego por parte de las fuerzas federales de seguridad, 03 de diciembre de 2018, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316948/norma.htm>. En un comunicado del Ministerio de Seguridad se hacía referencia a que este Reglamento unificaba por primera vez las normativas para el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas federales (Ministerio de Seguridad, Reglamento general para el empleo de armas de fuego por parte de las fuerzas federales de seguridad. Publicado el lunes 03 de diciembre de 2018, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reglamento-general-para-el-empleo-de-armas-de-fuego-por-parte-de-las-fuerzas-federales-de>).

circunstancias en las que las fuerzas de policía y de seguridad podían utilizar armamento letal alejándose de lo que dicta el Código de Conducta y los Principios Básicos, y atentaba contra los principios de proporcionalidad y de racionalidad del uso de la fuerza letal.¹⁸ La Resolución 1231 de 2019 también derogó la Resolución 395 del mismo año¹⁹ del Ministerio de Seguridad que aprobó el Reglamento General para el empleo de armas electrónicas no letales por parte de los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad. La derogación obedeció a que esta última resolución regulaba de manera general y vaga los criterios a los que debía ajustarse el personal policial y de las fuerzas de seguridad en el uso de las armas “no letales”, lo que podía habilitar el uso indiscriminado de las mismas puesto que este no se encontraba limitado por los principios de proporcionalidad, excepcionalidad, progresividad y racionalidad.²⁰

Por otro lado, esta misma Resolución 1231 de 2019 ratificó la vigencia de instrumentos que regulan las actuaciones de las fuerzas de seguridad sobre el uso de la fuerza, entre ellas las Normas básicas para el personal que se desempeña en tareas de seguridad de la Gendarmería Nacional argentina, las Directivas 8 y 9 de la Prefectura Naval Argentina, el Reglamento General de Armas y Tiro de la Policía Federal Argentina de 2012²¹ y el Protocolo General de Actuación para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial (PGA) 5 de la Policía de Seguridad Aeroportuaria de 2012.²² Este último es el único instrumento de los mencionados que se pudo ubicar en los sitios oficiales gubernamentales y establece los principios de actuación, los grados

18 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de diciembre de 2019. Considerandos 2, 4, 8, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>. Esta Resolución también había sido declarada inconstitucional por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Tributario 2 de la Ciudad de Buenos Aires (Erreius, Decretan la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Resolución 956/2018 del Ministerio de Seguridad de la Nación en el ámbito de la Ciudad de Bs. As, 5 de diciembre de 2018, <https://www.erreius.com/opinion/12/penal-y-procesal-penal/Nota/175/decretan-la-inconstitucionalidad-e-inaplicabilidad-de-la-resolucion-9562018-del-ministerio-de-seguridad-de-la-nacion-en-el-ambito-de-la-ciudad-de-bs-as>).

19 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 395/2019, RESOL-2019-395-APN-MSG, 07 de mayo de 2019, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-395-2019-322840/texto>.

20 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit.

21 Policía Federal de Argentina, Reglamento de Armas y Tiros (R.G.P.F.A.No.8). Actualizado mediante Orden del día Interna 25 del 06 de febrero de 2012. No se encuentra disponible de manera pública en la web.

22 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit., artículo 2.

y niveles de la fuerza, así como las pautas generales para su uso, incluyendo la presentación de informes respectivos.²³ Sin embargo, como se explicó *supra*, la Policía de Seguridad Aeroportuaria no interviene en el orden público. Finalmente, la citada resolución estableció en sus puntos resolutivos que, en el término de 30 días hábiles, el Ministerio de Seguridad debía elaborar un protocolo que regulara integralmente el uso de armas electrónicas menos letales.²⁴ En junio de 2021, el Ministerio de Seguridad no había emitido tal normativa.

■ Brasil

En Brasil, la Ley Federal 13.675 de 2018 establece la organización y el funcionamiento de los órganos responsables por la seguridad pública.²⁵ Esta ley señala el “uso moderado y proporcional de la fuerza” (traducción propia) como uno de los principios de la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social²⁶ y el “priorizar políticas de reducción de letalidad violenta” como uno de los objetivos de dicha política.²⁷

Una Ordenanza conjunta de 2010, del Ministerio de la Justicia y de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República establece directrices sobre el uso de la fuerza y armas de fuego por agentes de seguridad pública del Departamento de Policía Federal, Departamento de Policía de Tráfico Federal, Departamento Penitenciario Nacional y la Fuerza Nacional de Seguridad Pública con “el objetivo de reducir gradualmente las tasas de letalidad resultado de acciones que involucren a agentes de seguridad

23 Policía de Seguridad Aeroportuaria, Disposición 158/2012, Apruébase el Protocolo General de Actuación sobre el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial - PGA N° 5, Reglas Generales y Definiciones (1-5) y Pautas Generales de Actuación (6-13). 17 de diciembre de 2012, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206724/norma.htm>.

24 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit., artículo 5.

25 Congreso Nacional de Brasil, Ley 13.675, Regula la organización y el funcionamiento de los órganos encargados de la seguridad pública, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 144 de la Constitución Federal; crea la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS); establece el Sistema Único de Seguridad Pública (Susp); modifica la Ley Complementaria 79 de 7 de enero de 1994, la Ley 10.201 de 14 de febrero de 2001 y la Ley 11.530 de 24 de octubre de 2007; y deroga disposiciones de la Ley 12.681 de 4 de julio de 2012, 11 de junio de 2018, artículo 4, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

26 *Ibid.* (“IX - uso comedido e proporcional da força”).

27 *Ibid.*, artículo 6 (“priorizar políticas de redução da letalidade violenta”).

pública” (traducción propia).²⁸ La Ordenanza Interministerial hace referencia a un Grupo de Trabajo “creado para elaborar una propuesta de Directrices sobre el uso de la fuerza” integrado por la Policía Federal, Guardias Estatales y Municipales, “así como representantes de la sociedad civil, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y Ministerio de Justicia”.²⁹ Las directrices para el uso de la fuerza plasmadas en la Ordenanza Interministerial fueron sustentadas en tratados e instrumentos internacionales: en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego, en los Principios rectores para la aplicación efectiva del Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes.³⁰

En 2013, el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, órgano de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, emitió la Resolución 6 de 2013 que establece recomendaciones del Consejo de Defensa de los Derechos Humanos para garantizar los derechos humanos y aplicar el principio de no violencia en el contexto de manifestaciones y eventos públicos.³¹ Entre otras cuestiones, esta resolución recomienda que, en las protestas y los eventos públicos, los agentes del poder público deben orientar su acción por medios no violentos y no deben utilizar armas de fuego.³² Según esta Resolución, “el gobierno federal debe priorizar la elaboración, procesamiento y análisis de normas que abordan el uso de la fuerza y, en particular, el uso de armas poco letales, considerando los principios de derechos humanos”.³³ Además, se indica que se constituirá

28 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza interministerial 4.226, Establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, 31 de diciembre de 2010, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=03/01/2011> (“Considerando o objetivo de reduzir paulatinamente os índices de letalidade resultantes de ações envolvendo agentes de segurança pública”). Ver también, Second periodic report submitted by Brazil under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2002, recibido el 13 de agosto de 2020, párr. 192, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BRA/CAT_C_BRA_2_47_E.pdf.

29 *Ibid.*, considerando.

30 *Idem.*

31 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6 de 18 de junio de 2013, https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760.

32 *Idem.*

33 *Ibid.*, artículo 8 (O Poder Público federal deverá priorizar a elaboração, tramitação e análise de normas que versem sobre o uso da força e, em especial, sobre a utilização de armas de

un Grupo de Trabajo sobre Regulación del Uso de la Fuerza y Armas de Baja Letalidad “con atribución específica para profundizar las acciones de estudio y seguimiento relacionadas con el objeto de esta Resolución”³⁴

En 2014, el gobierno federal emitió la Ley 13.060 de 2014 que regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo (armas menos letales) por parte de agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional.³⁵

Nota sobre la normativa a nivel estatal. Algunos estados han regulado el derecho a la protesta por medio de decretos o leyes estatales. En este trabajo se estudian las leyes 6.528 de 2013 de Rio de Janeiro y la 15.556 de 2014 de São Paulo, las cuales reglamentan el derecho de reunión.³⁶

■ Chile

En Chile, el derecho a la protesta está regulado por el Decreto 1086 promulgado en 1983 durante la dictadura de Augusto Pinochet.³⁷ Este Decreto ha sido criticado por distintos organismos y expertos, incluyendo la Relatoría de la ONU sobre reunión pacífica, señalando que esta normativa restringe indebidamente el ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente y lo ha calificado como “un remanente del pasado de Chile que no tiene cabida en el Chile de hoy”, a la vez que urgió a las autoridades a derogarlo lo antes posible.³⁸

baixa letalidade, considerando os princípios de direitos humanos).

34 *Ibid.*, artículo 9, párrafo único.

35 Congreso Nacional de Brasil, Ley 13.060, Regula el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte de los agentes de seguridad pública en todo el territorio nacional, 22 de diciembre de 2014, artículo 2, párrafo único (I), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm (traducción propia).

36 Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, Ley 6528, Regula el artículo 23 de la Constitución del Estado, 11 de septiembre de 2013, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13> (traducción propia); Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, Ley 15556 de 29 de agosto de 2014 que Restringe el uso de máscaras o cualquier vestimenta que oculte la cara de la persona en manifestaciones y reuniones, en la forma en que específica, y proporciona arreglos relacionados, <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html> (traducción propia). (Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que específica, e dá providências correlatas).

37 Ministerio del Interior de Chile, Decreto 1086, Reuniones Públicas, 16 de septiembre de 1983, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16783&idParte>.

38 Naciones Unidas, Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile, 21 al 30 de septiembre de 2015, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>. Ver también INDH, Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos. Minuta

La Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de 2011, la cual dicta el funcionamiento interno de esta fuerza de seguridad, no contiene regulaciones sobre el uso de la fuerza.³⁹ En el *Manual de Doctrina y Código de Ética de los Carabineros* se señala que el Estado puede recurrir al uso de la fuerza legítima para exigir a los miembros de la sociedad cumplir las obligaciones que la misma le impone y que Carabineros de Chile, como la fuerza pública, detenta el monopolio de la fuerza.⁴⁰

Recientemente, en el marco de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la CIDH en el Caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, de fecha 9 de marzo de 2018,⁴¹ Chile ha revisado su normativa sobre el uso de la fuerza en el contexto del mantenimiento del orden público. Aun así, el uso de la fuerza se encuentra normado en diversos instrumentos regulatorios que, como lo ha descrito el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), son de “baja jerarquía normativa”. Específicamente, en dicho Acuerdo de la CIDH, Chile se comprometió a adoptar un Decreto Presidencial con los lineamientos sobre el uso de la fuerza, de conformidad con los estándares internacionales sobre derechos humanos y que incluyera un mandato para la revisión de protocolos existentes en la materia a la luz de esos estándares.⁴² En el contexto de este proceso, el Estado chileno ha adoptado una serie de medidas, incluyendo la aprobación, el 13 de noviembre de 2018, del Decreto Supremo 1.364 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública que contiene “lineamientos generales sobre el uso de la fuerza en intervenciones policiales para el mantenimiento

aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 27 de agosto de 2012 – Sesión 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

39 Congreso Nacional de Chile, Constitución Política de la República de Chile, 1980, artículo 101, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf; Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Ley 18961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, 27 de febrero de 1990, artículo 3, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.

40 *Manual de Doctrina y Código de ética de Carabineros de Chile*, 2017, p. 100, <https://generales.cl/wp-content/uploads/2019/09/MANUAL-DE-DOCTRINA-Y-CODIGO-DE-ETICA-2017.pdf>.

41 Cejil, Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros vs. Chile, <https://www.cejil.org/es/edmundo-alex-lemun-saavedra-y-otros-vs-chile> y CIDH, Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, 09 de marzo de 2018, <https://www.interior.gob.cl/media/2018/10/PUBLICACION-ACUERDO.pdf>.

42 CIDH, Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la CIDH en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, cit., p. 2.

del orden público⁴³ y ordena a Carabineros a revisar y actualizar los protocolos existentes relativos al empleo del uso de la fuerza para la mantención del orden público, dentro del plazo de 90 días y luego con una periodicidad mínima de cada 4 años, procurando la participación de la sociedad civil y del INDH.⁴⁴ Este Decreto también establece que las intervenciones de los funcionarios policiales se regularán en virtud de la normativa interna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que ha ratificado Chile.⁴⁵

Asimismo, el Estado adoptó, el 1 de marzo de 2019, la Circular n.º 1832 emitida por la Dirección General de Carabineros del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la cual actualiza instrucciones sobre uso de la fuerza y, a través de la Orden General n.º 2635 de 1 de marzo de 2019 de Carabineros de Chile que anexa, aprueba los nuevos Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público.⁴⁶

Esta Orden General dispone que todas las actividades de los carabineros a nivel nacional relativas al resguardo del derecho de reunión y al mantenimiento del orden público se deben enmarcar dentro de los lineamientos que establecen los protocolos respectivos, los cuales cubren cuatro materias principales de orden público: resguardo del derecho de manifestación, restablecimiento del orden público, desalojos y procedimientos con infractores de ley.⁴⁷ De particular relevancia se pueden mencionar:

- Protocolo 1.1 de Protección de manifestantes.

43 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364, Establece Disposiciones Relativas al Uso de la Fuerza en las Intervenciones Policiales para el Mantenimiento del Orden Público, 13 de noviembre de 2018, artículo primero, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

44 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto Supremo 1364, Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, cit., artículo segundo. En particular el Decreto menciona la revisión y actualización de la Orden General n.º 2287 de 2014 de Carabineros de Chile que aprueba la actualización de Protocolos de Intervención del Orden Público, y la Circular n.º 1756 de 2013 de Carabineros de Chile que imparte instrucciones sobre uso de la fuerza.

45 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto Supremo 1364, Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, cit., artículo primero, numeral 8.

46 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Esta circular revisó la Circular 1756 de 13 de marzo de 2013. Disponible de manera extraoficial en [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_\(Spanish_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_(Spanish_original).pdf).

47 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit., Anexos - Orden General 2635 de 1 de marzo de 2019.

- Protocolo 2.1 de Intervención en manifestaciones lícitas con autorización.
- Protocolo 2.2 de Intervención en manifestaciones lícitas sin autorización.
- Protocolo 2.3 de Intervención en manifestaciones ilícitas violentas.
- Protocolo 2.4 de Intervención en manifestaciones ilícitas agresivas.
- Protocolo 2.5 Trabajo de vehículo lanza agua.
- Protocolo 2.6 de Trabajo de vehículo táctico de reacción.
- Protocolo 2.7 de Empleo de disuasivos químicos.
- Protocolo 2.8 Empleo de escopeta antidisturbios.
- Protocolo 2.9 de Empleo de armas de fuego.⁴⁸

Los Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público también regulan el trabajo de los carabineros con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez, personas y organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación social.⁴⁹ Finalmente, también se incluye como anexo una categorización de las armas de fuego que pueden utilizar los carabineros en el contexto del mantenimiento del orden público.⁵⁰ Según la Orden General, los protocolos aprobados se deben revisar y actualizar cada cuatro años, conforme a lo dispuesto en el Decreto n.º 1.364.⁵¹

Específicamente, con respecto a las escopetas antidisturbios, en 2020 la Dirección de Carabineros de Chile emitió la Orden 2780 que actualiza el Protocolo sobre empleo de escopetas antidisturbios, establecido en la Orden General 2635⁵² debido a “la necesidad de actualizar [el mismo] de conformidad

48 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019, cit., Anexos - Orden General n.º 2635. Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público, 1 de marzo de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>.

49 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular n.º 1.832 de 01 de marzo de 2019, cit., Anexos - Orden General n.º 2635 de 1 de marzo de 2019.

50 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular 1832 de 01 de marzo de 2019, cit., Anexo - Orden General n.º 2635 de 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público, numeral 6; Anexos, 6.1.

51 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit., artículo 1.

52 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit., Anexo - Orden General n.º 2635 de 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público, numeral 2: Restablecimiento del Orden Público; 2.8. Empleo de escopeta antidisturbios (munición no letal).

con las observaciones generales y recomendaciones específicas” recibidas por diferentes actores, incluyendo al INDH, la Defensoría de la Niñez y representantes de la sociedad civil.⁵³

■ Colombia

A nivel legislativo, en Colombia el derecho a la reunión pacífica y manifestación pública, así como el uso de la fuerza por parte de la Policía, se encuentran regulados primeramente por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de 2016.⁵⁴ El Título VI, “Del derecho de reunión”,⁵⁵ de esta ley fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en 2017 debido a que el derecho a la reunión y protesta pacífica debe ser regulado por una ley estatutaria y no por una ordinaria.⁵⁶ En su sentencia, la Corte difirió los efectos de dicha declaración de inexecutable hasta el 20 de junio de 2019,⁵⁷ pero en junio de 2021 el Congreso todavía no había emitido la correspondiente ley estatutaria sobre el derecho de reunión.⁵⁸ Aparte de la legislación y, específicamente relacionado con las protestas sociales y la actuación policial, existen varias piezas de normativa relevantes que se describen aquí en orden cronológico.

Un hecho relevante es que en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en Colombia, firmado en 2016, se señale que “en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo

53 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Orden 2780, Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público: Actualiza Protocolo 2.8. Sobre empleo de escopeta antidisturbios, 14 de julio de 2020, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147569>.

54 Congreso de Colombia, Ley 1801 de 29 de julio de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021736>.

55 *Idem*.

56 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 20 de abril de 2017, expedientes D-11604 y D-11611, cit., párr. 7.5.

57 *Ibid.*, VII. Decisión, Resuelve Primero.

58 DeJusticia explica en su informe *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia*, que un problema de la Sentencia C-223 de 2017 es que “no aclara qué pasa si el Congreso no regula la materia en el plazo señalado”, y concluye que aunque existe una laguna normativa, esta “no evita que se pueda ejercer el derecho a la protesta, ya que este se encuentra consagrado en la Constitución, así no haya ley que lo regule” (Sebastián Lalinde, *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia*. Bogotá, DeJusticia, 2019, pp. 45-47, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protesta-y-democracia-en-Colombia.pdf>).

garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica”.⁵⁹ Entre los puntos a discutir por la Comisión de Diálogo se incluye, de ser necesaria, la modificación de las normas que regulan la movilización y protesta social, entre otras.⁶⁰

En 2017, la Policía Nacional emitió el *Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional* que “se concibe como el instrumento del servicio de acompañamiento, prevención e intervención de reuniones o manifestaciones públicas”.⁶¹ Este instrumento tiene como finalidad “guiar a las unidades policiales respecto al acompañamiento e intervención en las manifestaciones y en el control de disturbios, indicando los parámetros legales que deben acatar los funcionarios de policía”.⁶²

En 2018, el Ministerio de Interior adoptó, luego de un proceso de “concertación”,⁶³ el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de

59 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, Punto. 2.2.2, <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>.

60 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, cit., punto 2.2.2, <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>.

61 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002, Por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional, 29 de junio de 2017, https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf.

62 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002, cit., artículo 4.

63 Según las consideraciones en el mismo Protocolo, en 2016 “se inició un proceso de construcción de una Guía Metodológica sobre la Protesta Pacífica, en el que participaron tanto las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, como representantes de los gremios de los sectores interesados”. Además, señala el Protocolo que dicho proceso “contó con el acompañamiento o la asistencia técnica de la representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos”. Finalmente, se indica que el borrador del Protocolo fue publicado “para observaciones de toda la ciudadanía y los grupos de interés en la página web del Ministerio del Interior, así como se asumió el compromiso de formalizarlo solo una vez se retroalimentaran todas las observaciones y sugerencias recibidas”, antes de un determinado plazo (Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 del 3 de agosto de 2018, por la cual se adopta el Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica, Considerandos, <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>).

reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”. Este Protocolo es “una Guía Metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable” para que las autoridades de la Rama Ejecutiva, en conjunto con la Policía Nacional, puedan desarrollar medidas diseñadas para respetar y garantizar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica y manifestación pública.⁶⁴

Más recientemente, el Decreto 003 de 2021 aprobó el “Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores”, denominado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”,⁶⁵ el cual fue emitido en enero de 2021 en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en el 2020.⁶⁶ Esta Sentencia de la Sala Civil encontró que durante las protestas desarrolladas en Colombia en 2019, hubo excesos de la fuerza pública y ordenó al Gobierno nacional que dentro de los 30 días de la notificación del fallo, entre otras cosas, convocara una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, y dentro de los 60 días de la notificación expidiera una reglamentación que incluyera las directrices relevantes señaladas por la sentencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte IDH y las recomendaciones de las Naciones Unidas.⁶⁷ La Corte, además, señaló que dicha reglamentación debía ser producto de la “participación directa de la ciudadanía, los órganos de control y los mandatarios regionales y locales”.⁶⁸ El Protocolo en mención fue emitido luego de una mesa de trabajo que se reunió por aproximadamente tres meses e incluyó más de 50 participantes convocados entre los accionantes, la procuradora general de la nación, el contralor general de la República, el fiscal general de la nación, el defensor del pueblo y “toda

64 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit.

65 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003, Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”, 5 de enero de 2021, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>.

66 Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia STC7641, de 22 de septiembre de 2020, Radicación 1101-22-03-000-2019-02527-02, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

67 *Ibid.*, Resolutivo quinto.

68 *Idem.*

persona interesada en participar en la Mesa de Trabajo”.⁶⁹ En sus Considerandos, el Protocolo detalla cuáles fueron los puntos sobre los cuales hubo consenso, consenso parcial y disenso en la Mesa de Trabajo.⁷⁰

Sobre el uso de armas por las fuerzas de seguridad, el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por la Policía Nacional, expedido en 2017 por el Ministerio de Defensa, determina “los criterios y las normas que orientan el uso de la fuerza y el empleo de armas” en la prestación del servicio de policía.⁷¹

■ Honduras

En el Código Penal de Honduras de 2019 se incluye como conducta penal dentro de los delitos contra otros derechos fundamentales la realización de reuniones y manifestaciones ilícitas,⁷² lo cual ha sido señalado como preocupante por la CIDH y por organizaciones locales e internacionales.⁷³

La Ley de Policía y Convivencia Social, promulgada en 2001, regula la función policial general que es ejercida en todo el país por la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad a través de la Policía Nacional, y la especial que es ejercida por la municipalidad e incluye un capítulo sobre reuniones y manifestaciones públicas, así como otro sobre el empleo de la fuerza y otros medios coactivos.⁷⁴

69 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., considerando 28.

70 *Ibid.*, considerandos 41-48.

71 Ministerio de Defensa de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional, artículo 2, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-02903-uso-fuerza-empleo-armas.pdf>.

72 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 103-2017, Código Penal de Honduras, artículo 553, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_130-2017.pdf.

73 OEA, *Honduras: Derechos humanos y golpe de estado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55, 30 diciembre 2009, párr. 381, <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>. Ver también Criterio.hn, La criminalización de la protesta pública en el código penal de Honduras, 22 de diciembre de 2016, <https://criterio.hn/la-criminalizacion-la-protesta-publica-codigo-penal-honduras/>; Artículo 19, Honduras: Nuevo Código Penal exhibe a un Estado que criminaliza la libertad de expresión y el acceso a la información, 02 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/honduras-nuevo-codigo-penal-exhibe-a-un-estado-que-criminaliza-la-libertad-de-expresion-y-el-acceso-a-la-informacion/>.

74 Ley de Policía y de Convivencia Social, Decreto 226-2001, considerando 1 y artículo 3, artículos 1, 9, Libro Primero, Título Segundo, Capítulo Cuarto y Libro Segundo, Título Primero, Capítulo Tercero, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/63-ley-de-policia-y-convivencia-social>.

Con respecto al uso de la fuerza, el mismo se encuentra regulado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional,⁷⁵ promulgada en 2017, y en su Reglamento de 2019.⁷⁶ Esta Ley Orgánica es un cuerpo normativo integral que incluye lo relacionado con la estructura organizacional, administrativa y funcional de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, así como de la Policía Nacional que a la vez son desarrolladas en su respectivo reglamento, e incluye disposiciones sobre uso de la fuerza y armas de fuego.⁷⁷ El reglamento de esta ley se refiere a un *Manual de Procedimientos de la Policía* que regula el uso de la fuerza y de las armas de fuego y “es de obligatorio conocimiento y cumplimiento para todos los miembros de la Carrera Policial”.⁷⁸ Este manual no fue ubicado en los sitios oficiales del gobierno hondureño.

En 2013 se creó, por ley, la Policía Militar de Orden Público.⁷⁹ El Reglamento de la Ley de la Policía Militar de Orden Público se refiere al uso de la fuerza por dicha Policía Militar.⁸⁰ Según la Oacnudh, “a falta de un marco específico, los funcionarios judiciales han indicado oficiosamente a la Oacnudh que la Policía Militar del Orden Público está sujeta a las mismas normas que la Policía Nacional”.⁸¹

75 Congreso Nacional, Decreto 018-17, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras, 10 de octubre de 2017, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Organica%20Secretaria%20de%20Estado%20en%20Despacho%20de%20Seguridad%20y%20de%20la%20Policia%20Nacional%20de%20Honduras.pdf>.

76 Reglamento General de la ley orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y la Policía Nacional, Acuerdo 264-2019, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-264-2019.pdf>.

77 Congreso Nacional de Honduras, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras, cit., artículo 41.

78 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 58.

79 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Ley de la Policía Militar del Orden Público, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf; Secretaría de Defensa Nacional de Honduras, Acuerdo S.D.N. 0733, Reglamento de la ley de Policía Militar del Orden Público, 17 de abril de 2015, artículo 13 (e), https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_de_la_Ley_de_la_Polic%C3%ADa_Militar_del_Orden_Publico.pdf.

80 Secretaría de Defensa Nacional de Honduras, Reglamento de la ley de Policía Militar del Orden Público, cit., artículo 13 e).

81 ONU, Oacnudh, Informe. Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras, pp. 36-37, https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017reportelectionshrviolations_honduras_sp.pdf.

México

En México, con respecto al uso de la fuerza, en marzo de 2019 se hizo una reforma constitucional que creó la Guardia Nacional como una nueva “institución policial de carácter civil” a cargo de la seguridad pública, entendida como “una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios” que incluye, entre sus fines, salvaguardar la vida, las libertades y “contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”.⁸² Con esta reforma, se determinaron como puntos transitorios la expedición de leyes nacionales de la Guardia Nacional y que reglamenten el uso de la fuerza, así como reformas a la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública.⁸³ Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁸⁴ la Ley de la Guardia Nacional⁸⁵ y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza,⁸⁶ entre otras, fueron publicadas en mayo de 2019.

Tanto la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública como la Ley de la Guardia Nacional hacen referencia al uso de la fuerza conforme a la nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.⁸⁷ Por su parte, esta última ley tiene alcance a nivel nacional y competencia para regular las actuaciones de todas las instituciones de seguridad pública, incluyendo a la Fuerza Armada permanente cuando cumpla funciones de orden y seguridad pública.⁸⁸ Esta normativa establece los principios, los procedimientos e instrumentos para

82 Constitución de México, artículo 21, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

83 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional de 26 de marzo de 2019, Transitorios (Cuarto) (I) (II) (III) y (IV), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019.

84 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 27 de mayo de 2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGNSNP_270519.pdf.

85 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional de 27 de mayo de 2019, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

86 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza de 27 de mayo de 2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf.

87 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 27 de mayo de 2019, cit., artículo 41, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGNSNP_270519.pdf; Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, cit., artículo 43.

88 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 1.

el uso de la fuerza y regula las actuaciones de los policías en manifestaciones y reuniones públicas.⁸⁹

La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza fue demandada como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia en junio de 2019 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos”.⁹⁰ Algunos de los aspectos resaltados en la demanda son: la falta de incorporación de los principios reconocidos a nivel internacional sobre el uso de la fuerza;⁹¹ la incorrecta clasificación de las armas cuyo empleo se regula;⁹² la deficiente regulación del uso de la fuerza letal;⁹³ la inclusión del uso de la fuerza letal frente a protestas “violentas”;⁹⁴ y la inobservancia de lo ordenado por la Corte IDH en el caso Mujeres de Atenco, por la omisión de incluir en dicha normativa la creación de un observatorio externo de las policías.⁹⁵ Diversas organizaciones nacionales e internacionales presentaron *amicus curiae* en este proceso,⁹⁶ argumentando que la Ley contraviene obligaciones del Estado mexicano con respecto a principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, derecho a la vida y libertades de reunión, asociación y de expresión.⁹⁷ En junio de 2021, esta demanda se encontraba aún sin resolver por la Suprema Corte.

Según la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, las instituciones de seguridad dictarán protocolos de actuación y manuales de técnicas para el

89 *Ibid.*, artículos 4, 9-16, 27-28.

90 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Demanda de acción de inconstitucionalidad para declarar la invalidez de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, presentada el 26 de junio de 2019, p. 15, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>.

91 *Ibid.*, p. 30.

92 *Ibid.*, p. 45.

93 *Ibid.*, p. 49.

94 *Ibid.*, p. 76.

95 *Ibid.*, pp. 12-13.

96 Media Defence y Article 19, Oficina para México y Centroamérica. Presentación de *Amicus Curiae* ante la SCNJ, sobre el uso de la fuerza pública durante protestas, 2 de octubre de 2020, <https://www.media defence.org/news/presentacion-de-amicus-curiae-ante-la-sc-nj-sobre-el-uso-de-la-fuerza-publica-durante-protestas/>; y Amnistía Internacional, Memorial en derecho como *amicus curiae* – Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4109132019SPANISH.PDF>.

97 Amnistía Internacional, Acción de inconstitucionalidad 64/2019, cit. p. 19; Media Defence y Article 19, Oficina para México y Centroamérica, cit.; Centro Prodh, *Amicus curiae* – Acción de Inconstitucionalidad 62/2019, https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623_amicus_leyes_guardia_nacional.pdf.

uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.⁹⁸ La ley establece que estos protocolos y procedimientos del uso de la fuerza “deberán atender a la perspectiva de género, la protección de niñas, niños y adolescentes”.⁹⁹ En enero de 2021 se publicó el “Protocolo nacional sobre el uso de la fuerza”, emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el cual tiene como objetivo:

Regular la actuación de los agentes de las instituciones de seguridad pública en materia de uso de fuerza cuando actúen en el ejercicio de sus funciones con la finalidad de otorgar certeza y seguridad jurídica tanto a las personas representantes de la autoridad como a la población o grupos vulnerables en general en el marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y en todos los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.¹⁰⁰

ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS

En esta parte del anexo se resumen las estructuras de las fuerzas de seguridad de los seis países bajo estudio.

■ Argentina

Argentina cuenta con una distribución de las fuerzas de seguridad diferenciada por sus funciones de defensa exterior¹⁰¹ y de seguridad interior.¹⁰² La seguridad interior se encuentra estructurada en dos niveles debido a la distribución federal de gobierno; por un lado, las fuerzas federales: Policía Federal,

98 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículos 16 y 27.

99 *Ibid.*, artículos 8 y 16.

100 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexo 6 del Acuerdo 05/XLVI/20 que emite el Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Publicado el 26 de enero de 2021, p. 466, https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf.

101 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.544 de Defensa Nacional. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Sancionada el 13 de abril de 1988. B.O. 26/04/1988, artículo 9, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

102 Congreso Nacional de Argentina, Ley 24.059, Ley de Seguridad Interior, 18 de diciembre de 1991, artículo 7, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%C2%BA%20E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior.>

Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria,¹⁰³ con jurisdicción en territorios de igual carácter y dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación; y, por otro, las fuerzas de seguridad provinciales o policías provinciales¹⁰⁴ encargadas de cada jurisdicción autónoma y dependientes de cada ministerio de seguridad provincial.

■ Brasil

Debido a su distribución federal, en Brasil las fuerzas de seguridad están conformadas por la Policía Federal, las policías Rodoviaria y Ferroviaria federal, las policías estatales civil y militar, los cuerpos de bomberos militares, y las policías penales federal, estatal y distrital.¹⁰⁵ A las policías civiles estatales les competen las funciones de policía judicial y la investigación de infracciones penales, excepto las militares.¹⁰⁶ A las policías militares estatales les compete la vigilancia policial y la preservación del orden público.¹⁰⁷ Quiere decir esto que son las policías militares, subordinadas a los gobernadores de los estados, Distrito Federal y territorios¹⁰⁸ las primeras y principalmente responsables por las actividades de seguridad pública.¹⁰⁹

■ Chile

Chile, debido a su estructura centralizada de gobierno, cuenta con Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dependientes del Ministerio de Seguridad Pública, que se conforman de forma exclusiva por el personal de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

■ Colombia

En Colombia, la fuerza pública se integra en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.¹¹⁰ La Policía Nacional es un cuerpo de seguridad de naturaleza civil y encargada de la seguridad interna. Ambas fuerzas

103 *Idem.*

104 *Ibid.*, artículo 7 (e).

105 Constitución de la República Federativa de Brasil, artículo 144. Para la traducción al español se utilizó versión en español publicada en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>.

106 *Idem.*

107 *Ibid.*, artículo 144, numeral 5.

108 *Ibid.*, numeral 6.

109 Ver Capítulo II, sección "Uso de las fuerzas militares o militarizadas en contextos de protesta".

110 Constitución Política de Colombia, artículo 216.

dependen del Ministerio de Defensa Nacional. La Policía Nacional cuenta con un grupo operativo especializado denominado Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), el cual está

... encargado de intervenciones especiales que se presenten en zona urbana y rural del territorio nacional por causa de aglomeraciones de público, cuando estas deriven en disturbios, motines y demás situaciones de violencia, que alteren gravemente la convivencia y seguridad ciudadana; para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.¹¹¹

Organismos internacionales han observado la participación del Esmad como el cuerpo de seguridad que interviene ante contextos de protesta social en Colombia.¹¹²

■ Honduras

En Honduras, las fuerzas de seguridad están integradas por las fuerzas armadas, dependientes de la Secretaría de Defensa Nacional –encargadas de las funciones de defensa exterior– y la Policía Nacional, con todas sus divisiones establecidas por ley orgánica, y dependiente de la Secretaría de Seguridad –asignada a la seguridad interior–. Recientemente se ha creado la Policía Militar de Orden Público dependiente de las fuerzas armadas, la cual puede prestar colaboración en las tareas que desempeña la Policía Nacional.¹¹³

111 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002, cit., artículo 21, https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf. Ver también Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC7641 del 22 de septiembre de 2020, Radicación 1101-22-03-000-2019-02527-02, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, párr. 5.2.6, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

112 CIDH, *Informe de Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*, párrs. 26 y 51, http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf. Ver también: CNN Español, ¿Qué es la primera línea de las protestas en Colombia y qué es lo que piden?, 5 de julio de 2021, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/05/que-es-la-primera-linea-de-las-protestas-en-colombia-y-que-es-lo-que-piden/>.

113 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Ley de la Policía Militar del Orden Público, 23 de agosto de 2013, artículo 1, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10608.pdf>.

■ México

En México, la Ley define las instituciones de seguridad pública como “las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias o entidades encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal”.¹¹⁴ En este sentido, las funciones de fuerzas de seguridad se distinguen, en primer lugar, entre aquellas destinadas a la defensa y aquellas encargadas de la seguridad interior. En México, las fuerzas armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) están facultadas para apoyar a las autoridades civiles en funciones de seguridad interior y ejercer el uso de la fuerza.¹¹⁵

Por su organización federal de gobierno, México cuenta con fuerzas policiales en distintos niveles de jurisdicción: federales, estatales y municipales, todas ellas de carácter civil. A nivel federal, la principal fuerza de seguridad es la Guardia Nacional, que se encuentra en proceso de reemplazar a la Policía Federal.¹¹⁶ La Guardia Nacional es una fuerza recientemente creada

114 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 3.VII, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf.

115 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 26 de diciembre de 1986, artículo 1.II, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf; Poder Ejecutivo Federal de México. Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, 11 de mayo de 2020, artículo primero, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020; Secretaría de la Seguridad Pública de México, Acuerdo 04/2012, Por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, 27 de febrero de 2012, artículos 6 y 7.II, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012; Secretaría de Defensa Nacional de México, Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 09 de marzo de 2012, artículo primero, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012; Secretaría de Marina de México, Directiva 003/09, Mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, 30 de septiembre de 2009, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA_003_2009.pdf.

116 La Policía Federal fue creada en 2009 y fue reemplazada por la Guardia Nacional en 2019. La Ley de la Guardia Nacional establece la extinción de la Policía Federal y la transferencia gradual de los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes de la Policía Federal a la Guardia Nacional, artículo transitorio 6. Ver también Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Policía Federal, 01 de junio de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>.

como un órgano administrativo desconcentrado, que tiene entre sus fines el de “salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades”.¹¹⁷ Además, también se le encomienda “contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”.¹¹⁸

117 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Guardia Nacional, 27 de mayo de 2019, artículo 6 (I), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

118 *Ibid.*, artículo 6 (II).

La protesta social o manifestación pública juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. Pese a ello, el derecho a la protesta puede verse gravemente coartado por el accionar estatal, y, en particular, por la participación de los agentes de seguridad intervinientes, a través del uso de la fuerza.

La participación de los agentes de seguridad y el recurso a la fuerza pública puede –y debe– constituir un elemento importante para garantizar y facilitar el derecho a la protesta, asegurando la libertad y la integridad de las personas manifestantes y terceros. Sin embargo, en Latinoamérica, el uso de la fuerza suele ser un mecanismo de castigo o intimidación para quienes ejercen el derecho a manifestarse, y se convierte así en fuente de violaciones de los derechos humanos.

Este libro presenta una investigación de los marcos normativos internos de **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México**, y su recepción de las obligaciones de proteger y facilitar las protestas y manifestaciones públicas, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

El objetivo es brindar una herramienta útil para los Estados de la región en la construcción de marcos normativos que permitan guiar efectivamente la actuación policial en contextos de protesta social, con apego a los estándares internacionales, y contribuir a la tarea de organismos y personas defensoras de derechos humanos en la lucha por garantizar el ejercicio del derecho a la protesta.