

POLICY
PAPER

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

**POLICY
PAPER**

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](https://twitter.com/KASiusLA)
Facebook: www.facebook.com/kasiusla
Instagram: [kasiusla](https://www.instagram.com/kasiusla)

**POLICY PAPER- USO DE LA FUERZA EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES:
aportes prácticos a partir de un análisis comparado
de normativas nacionales**

ISBN: 978-628-95178-2-8, 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

| | |
|--------------|----|
| Prefacio | 5 |
| Prólogo | 9 |
| Presentación | 17 |

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| La protección del derecho a la protesta social | 21 |
| Introducción | 23 |
| Nota metodológica | 26 |
| Estándares internacionales: la protesta social en el derecho internacional de los derechos humanos | 27 |
| La protección del derecho a la protesta social en los Estados a nivel constitucional | 33 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|----|
| Uso de la fuerza en la protesta social: análisis de normativa nacional a la luz de estándares internacionales | 37 |
| Marco normativo interno y principio de legalidad | 39 |
| Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza | 52 |
| El derecho a la protesta no debe ser limitado por la exigencia de una autorización previa | 58 |
| Obligación del Estado de facilitar el derecho a la protesta | 66 |
| Principios que rigen el uso de la fuerza según el derecho internacional | 73 |
| No discriminación en el contexto de uso de la fuerza y protesta social | 85 |
| Uso de armas menos letales en la protesta social | 90 |

| | |
|--|-----|
| Prohibición de la fuerza letal como recurso de control en las protestas | 109 |
| Uso de las fuerzas militares o militarizadas en contextos de protesta | 115 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|-----|
| Conclusiones, aportes prácticos y recomendaciones | 125 |
| Conclusiones | 127 |
| Aportes prácticos a los Estados | 129 |
| Recomendaciones a organismos internacionales y sociedad civil | 136 |

Prefacio

A inicios del año 2020 emprendimos, junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Ceji) y la Clínica de Derechos Humanos 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 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.

No obstante, el uso de la fuerza no es ilimitado, este tiene que sujetarse a los principios de legalidad, de necesidad absoluta y de proporcionalidad. Esta evaluación es conocida como “test de proporcionalidad” en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), y 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 (CADH).

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 se tolera, por ningún motivo, el uso indiscriminado de la fuerza ni que esta sirva para criminalizar, hostilizar o intimidar a cualquier ciudadano o ciudadana que ejerza el derecho a protestar en un momento determinado o que pueda llegar a ejercerlo. Esto se relaciona 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 tener 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. Fortalecimiento que 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.

El documento 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 informe 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 la 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 realmente 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 materia 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 transparencia y el control civil de cómo se ejerce la labor policial.⁴ Así, por

2 Para estudios e investigaciones críticas puede verse: Pascual Cortés, "What is wrong with militarising the police?" (tesis de máster). London, LSE, 2019, pp. 1-21; Diane Weber, "Warrior cops: The ominous growth of paramilitarism in American Police", en *Departments Brief*, 50. Washington, D.C., CATO Institute, 1999, 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 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.

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 Po-

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 las policías, 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

licing 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, <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 Especial 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].

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 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

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].

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 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.

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”, *op. cit.*, pp. 524-556.

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 –comparados 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.

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 informe 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 informe 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, el informe 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, Mariana Prandini y Soledad Sánchez Jeanney, como asistentes de investigación, por liderar el gran trabajo de investigación, sistematización, análisis y redacción del informe.

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.

CAPÍTULO

La protección del derecho a la protesta social

INTRODUCCIÓN

La protesta social –o manifestación pública¹– es un elemento esencial para la existencia y consolidación de las democracias y para la defensa de los derechos humanos.² Sin embargo, el derecho a la protesta puede verse gravemente coartado por el accionar estatal mediante regulaciones administrativas o burocráticas que obstaculicen su libre desarrollo, la aplicación del derecho penal para criminalizar el ejercicio del derecho, o por las acciones de los agentes de seguridad intervinientes, en particular a través del uso de la fuerza. Sobre este último punto se centrará este *policy paper*, el cual busca aportar información y sugerencias a los Estados de América Latina para evitar la violación del derecho a la protesta a través del abuso de la fuerza estatal.

Los miembros de los cuerpos de seguridad tienen la difícil tarea de abordar situaciones complejas que requieren, en cuestión de segundos, la determinación de la administración de la fuerza.³ Este trabajo parte del reconocimiento de que la normativa por sí sola no se traduce directamente en una praxis adecuada, y que, sin la existencia de normativas claras, suficientes y en

1 Al igual que lo hace la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe sobre protesta y derechos humanos, en este informe se utilizan los términos “protesta social” y “manifestación pública” de manera indistinta. Ver 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 2019, párr. 1, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>.

2 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., p. 1. Ver también 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, párrs. 160 y 167, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf%20; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 371, párr. 171, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf.

3 Ver ONU, ACNUDH, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, 2021, p. iii, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Doc. ONU A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 22, <https://undocs.org/sp/A/HRC/26/36>.

Para evitar el uso arbitrario y excesivo de la fuerza estatal, es necesario, en primer lugar, que los Estados cuenten con un adecuado marco normativo.

concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos, las fuerzas de seguridad⁴ no cuentan con la primordial herramienta necesaria para guiar su accionar.⁵ Es deber de los Estados disponer de directrices que permitan que el uso de la fuerza resulte legítimo, necesario y proporcionado.

El objetivo de este *policy paper* es contribuir al conocimiento de los marcos normativos internos en América Latina y a la incorporación, dentro de esos marcos, de las obligaciones de proteger y facilitar la protesta social, así como el uso de la fuerza –como último recurso–, conforme a las obligaciones de derechos humanos. En este sentido, se analiza con perspectiva comparada la normativa nacional sobre el uso de la fuerza en el contexto del derecho a la protesta en seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras y México. Estos 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.⁶ Ciertamente, no son los únicos

4 El término amplio de “fuerzas de seguridad” utilizado en el presente informe incluye a todo cuerpo de seguridad de un Estado que ejerce funciones policiales, entre ellas las de arresto, detención o de la fuerza en el contexto de seguridad ciudadana.

5 En similar sentido, ver ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., párr. 30.

6 Ver, por ejemplo, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina: el derecho a la protesta en riesgo. Argentina, 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, Informe: el sexenio de la Resistencia (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 desa-

países en la región donde se han dado esas situaciones de represión,⁷ por lo cual se espera que el estudio de sus marcos normativos brinde una herramienta útil para toda la región. El propósito es aportar enfoques técnico-jurídicos para guiar a los funcionarios gubernamentales involucrados en el diseño de políticas públicas vinculadas a la regulación de la actuación policial en el marco de protestas sociales, así como en la elaboración de legislaciones y protocolos acordes con los estándares internacionales en la materia.

El *policy paper* resume los contenidos del libro *Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales*, un proyecto conjunto entre el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. El documento está estructurado de la siguiente forma: en este primer capítulo, luego de exponer la metodología del estudio, 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 el uso de la fuerza en los seis países estudiados, y luego se analizan, de forma comparada, los conceptos específicos y relevantes de la normativa nacional a la luz de los

lojo 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>.

7 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. Ver, por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa n.º 192/20 de 7 de agosto de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/192.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º 286/20 de 28 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/286.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º 252/19 de 9 de octubre de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/252.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º R128/20 de 8 de junio de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1177>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º 281/20 de 23 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/281.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º R151/19 de 14 de junio de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1143&IID=2>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º 108/19 de 30 de abril de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/108.asp>; CIDH, Comunicado de Prensa n.º 275/20 de 16 de noviembre de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/275.asp>; y CIDH, Comunicado de Prensa n.º 015/19 de 25 de enero de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/015.asp>.

estándares internacionales sobre el derecho a la protesta y uso de la fuerza, con el objetivo de identificar los aspectos que se apartan de los estándares y las distintas formas en que las normativas contribuyen a generar 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, incluyendo las autoridades estatales, la sociedad civil, la academia y los sistemas judiciales.

NOTA METODOLÓGICA

La metodología para la investigación de este trabajo consistió, en primer lugar, en sistematizar los estándares internacionales que han sido desarrollados respecto a los derechos humanos vinculados al derecho a la protesta y la correspondiente actuación estatal, con especial énfasis en el uso de la fuerza por parte del Estado. El marco para su sistematización fue la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 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 para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras fuentes de normas especializadas de la ONU como el Código de Conducta Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código de Conducta ONU) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios Básicos ONU).⁸

8 También se revisó jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para complementar algunos estándares universales e interamericanos. 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 CIDH; 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 Chile; el Informe conjunto de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la Relatoría Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones; el documento *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, segunda y tercera edición, de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDHH) y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa; los Principios de Artículo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*.

En segundo lugar, se revisó la normativa nacional en los seis países bajo estudio, analizando lo establecido en las constituciones con respecto al derecho a la protesta, así como la normativa legislativa y administrativa nacional sobre el uso de la fuerza en contextos de orden público y, en particular, en la protesta social. 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 estatales o provinciales 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 de la Ciudad de México. Además, se examinó jurisprudencia relevante de las máximas cortes o tribunales constitucionales sobre la protección del derecho a la protesta en los distintos países. La normativa fue evaluada y actualizada hasta junio de 2021.

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 y 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 resultó de acceso público, o que no se encontró al alcance efectivo, 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 estos no constituyeron fuente de normativa, sino instancias meramente consultivas.⁹

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

La protesta social

Definición. La protesta social ha sido definida por la CIDH como “una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación”.¹⁰ Aunque las protestas

9 Ver Anexo del Informe, *Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales*.

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

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, cacerolazos, vigiliyas, campañas, sentadas prolongadas, manifestaciones tipo ocupación, *flash-mobs*, entre otras más.¹¹

Protección. El derecho a la protesta se encuentra protegido por los principales tratados internacionales en la materia¹² y las constituciones nacionales,¹³ por medio del derecho de reunión pacífica y por otros derechos

11 *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*, Doc. ONU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24, <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>; 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, párr. 10, <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>; OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed., 2019, párrs. 9 y 44, [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). Ver también Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, cit., párr. 167; CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1., 7 de marzo 2006, párr. 56, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>.

12 Ver Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 20; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 15; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 21.

13 Ver, por ejemplo, en países de América Latina que no son objeto de este estudio: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 51-53, 57, 62, 67-68, <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículos 21 (4), 24 y 26, <https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constitucion%20del%20estado-cpe>; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 25-29, 90 y 98, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871; Constitución de la República de Cuba, artículos 14, 54, 56, 61 y 80, <http://www.cuba.cu/gobierno/NuevaConstitucion.pdf>; Constitución Política de la República Dominicana, artículos 22, 47-49, <http://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>; Constitución de la República del Ecuador, artículos 18(1), 23, 61(1-8), 66(6), (13), (23), 95-96, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf; Constitución Política de El Salvador, artículos 6-7, 18 y 72 (2), https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm; Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 28, 33-35, 136-137, https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf; Constitución Nacional de Honduras, artículos 37, 72, 78-79, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constitucion%20de%20la%20Rep%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>; Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículos 29, 30, 38-39 <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>; Constitución Política de Nicaragua, artículos 29, 96-99 y 101, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>; Constitución Política de Panamá, artículos 37-38, 41 y 132, <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>; Constitución de la

relacionados, como el derecho a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y los derechos políticos.¹⁴ Además, los participantes en protestas deben gozar de la protección, entre otros, 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.¹⁵

Limitaciones. Las limitaciones del derecho a la protesta deben ser acordes con los términos permitidos por el derecho internacional de los derechos humanos:¹⁶

- Estar expresamente fijadas por la ley.
- Estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados:
 - La protección de la seguridad nacional.
 - La seguridad pública.
 - El orden público.
 - La salud pública.
 - La moral pública.
 - El respeto de los derechos de los demás.¹⁷
- Ser necesarias en una sociedad democrática.
- Ser estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan.

Frente a contextos donde se desarrollan manifestaciones, los Estados deben tomar las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido para el orden público o los derechos de las personas, sin restringir o violentar innecesariamente el libre ejercicio del derecho a la protesta.

República del Paraguay, 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>; Constitución Política del Perú, artículos 2 (4), (5), (12), (13), (17), <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>.

14 Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, cit., párr. 171; Corte IDH, Caso López Lone y Otros vs. Honduras, cit., párr. 160. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 33; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37, relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, párrs. 6 y 9, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>.

15 Ver ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 8; Corte IDH, Caso López Lone y Otros vs. Honduras, cit., párr. 160; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Doc. ONU 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.

16 CADH, cit., artículo 15; PIDCP, cit., artículo 21. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 31-45; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 39-47; TEDH, Caso Kudrevicus y otros v. Lituania, Sentencia de 15 de octubre de 2015, Aplicación n.º 37553/05, párr. 91, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>.

17 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 47.

Obligaciones del Estado con respecto al derecho a la protesta

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, facilitar y garantizar los derechos humanos en el contexto de la protesta.¹⁸ Para asegurar que el derecho a la protesta sea protegido de manera práctica y efectiva, resulta indispensable entender los derechos ejercidos por medio de ella, de forma relacionada, interdependiente e indivisible.¹⁹

Obligación del Estado de respetar el derecho a la protesta

El deber de respetar el derecho a la protesta implica que los Estados tienen la obligación de abstenerse de impedir u obstaculizar el ejercicio del derecho a la protesta social.²⁰

Los estándares internacionales vinculados a la obligación de respetar el derecho a la protesta implican que los Estados:

- no deben limitar el derecho a la protesta con la exigencia de una autorización previa;
- deben respetar el contenido y mensaje que los participantes u organizadores de la manifestación quieran comunicar;
- deben respetar el tiempo y lugar elegido por los participantes y organizadores para realizar la manifestación;
- deben respetar la elección del modo de la manifestación, mismo que debe cumplir con el “ejercicio pacífico y sin armas” del derecho de reunión.²¹

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

Los Estados tienen la obligación de proteger jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho a la protesta, así como facilitararlo,²² lo cual implica

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

19 Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 17; OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed, cit.

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

21 *Ibid.*, Capítulo III.

22 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/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 49, <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>. 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, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., 2010, párrs. 2.2 y 31, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf> (traducción propia); OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed, cit., párr. 22; Artículo 19,

desplegar una serie de acciones positivas tendientes a asegurar su goce efectivo.²³

El uso de la fuerza y el derecho a la protesta. 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 misma.²⁴ 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.²⁵ El abuso de la fuerza no solo implica violaciones del derecho a la vida y la integridad física, sino que además resulta intimidatorio y puede representar un obstáculo para el ejercicio de otros derechos y libertades²⁶ como el derecho de reunión, a la protesta y la libertad de expresión.

En el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, la Corte IDH consideró que el uso ilegítimo, excesivo e indiscriminado de la fuerza por parte de los agentes de seguridad se produce como consecuencia 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”.

Obligación del Estado de garantizar el derecho a la protesta

En contextos de uso de la fuerza, los Estados tienen la obligación de garantizar la vida e integridad de las personas involucradas.²⁷ La obligación general

The Right to Protest: Principles on the Protection of Human Rights in Protests, sección 3, https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right_to_protest_principles_final.pdf.

23 TEDH, Caso Oya Ataman v. Turkey, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Aplicación núm. 74552/01, párr. 36, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330> (traducción propia). Ver 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>.

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

25 *Ibid.*; OSCE, OIDDH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, cit., párr. 171.

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

27 Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 251, párr. 100, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf; Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, Sentencia de 27 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 281, párr. 143, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_281_esp.pdf.

La cultura de responsabilidad y rendición de cuentas debe ser ampliamente promovida por los gobiernos, así como por los demás actores políticos en los Estados.

La vigilancia independiente y externa de la policía resulta una buena práctica que, para que sea efectiva, requiere recursos, independencia, transparencia e información, apoyo comunitario, político y participación de la sociedad civil.

La violación del deber de investigar genera, además, un efecto atemorizador para el ejercicio de los derechos a la reunión pacífica y de libertad de expresión.

de garantizar implica la necesidad “de implementar mecanismos de control y rendición de cuentas”, y esta misma obligación, junto con el derecho al debido proceso legal y al derecho de acceso a la justicia,²⁸ exigen que se cumpla con el deber de investigar y sancionar “toda violación ocurrida en el marco de una manifestación pública”.²⁹

Deber de rendir cuentas. La rendición de cuentas sobre la actuación en el ejercicio de tareas públicas es un deber de los funcionarios públicos inherente a toda sociedad democrática.³⁰ 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: la responsabilidad de los Estados de diseñar operativos que permitan su control y el desarrollo de investigaciones posteriores ante posibles violaciones de los derechos humanos; los procedimientos administrativos de control, investigación y sanción; y el control cotidiano del accionar policial como herramienta para garantizar el desarrollo de investigaciones y sanciones tanto judiciales como administrativas.³¹

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 pública³² y

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

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

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

31 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 247 a 250.

32 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.

ante la justicia ordinaria—,³³ 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.³⁴

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

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 interno³⁵ y de la protección de distintos derechos en sus constituciones. Así, Brasil,³⁶ Chile,³⁷ Honduras,³⁸ Colombia³⁹ y México⁴⁰ reconocen expresamente en sus constituciones el derecho

80, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 265.

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

34 CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 149, <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>; 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*, Doc. ONU A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 19, <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>; 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 y 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.

35 Estos seis países han ratificado la CADH y el PIDCP, los cuales forman parte de su ordenamiento jurídico.

36 Constitución de la República Federativa de Brasil, 5 de octubre de 1988, artículos 5º 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>.

37 Constitución Política de la República de Chile, actualizado octubre 2010, artículo 19(12) (13) (14) (15), https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

38 Constitución Nacional de Honduras, Decreto 131, 11 de enero de 1982, artículos 37, 72, 78 y 79, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>.

39 Constitución Política de Colombia, 13 de junio de 1991, artículos 20, 37, 38, 40 y 107, <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.

40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, artículos 6, 7, 9 y 35, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

de reunión pacífica, además de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y los derechos políticos, entre otros. En Argentina, la Constitución Nacional no incluye en su catálogo de derechos el de reunión, pero sí contempla los derechos vinculados.⁴¹ Los máximos tribunales de Argentina,⁴² Brasil,⁴³ Colombia⁴⁴ y México⁴⁵ se han pronunciado sobre la importancia del derecho de reunión o protesta y su relación con otros derechos humanos.

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.

- *Chile* establece que las disposiciones policiales pueden regular la protesta,⁴⁶ contrariando al derecho internacional de los derechos humanos conforme al cual el ejercicio del derecho a la protesta solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por ley.

41 Constitución de la Nación de Argentina, cit., artículos 14 y 37.

42 Ver Corte Suprema de Justicia de Argentina, Fallo Antonio, Sofia y otro (Fallos: 243:504), tomo IV, 1959, 23 de marzo de 1959, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=51102>.

43 Ver 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=%22ADPF%20187%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true.

44 Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009-18 de 7 de marzo de 2018, Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), <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%20Constitucional%20de%20Colombia,Sentencia%20C-742-2012%20de%2026%20de%20septiembre%20de%202012,Expediente%20D-8991,Puntos%204.1%20y%204.2,https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm#:~:text=E2%80%9CToda%20parte%20del%20pueblo%2C%20puede,%20ejercicio%20de%20este%20derecho.%E2%80%9D;Corte%20Constitucional%20de%20Colombia,Sentencia%20T-366-13%20de%2027%20de%20junio%20de%202013,Expediente%20T-3779365,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>.

45 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, 9 de noviembre de 2017, considerando sexto (3), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017.

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

- *Honduras* establece que las libertades de asociación y de reunión se garantizan “siempre que no sean contrarias al orden público y las buenas costumbres”,⁴⁷ condicionando la libertad de reunión bajo el concepto de “buenas costumbres”, en lugar de respetar, proteger y garantizar las reuniones por su carácter de pacíficas.
- *México* restringe a la población extranjera el ejercicio del reunión o asociación pacífica cuando se trate de asuntos políticos del país,⁴⁸ en contradicción con el principio de no discriminación que debe aplicar de manera especial al derecho a la protesta.⁴⁹
- *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.⁵⁰

La Corte Constitucional de Colombia ha determinado que el derecho de reunión pacífica y manifestación pública –por ser derechos fundamentales– debe ser regulado por medio de leyes estatutarias* y no por ley ordinaria.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 2017.

* Mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República de Colombia regula los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; entre otras materias reservadas. Ver Constitución Política de Colombia, artículo 152, literal a).

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

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

49 CADH, cit., artículo 24; PIDCP, cit., artículo 3; Declaración Universal de Derechos Humanos, cit., artículo 1. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párrs. 23, 46; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 5, 8, 24, 100; OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., cit., párrs. 2.5; 46-60.

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



CAPÍTULO

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

En este capítulo se analizan, desde una perspectiva comparada y a la luz de los estándares internacionales, temas específicos y relevantes de la normativa nacional sobre el uso de la fuerza en el contexto de la protesta social. Primero, se examina de manera resumida y general la normativa nacional que será analizada por país. Luego, se examinan los siguientes temas relacionados con el derecho a la protesta y uso de la fuerza: el carácter pacífico de la protesta, el requisito de notificación previa, la facilitación de las protestas, los principios de uso de la fuerza, el principio de no discriminación, el uso de armas menos letales, la fuerza letal y el uso de las fuerzas militares o militarizadas. Para cada tema conceptual se presentan los estándares internacionales aplicables y luego el análisis de la normativa nacional a la luz de esos estándares.

MARCO NORMATIVO INTERNO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Estándares internacionales

El establecimiento de un marco jurídico que cumpla con los estándares internacionales de derechos humanos es una medida preventiva importante en el uso de la fuerza.¹ En este sentido, la normativa debe contener una presunción clara a favor del ejercicio del derecho a la protesta,² y debe regular el accionar de las fuerzas de seguridad en dichos contextos con el objeto de proteger el derecho a manifestarse.³ El principio de legalidad, a su vez, conlleva la

1 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 Dorzema 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.

2 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 91. Ver ONU, Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Doc. ONU A/HRC/38/11, 16 de julio de 2018, párr. 2, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/213/61/PDF/G1821361.pdf?OpenElement>.

3 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 79; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 193, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

Como lo ha explicado la CIDH en su Informe *Protesta y Derechos Humanos*, las normas que guían el accionar policial en protestas 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.

obligación estatal de que el marco legal se establezca con jerarquía de ley y acorde a los estándares internacionales.⁴

La normativa que guíe el uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad en contextos de protesta debe ser lo más específica posible para no dejar margen a la interpretación errónea o la discrecionalidad en su aplicación. Debe determinar las circunstancias que justifican el uso de la fuerza y el nivel de fuerza aceptable.⁵

Los Estados deberán promover 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.

Análisis de la normativa nacional

En esta sección 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, a los efectos de:

- Presentar los diferentes instrumentos normativos que se analizarán en secciones posteriores.
- 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.

■ 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 contexto del orden público, incluyendo las manifestaciones o protestas sociales. Sí existe

⁴ 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. 8, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*, cit., párr. 97; Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, cit., párr. 80. CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit.

⁵ CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 127.

el marco de referencia para la actuación de los cuerpos de seguridad por intermedio de:

- **Ley de Seguridad Interior** de 1991 y su incorporación del Código de Conducta ONU a la normativa argentina.⁶ Sin embargo, los reglamentos de las fuerzas de seguridad que, según la Ley de Seguridad Interior, deben incorporar las recomendaciones del Código de Conducta no son públicamente accesibles. Por ejemplo, el Reglamento General de Armas y Tiro de la Policía Federal Argentina, referido tanto en normativa como en fallos de los tribunales argentinos,⁷ no fue localizado en ningún sitio oficial de búsqueda de normativa de este país,⁸ por lo cual no fue analizado en el presente informe.
- **Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina** y su respectivo Reglamento, ambos de 1958, se refieren de manera general y breve al uso de la fuerza para establecer que la Policía Federal puede y debe hacer uso de la fuerza en cumplimiento de sus funciones, incluido el mantenimiento del orden, pero no incluyen regulaciones específicas al respecto.⁹
- **Resolución 1231/19 del Ministerio de Seguridad**, estableció que se debía elaborar un protocolo que regule integralmente el uso de armas

6 Congreso de Argentina, Ley 24.059, Ley de Seguridad Interior, 18 de diciembre de 1991, artículo 22, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>. 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, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/83355/norma.htm>.

7 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>.

8 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/>; Argentina.gob.ar, <https://www.argentina.gob.ar/>.

9 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/>; Policía Federal, Decreto Nacional 6.580/1958, Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal, 30 de abril de 1958, artículos 97 y 98, <http://www.saij.gob.ar/6580-nacional-decreto-reglamentario-ley-organica-policia-federal-dn19580006580-1958-04-30/123456789-0abc-085-6000-8591soterced/>.

electrónicas menos letales,¹⁰ pero para junio de 2021, este todavía no había sido emitido.

Nota sobre normativa provincial. En 2011, el Ministerio de Seguridad de Argentina emitió los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” (Criterios Mínimos), una iniciativa nacional que, según información remitida a la CIDH, fija pautas para la intervención policial tanto en manifestaciones programadas como en manifestaciones espontáneas,¹¹ pero este documento no es accesible a través de los sitios oficiales gubernamentales y no se pudo confirmar su vigencia ni aplicabilidad. En 2015, la provincia del Chaco adoptó estos Criterios Mínimos mediante la Ley 7710: “Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policías fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas”.¹² 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 la imposibilidad de acceder a dichos Criterios Mínimos Nacionales mediante sitios oficiales o de acceso público), que se escoge revisar la normativa de la Provincia del Chaco, incluyendo la Ley 7710 a la cual se hará referencia como Ley de Criterios Mínimos del Chaco.

■ Brasil

Brasil no cuenta con legislación federal de carácter general que regule el uso de la fuerza por fuerzas de seguridad en el contexto de orden público, pero sí cuenta con la siguiente normativa:

- **Ley Federal 13.060** (Ley de Armas Menos Letales) de 2014, que regula de forma específica el uso de armas menos letales por agentes de seguridad pública.¹³
- **Ley Federal 13.675** de 2018, que establece la organización y el funcionamiento de los órganos responsables de la seguridad pública y crea

10 Ministerio de Seguridad de Argentina, Resolución 1231/2019, cit., artículo 4.

11 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 86.

12 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>.

13 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/113060.htm (traducción propia).

la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social.¹⁴

- **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), que

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, y 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 ONU, los Principios Básicos ONU y la Convención contra la Tortura.¹⁵

- **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), que 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.¹⁶

La CIDH ha señalado 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.

En Brasil también se identificaron manuales internos de las policías militares estatales que podrían ser relevantes con respecto a la regulación del

14 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; deroga disposiciones de la Ley 12.681 de 4 de julio de 2012, 11 de junio de 2018, artículos 1 y 6, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm (traducción propia).

15 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza Interministerial n.º 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).

16 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.

uso de la fuerza,¹⁷ pero no fue posible acceder a través de los sitios oficiales gubernamentales¹⁸ ni a través de solicitudes de información por correo electrónico a las policías militares de Río de Janeiro, de São Paulo y el Distrito Federal.¹⁹

■ Chile

En Chile, el uso de la fuerza para la mantención del orden público no se regula a nivel legislativo, sino administrativo:

- **Decreto Supremo 1086 de 1983** (Decreto 1086 sobre reuniones públicas), el principal instrumento sobre reuniones públicas en Chile, incluye disposiciones sobre el uso de la fuerza en manifestaciones públicas.²⁰ Este decreto fue sancionado por el Poder Ejecutivo nacional bajo un gobierno de facto en periodo de suspensión del Poder Legislativo. La Relatoría sobre derecho de reunión y la CIDH se han referido a la incompatibilidad de este Decreto con el derecho internacional, las mejores prácticas y la Constitución chilena.²¹

17 Ver, por ejemplo, Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, Instrucción Normativa PMERJ /EMG-PM/3 n. 40, 2015, https://drive.google.com/file/d/0B1ZFs0NmYaB1M0doAG-JleWlvNOU/view?resourcekey=0-AALaCjzqiqV40o_SvnppoA. Policía Militar del 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>.

18 Por ejemplo, en 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/>; Polícia Militar Distrito Federal, <http://www.pmdf.df.gov.br/>; Segurança Pública, <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/>.

19 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.

20 Ministerio del Interior del Chile, Decreto 1086, Reuniones Públicas, 16 de septiembre de 1983, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16783&idParte=>. El Decreto Supremo es un acto administrativo en el derecho interno chileno que es dictado por el presidente de la República (este en particular fue dictado durante la dictadura de Augusto Pinochet). Concretamente, 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>).

21 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: Uso de la fuerza*, cit., párr. 70; CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016*, OEA/

- **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”²²
- **Circular n.º 1832** (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 Público”²³ (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.

En Chile también se identificaron instrumentos normativos, en particular el *Manual de Operaciones para el Control del Orden Público*²⁴ y el *Manual de Procedimientos Policiales con Niños, Niñas y Adolescentes*²⁵ mencionados

Ser.LL/V/II. CIDH7RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017, párr. 163, 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/>.

22 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>.

23 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).

24 Carabineros de Chile, Circular n.º 1832 de 1 de marzo de 2019. Anexo - Orden General n.º 2635 de 1 de marzo de 2019, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 2. Protocolo para Restablecimiento del Orden Público; 2.5. Trabajo de Vehículo Lanza Agua. Numeral (2); 2.7. Empleo de Disuasivos Químicos. Numeral 5. 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. Ver <https://piensaprensa.org/2021/01/manual-de-operaciones-para-el-control-del-orden-publico-de-carabineros-de-chile-actualizado-secreto/>.

25 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, Protocolos de Intervención

en los mismos Protocolos de Carabineros, que no son accesibles en los sitios oficiales del gobierno.²⁶

■ Colombia

Colombia no legisla de manera específica el uso de la fuerza. El uso de la fuerza por parte de la Policía se encuentra regulado:

- A nivel legislativo nacional por el **Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana** de 2016 (Código de Policía de Colombia), donde se señalan los casos en los que se puede utilizar la fuerza.²⁷ Este Código de Policía también regula el derecho de reunión, pero el Título relevante fue declarado inexecutable en su integridad por la Corte Constitucional en 2017 debido a que, conforme a la Constitución colombiana,²⁸ el derecho a la reunión y protesta pacífica debe ser regulado por una Ley Estatutaria.²⁹ La Corte Constitucional difirió los efectos de dicha declaración de inexecutable hasta el 20 de junio de 2019, pero en junio de 2021 el Congreso no había emitido la correspondiente Ley Estatutaria sobre el derecho de reunión.
- A nivel administrativo cuenta con diversos instrumentos 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:

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), <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>.

26 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.

27 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>.

28 Constitución de Colombia, cit., artículo 152.

29 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223-17 de 20 de abril de 2017, Expedientes D-11604 y D-11611, párr. 7.5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>.

- El **Protocolo de coordinación de acciones para garantizar el derecho a la protesta pacífica**³⁰ (Protocolo Sobre el Derecho de Reunión) introducido por la Resolución 1190 de 2018.
- El **Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios en la Resolución 3002**³¹ de la Policía Nacional (Manual Policial para Intervención en Manifestaciones).
- El **Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas menos letales en la Resolución 2903**³² de la Policía Nacional (Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales).
- El **Decreto 003** de 2021 emitido por el Presidente de la República y el Ministro del Interior en cumplimiento de una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2020 sobre uso de la fuerza³³ (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’”³⁴.

30 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, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, incluso 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>.

31 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit.

32 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>.

33 La Corte Suprema abordó los hechos sucedidos en el marco de las protestas desarrolladas en Colombia en 2019, consideró que hubo excesos en el ejercicio de la fuerza 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 (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, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>).

34 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>.

En Colombia se identificó un Manual de la Policía que brinda mayor detalle sobre los procedimientos policiales que se aplican en el manejo de manifestaciones públicas, así como reglas para usar armas menos letales, pero el mismo no se ubicó como de acceso público y no se pudo confirmar su vigencia.³⁵

■ Honduras

En Honduras, similar a Colombia, no existe legislación específica sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, sino que este y el derecho de reunión están regulados por:

- **Ley de la Policía y Convivencia Social de 2001**³⁶ (Ley de la Policía), que establece que la policía solo podrá usar la fuerza en los casos específicos que enumera.³⁷
- **Ley Orgánica de la Policía de 2017**³⁸ y su Reglamento de 2019,³⁹ donde es posible identificar lineamientos para el uso de la fuerza en general.

35 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 en el Manual para la Atención de Manifestaciones y Disturbios de la Policía Nacional (ONU, Comité Contra la Tortura, 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. 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-contr-manifestantes-en-bogota/>; Radio Macondo, El escuadrón de baja letalidad que nos asesina, 20 de diciembre de 2019, <https://www.radiomacondo.fm/columna/el-esquadron-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.

36 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>.

37 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 39.

38 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 018-17, Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y 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 Policía Nacional de Honduras.pdf](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).

39 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>.

- **Reglamento de la Ley de la Policía Militar de Orden Público de 2015**⁴⁰ (Reglamento de la Ley de Policía Militar).

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 Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomendó al Congreso Nacional adoptar de manera urgente una legislación comprehensiva que regule el uso de la fuerza “de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.⁴¹ Esta legislación sigue pendiente. Por otra parte, 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,⁴² el cual no fue ubicado en los sitios oficiales del gobierno hondureño.⁴³

40 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.

41 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/2017reportelectionshrviolations_honduras_sp.pdf.

42 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, artículo 58, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerto-264-2019.pdf>.

43 Por ejemplo, Tribunal Superior de Cuentas, <https://www.tsc.gob.hn/web/>; y Congreso Nacional, <http://www.congresonacional.hn/>. Cabe notar que por referencias, tanto en el sitio oficial de la Policía Nacional 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. Ver Policía Nacional de Honduras, En proceso de investigación supuestos abusos policiales que circulan mediante videos en redes sociales, 22 de junio de 2020, <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>; OEA, *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. Información proporcionada por Honduras en relación con la implementación de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/HND/CO/1/Add.1, 2 de febrero de 2008, Respuesta del Estado al párrafo 10, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsoNGbyGkOIGC%2Fg46yWsxEHuNWD1XyrLvY6t681TQiwGov665CDjoGAcAygI8hnntTdxgrnrRwu6VUoOkWMFShcNt2gDV17sv84eSixnSKJ0saGcReN6x8wQsidB49rEAsA%3D%3D>.

■ México

México es el único de los Estados en estudio que legisla a nivel nacional y específico el uso de la fuerza, regulándolo por intermedio de:

- **Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza de 2019**,⁴⁴ con alcance a nivel nacional y competencia para regular las actuaciones de todas las instituciones de seguridad pública, incluida a la Fuerza Armada permanente cuando cumpla funciones de orden y seguridad pública, la cual contiene regulaciones sobre las actuaciones de los policías en manifestaciones públicas.⁴⁵ Sin embargo, fue demandada como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia en junio de 2019 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por entenderse incompatible con los parámetros de regulación constitucional y estándares internacionales en materia de derechos humanos.⁴⁶ En junio de 2021, esta demanda se encontraba aún sin resolver por la Suprema Corte.⁴⁷
- **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**⁴⁸ y **Ley de la Guardia Nacional**⁴⁹ de 2019, ambas con referencia al uso de la fuerza conforme a la nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Las dos normas son resultado de la reforma constitucional de marzo de 2019 por medio de la cual se creó la Guardia Nacional como una nueva “institución policial de carácter civil” a cargo de la seguridad pública.⁵⁰

44 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.

45 *Ibid.*, artículos 1, 27-28.

46 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Demanda de acción de inconstitucionalidad para declarar la invalidez de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, 26 de junio de 2019, p. 15, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>.

47 Durante el proceso de edición del presente Informe, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México resolvió la acción de inconstitucionalidad No. 64/2019 interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En particular, la sentencia rechaza la invalidez total de la Ley Nacional sobre Uso de la fuerza y ratifica su vigencia en general. Para mayor información ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad No. 64/2019, interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sentencia de fecha 26 de octubre de 2021, <https://www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta?q=64%2F2019&subquery=&text=&page=1&size=10&sort=date,desc>.

48 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>.

49 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>.

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

- **Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza** (Protocolo Nacional), 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”,⁵¹ en el marco de lo ordenado por la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.⁵²

Aparte del Protocolo Nacional, no se ubicaron otros protocolos y procedimientos de actuación en la normativa mexicana, tal y como lo exige la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

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 que requiere el principio de legalidad.
- 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 al uso de la fuerza en su Ley Orgánica de la Policía Federal, 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 en el contexto de protesta por intermedio 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.

51 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20 que emite el Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, 26 de enero de 2021, Anexo 6, pp. 463-486, https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf.

52 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículos 16 y 27.

- 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 permite 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 cual incumple con los principios de legalidad, transparencia y acceso a la información.

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, y el Estado tiene la obligación de proteger y facilitar todas las manifestaciones que sean pacíficas.⁵³ 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 esta y debe hacerse una interpretación amplia del término “pacífica”.⁵⁴

Una reunión se califica como “pacífica” en contraposición a aquella que “se caracterice por una violencia generalizada y grave”.⁵⁵ La violencia, a su vez, debe incluir aspectos de daños físicos y se debe determinar con base en las acciones de las personas manifestantes. El carácter pacífico de la protesta resulta un aspecto fundamental para enmarcar la actuación de la fuerza pública; por lo tanto, cuando las reuniones son pacíficas, las restricciones a la intervención policial deben ser contundentes.

53 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*, 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, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, cit., párr. 49.

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

55 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 15.

52 Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales

Una reunión puede ser pacífica y debe ser protegida aun cuando se considere “ilegal” o “ilícita” en el ordenamiento jurídico interno.⁵⁶

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se revisa la normativa nacional para determinar:

- Si incluye una presunción a favor del carácter pacífico de la reunión.
- Si define o proporciona criterios para identificar las protestas pacíficas y violentas.

■ **Argentina**

La Ley Nacional 20.120 regula el derecho a reunión, fue sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional en el año 1973, por suspensión del Poder Legislativo, bajo un gobierno de facto. Dicha 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 norma,⁵⁷ y que se considerará prohibida toda reunión que signifique una amenaza real e inminente a la seguridad pública.⁵⁸ 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 desuso⁵⁹ y, por esta razón, no es analizada en mayor detalle.

■ **Brasil**

No fue posible identificar en la normativa nacional ningún instrumento que defina el derecho de reunión pacífica. En los estados de São Paulo y Río de Janeiro analizados para este trabajo existe legislación referente a la reunión

56 Ver ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 13; OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed, cit., párr. 19.

57 Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, Ley 20.120, Regulación del Derecho de Reunión, 25 de enero de 1973, artículo 3, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20120-235218/texto>.

58 *Ibid.*, artículo 2.

59 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 desuetudo o fuera de uso”.

pacífica, sin embargo, esta no define los términos “pacífica” y “violenta” ni desarrolla criterios al respecto, excepto para referirse al requisito de no portar armas.⁶⁰

■ Chile

El Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza no define el derecho de reunión pacífica,⁶¹ sin embargo, sí diferencia para efectos de la actuación policial entre reuniones autorizadas y pacíficas, habilitando el uso de la fuerza en reuniones “no autorizadas”, en clara contradicción con los estándares que establecen que toda reunión pacífica debe ser protegida. Además, según el Decreto, en las reuniones autorizadas “deberán asegurar el mantenimiento del orden público”, y en las reuniones no autorizadas y no violentas, los funcionarios policiales “evitarán el uso excesivo de la fuerza”.⁶² 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.

En el mismo sentido, el Protocolo 1.1 sobre Protección de Manifestantes define las manifestaciones ilícitas –en las cuales habilita el uso de la fuerza– en contraposición a las que se desarrollan en espacios públicos con “tranquilidad, seguridad y respeto por los mandatos de la autoridad policial”,⁶³ términos que no se definen con precisión, por lo que dejan amplitud para la interpretación que cada funcionario pueda realizar respecto a si una reunión es lícita o no. Además, 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

60 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> (traducción propia). 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, artículos 2 y 3, <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html> (traducción propia).

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

62 *Ibid.*, artículo primero, numerales 5 y 6.

63 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, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público: 1. Resguardo del derecho de manifestación. Anexo 2. Glosario (18).

de derechos de terceros, como sería la libre circulación por las vías”,⁶⁴ lo cual es una definición demasiado amplia de reunión “ilícita violenta” que puede llevar a que entren en esa categoría aquellas que son pacíficas y, por lo tanto, deben ser protegidas por el derecho internacional. Finalmente, 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”.⁶⁵

Sin duda, las definiciones que utilizan los Protocolos de Carabineros para las categorías de “violentas” y “agresivas” son ambiguas y no se ajustan al derecho internacional, lo cual resulta particularmente problemático porque se autoriza a Carabineros a dispersar y utilizar medios de fuerza⁶⁶ con base en estas categorías.

■ 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”.⁶⁷ Por su parte, en Colombia, el Código de Policía, aunque no define la reunión pacífica, 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”,⁶⁸ sin definir el alcance de “fin legítimo”. La Corte Constitucional ha brindado luces sobre el alcance

64 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: 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.

65 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).

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

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

68 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 53. Este es uno de los artículos de esta ley que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por no ser ley estatutaria, pero luego fue declarado executable con respecto a la expresión “cualquier otro fin legítimo” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 07 de marzo de 2018, expe-

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).⁶⁹

Con respecto a la definición de 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”.⁷⁰ 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 consideran actos de violencia física”.⁷¹
- 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”.⁷²
- La resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas agrega a esta definición el “carácter verbal”, pero no lo define.⁷³

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 como, por ejemplo, lo del “carácter verbal”, que no se considera parte de la violencia según los estándares internacionales.

dientes D-11747 y D-11755 (acumulados), http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034590#ver_30142256.

69 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 07 de marzo de 2018, cit., párr. 40.

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

71 *Idem*.

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

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

■ Honduras

La Ley de la Policía 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”,⁷⁴ sin definir el término “lícito”. También, sin usar la terminología de “pacífica” o “violenta”, el Código Penal de Honduras 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”:

- Las que se convocan con la expresa finalidad de cometer delitos.
- Aquellas a las que concurren sus participantes portando armas de fuego, artefactos explosivos u otros objetos igual de peligrosos que los anteriores.⁷⁵

Por otra parte, la Ley de la Policía en Honduras faculta a la Policía Nacional para disolver “toda reunión o desfile público que degenera en riña tumultuaria o en desorden público”.⁷⁶ Esta disposición define la intervención policial basada en conceptos vagos y que no resultan de conformidad con el derecho internacional.

■ México

La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza se refiere, por un lado, a las “reuniones públicas pacíficas con objeto lícito” y, por el otro, a las reuniones que se tornan violentas, para determinar el tipo de intervención policial.⁷⁷ Al no definir ninguno de estos términos, la ley le deja un margen muy amplio de interpretación a las fuerzas de seguridad. 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, y habilita el uso de la fuerza en reuniones que si bien pueden considerarse ilícitas, no resultan violentas y mantienen su calificación de pacíficas, razón por la cual deben ser protegidas.⁷⁸

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

75 Congreso Nacional de Honduras, Decreto 103-2017, Código Penal de Honduras, 31 de enero de 2019, artículo 553, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_130-2017.pdf.

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

77 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículos. 27 y 28.

78 Ver ONU, *Principios Básicos*, cit., Principios 12 y 13.

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 vigente 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, y 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,⁷⁹ ya que no resulta compatible con el derecho de reunión pacífica ni con el ejercicio de libertad de expresión.⁸⁰ Los sistemas nacionales

79 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, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 65; CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 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, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., cit., párr. 2.1.; OSCE, OIDDHH, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed., cit., párrs. 25 y 119.

80 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 56. Ver también CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 65; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, cit., párr. 129; CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, cit., párr. 137; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto*

pueden aplicar un procedimiento de notificación previa,⁸¹ siempre que ello no represente una instancia de autorización en términos prácticos, y 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.⁸² La ausencia de cumplimiento de requisito de notificación previa no puede motivar la disolución de una manifestación.⁸³

La notificación, para adecuarse a los objetivos y los estándares, deberá cumplir con los siguientes criterios:⁸⁴

- El criterio de proporcionalidad.
- El procedimiento administrativo de notificación no debe ser excesivamente burocrático:⁸⁵ 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.

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>.

81 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.

82 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 58; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 66; ONU, *Observación general n.º 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.

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

84 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; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., párrs. 52-59; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 70. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., párr. 28.

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

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se analizará:

- Si la normativa de los países bajo estudio incluye el requisito de autorización previa.
- Si en caso de requerir notificación, la misma equivale a una autorización.
- Si las normativas enfocan los requisitos de notificación previa como parte de la facilitación de la protesta; o si, por el contrario, los requisitos que se necesitan podrían resultar desproporcionados o excesivamente burocráticos.
- Si la normativa autoriza de manera expresa las manifestaciones espontáneas.

Según el Comité de Derechos Humanos, los Estados deben garantizar en todo momento el desarrollo de manifestaciones espontáneas, las cuales “por su propia naturaleza no pueden estar sujetas a un sistema de avisos previos que se dilate en el tiempo”.

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>.

■ Argentina

La única normativa relevante a nivel nacional sobre el requisito del aviso previo para las protestas es la Ley 20.120.⁸⁶ El contenido de la ley es a todas luces contrario a las normas del derecho internacional de derechos humanos, en tanto establece el requisito de permiso previo para reuniones en lugares públicos, el requisito de aviso previo en un plazo de entre 8 y 15 días para reuniones en lugares cerrados, y habilita la disolución cuando el permiso fuera denegado.⁸⁷ Como se refirió, la norma se encuentra en desuso, y por las razones expuestas *supra* (ver sección de “Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza”), esta legislación no será analizada en mayor detalle.

Análisis de normativa provincial. A nivel provincial en Argentina, algunas constituciones establecen el requisito de aviso previo,⁸⁸ en particular si

86 Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, Ley 20.120, Regulación del Derecho de Reunión, 25 de enero de 1973, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20120-235218/texto>.

87 *Ibid.*, artículos 8, 9 y 15 (a).

88 Por ejemplo, las constituciones de las provincias de Formosa, La Pampa, Misiones, Santa Fe, Neuquén, San Luis y Chaco 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 Catamarca establece un aviso previo a la Policía, sin especificar si depende del tipo de lugar.

la reunión es en un lugar público; sin embargo, ninguna establece un permiso previo, en seguimiento de los estándares internacionales.

■ 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.⁸⁹ Recientemente, el Supremo Tribunal Federal examinó el alcance de esta exigencia de aviso previo y entendió que el requisito de notificación 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.⁹⁰

Análisis de la normativa 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.⁹¹ En línea con los estándares internacionales que disponen 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.⁹² Sobre el plazo, la ley establece que la notificación debe ser por lo menos 48 horas antes de la actividad.⁹³

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.⁹⁴ Esta ley fue reglamen-

89 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 5º, XVI. Para la traducción al español se utilizó versión publicada en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>.

90 Supremo Tribunal Federal de Brasil, Número Único 0001051-03.2008.4.05.8500, Recurso Extraordinario n.º 806.339/SE, j, 18 de diciembre de 2020, pp. 2, 37, 38 y 39, <https://redir.stf.jus.ropiabr/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755376303> (traducción propia).

91 Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, Ley 6528, que 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> (traducción propia).

92 *Ibid.*; Lei 6528 de 11 de septiembre de 2013, Governo do Estado do Rio de Janeiro (jusbrasil.com.br).

93 *Idem.*

94 Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, Ley 15556, 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 especifica y proporciona arreglos relacionados, 29 de agosto de 2014, artículo

tada 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 5 días de anticipación al evento.⁹⁵ La reglamentación en referencia también establece un formulario para la comunicación, el cual requiere un detalle de información⁹⁶ que resulta contrario a los criterios establecidos por los estándares.

■ 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.⁹⁷ Para reuniones que se realicen en plazas, calles o lugares públicos, la Constitución señala que se regirán por las disposiciones generales de la policía;⁹⁸ en tanto el Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas requiere aviso previo de al menos dos días hábiles de anticipación,⁹⁹ 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.¹⁰⁰ Además, este decreto convierte el requisito de aviso previo en una autorización al abrir la posibilidad de que no se autoricen determinadas protestas, por ejemplo, si se realizan 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,

4, <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/137091164/lei-15556-14-sao-paulo-sp> (traducción propia).

95 Gobernación del Estado de São Paulo, Decreto 64074, que regula la Ley 15556 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 especifica y proporciona medidas relacionadas, 19 de enero de 2019, artículo 2, <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20190119&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1> (traducción propia).

96 *Idem*.

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

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

99 Ministerio del Interior de Chile, Decreto 1086, Reuniones Públicas, cit., artículo 2.

100 *Ibid.*, artículo 2(a), (b) y (e).

plazas, jardines y avenidas con sectores plantados”.¹⁰¹ Aparte del Decreto 1086 sobre Reuniones Públicas, el Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza,¹⁰² contrario a los estándares, permite el uso de la fuerza en reuniones no violentas por no tener autorización.¹⁰³

Finalmente, los Protocolos de Carabineros,¹⁰⁴ en contradicción con 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, clasifican las reuniones con base en a si las mismas cuentan con autorización o no.¹⁰⁵ Por otro lado, si bien resulta valorable que los Protocolos permitan la celebración de manifestaciones espontáneas, lo cual es consistente con los estándares internacionales, en este punto en particular los Protocolos presentan contradicciones con otra normativa ya analizada, como los decretos 1086 y 1364.

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

El Decreto 003 de 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 el derecho a la protesta cuando le avisen de la celebración de una manifestación o movilización.¹⁰⁶ Sin embargo,

101 *Ibid.*, artículo 2.

102 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>.

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

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

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

106 Este Decreto requiere que se le avise a la alcaldía de la jurisdicción y 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 electró-

la legislación colombiana establece el requisito de aviso previo por medio del Código de Policía de Colombia.

Resulta destacable la referencia expresa de Colombia que autoriza y reconoce las manifestaciones espontáneas, de conformidad con los estándares establecidos: tanto el Manual Policial para Intervención en Manifestaciones como el Protocolo sobre el derecho de reunión 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.¹⁰⁷ Además, el Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza establece que cuando las manifestaciones sean espontáneas no es necesario el aviso previo.¹⁰⁸

■ 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”.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ A nivel de legislación, la Ley de la Policía faculta a este organismo para prohibir reuniones y manifestaciones públicas “cuando se considere que afectarán la libre circulación y derecho de los demás”.¹¹¹ 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 la Policía, es 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 cual podría ser equivalente a una censura previa, violando no solo el derecho a la protesta, sino también a la libertad de expresión.

nicos y número de teléfono” (Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 21).

107 Ministerio de Defensa de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., 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.

108 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., artículo 21, https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf.

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

110 *Idem*.

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

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 estatal. La Ley de Movilidad de 2014 de la Ciudad de México¹¹² fue examinada por la Suprema Corte de Justicia por diversas acciones de inconstitucionalidad solicitando el análisis de los alcances del derecho de reunión, manifestación y libre expresión en relación con la libertad de tránsito y movilidad.¹¹³ 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”.¹¹⁴

La comunicación entre manifestantes y agentes estatales durante una protesta no se limita a su forma verbal; por el contrario, se debe considerar “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”.

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. Párr. 38. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

112 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/6299c5bd0df4f6da6e540ab8613d2682b7d738b.pdf>.

113 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Ley de movilidad del Distrito Federal será revisada por la SCJN, Boletín 149/2014 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>.

114 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.

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, algunos 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 debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes.¹¹⁵

El deber de facilitar incluye los siguientes elementos esenciales:

- *Planificación*: los Estados deberían planificar adecuadamente las concentraciones, lo cual supone recopilar y analizar información, anticipar

115 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 68. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 95.

los distintos escenarios y evaluar correctamente los riesgos.¹¹⁶ Se ha señalado como una buena práctica que las autoridades y los organizadores de la manifestación realicen juntos la planificación y la evaluación de riesgo.¹¹⁷

- *Comunicación y diálogo*: la comunicación y el diálogo entre el Estado y los organizadores y participantes debe estar presente 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.¹¹⁸

Principio de precaución (o prevención): los Estados deben adoptar las medidas normativas e institucionales 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.¹¹⁹

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se revisa la normativa nacional de los países bajo estudio para identificar los aspectos concernientes a la importancia de facilitar la protesta y de prevenir el uso excesivo de la fuerza como una obligación positiva del Estado. Con particular énfasis, se analiza:

- 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.

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

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

118 Corte IDH, *Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú*, Sentencia de 15 de octubre de 2014, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 286, párr. 165, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_286_esp.pdf; ONU, *Principios básicos*, cit., principio 2; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 52; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párrs. 63 y 64; 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.

119 Ver Corte IDH, *Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú*, cit., párrs. 162, 163, 165, 167 y 169; ONU, *Principios básicos*, cit., Principio 2; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., párr. 52; 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.

- Si se incluyen aspectos de planificación de operaciones y evaluaciones de riesgos, la comunicación y la primacía del diálogo como herramienta para evitar la violencia.
- Si se incluye la prevención o precaución como un principio que rige el uso de la fuerza.

■ Argentina

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, se identifica un vacío normativo en relación con el deber estatal de facilitar el derecho a manifestarse.

Análisis de la normativa a nivel provincial. A nivel provincial, los Criterios Mínimos del Chaco contienen pautas para la comunicación y coordinación de los cuerpos policiales, la regulación de las actuaciones de la policía mediante las fases de organización, despliegue, desarrollo, desconcentración y evaluación;¹²⁰ señalan la primacía del diálogo¹²¹ y anticipan instancias de negociación como acciones de prevención.¹²²

■ Brasil

La Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones establece que en el contexto de protestas las acciones de los agentes del poder público serán orientadas por “medios no violentos”,¹²³ pero 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

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 las tácticas de persuasión, negociación y mediación”.¹²⁴ Una vez se aplica la fuerza, dicha Circular también señala el “diálogo permanente” como un medio que deberá emplearse en los diferentes niveles establecidos para el uso de

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

121 *Ibid.*, artículo 6.

122 *Ibid.*, artículo 7.

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

124 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, Uso de la Fuerza: Actualiza instrucciones al respecto, cit., Capítulo III.

la fuerza.¹²⁵ 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” 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”,¹²⁶ que no se empleen “palabras que puedan interpretarse como inseguridad, intimidación o desafío”,¹²⁷ y acompañamiento en el desplazamiento de la marcha o en el desarrollo de la manifestación, haciendo contacto visual del grupo.¹²⁸ Por el otro lado, en los protocolos para las manifestaciones “ilícitas violentas” e “ilícitas agresivas” (ver *supra* “Definición de reunión pacífica y su relación con el uso de la fuerza”) no se contemplan etapas de diálogo. Esto, además de ser contradictorio con la misma normativa chilena, resulta problemático a la luz de los estándares internacionales que enfatizan la importancia del diálogo permanente.

■ Colombia

El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza 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”.¹²⁹

Colombia además 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.¹³⁰ 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 sus miembros deberán estar “dotados y capacitados con diversos métodos y tipos de armas

125 *Ibid.*, Capítulo IV.

126 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).

127 *Ibid.*, Etapa de Diálogo (3).

128 *Ibid.*; 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.1. Protocolo de Intervención de Manifestaciones Lícitas con Autorización. Etapa Diálogo (5); 2.2. Protocolo de Intervención de Manifestaciones Lícitas sin Autorización. Etapa Diálogo (6).

129 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 28.

130 *Ibid.*, artículo 3 (i).

y municiones que les permitan usar la fuerza de forma diferenciada”.¹³¹ 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 línea con los estándares internacionales que recomiendan que este principio debe ser entendido como una serie de acciones que van desde la capacitación hasta la dotación de armas, e incluido en las normas que rigen el uso de la fuerza.

El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza además establece 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”.¹³² Indica también 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.¹³³ En consonancia, se establecen 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”.¹³⁴

Para resumir, el Decreto establece los gestores de convivencia designados por el municipio para acompañar la manifestación,¹³⁵ los puestos de mando unificados que cuentan con representación del gobierno exclusivamente y donde se toman las decisiones operativas y estratégicas,¹³⁶ 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 y observan e informan.¹³⁷ En otro plano está la Mesa Nacional de Evaluación, cuya función no es específica para una manifestación en sí, sino que debe sesionar para evaluar el cumplimiento de la normativa y hacer

131 *Idem.*

132 *Ibid.*, artículo 2.

133 *Idem.*

134 *Ibid.*, artículo 7.

135 *Ibid.*, artículo 26.

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

137 *Ibid.*, artículos 17 y 18.

recomendaciones con base en ello.¹³⁸ A través de todas estas instancias, la normativa colombiana refleja un intento significativo por darle a la coordinación y al diálogo el lugar esencial que deben tener en la actuación estatal frente a la protesta conforme a los estándares internacionales.

Por otra parte, cabe mencionar que, aunque este decreto 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 la etapa de uso de la fuerza, lo cual puede resultar confuso 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

La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza establece que la prevención es uno de los principios que rige el uso de la fuerza, pero 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”.¹³⁹ 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, esta ley no da más detalles sobre lo que implica el principio de prevención.

La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza –aunque no de manera específica a lo que implica el principio de prevención– detalla acciones con las que se debe cumplir en la planeación de operativos que requieran el uso de la fuerza, como la evaluación de factores de riesgo y la determinación de rutas que ponen a salvo a personas ajenas.¹⁴⁰ Asimismo, la Ley Nacional establece la permanente comunicación entre los agentes operativos y sus superiores con fines de negociación con las personas que ejerzan la resistencia.¹⁴¹ En el

138 *Ibid.*, artículos 10 y 11.

139 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 4 (III).

140 *Ibid.*, artículo 30 (IX) y (X).

141 *Ibid.*, artículo 30 (VIII).

contexto específico de manifestaciones o reuniones, la Ley Nacional establece que 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.¹⁴² También, y de conformidad con los estándares internacionales, el Protocolo Nacional sobre Uso de la Fuerza considera la evaluación de riesgos como parte de las acciones previas al uso de la fuerza considerando cuatro tipos: riesgos demográficos, riesgos geográficos, riesgos climatológicos y otros riesgos o atención especializada.¹⁴³ El Protocolo insta a la identificación y valoración de estos riesgos para considerar y determinar las actuaciones más eficaces y menos lesivas en las intervenciones que se realicen.¹⁴⁴

Por otra parte, en la Ley Nacional, las referencias 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 el uso de la fuerza.

HALLAZGOS

- Se destaca la normativa colombiana que establece 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 de Colombia y México incluye la 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 internacionales, al abarcar procesos mucho antes de la protesta, como la capacitación, dotación de armas y espacios para evaluación y retroalimentación.

142 *Ibid.*, artículo 31.

143 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit., pp. 472 y 473.

144 *Ibid.*, p. 472.

- 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. A nivel provincial en Argentina, la normativa del Chaco fija pautas de resolución de conflictos orientadas al diálogo como primera herramienta.
- A todas las normativas les 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

La facultad de los Estados de recurrir al uso de la fuerza “no es ilimitad[a]”¹⁴⁵. Cualquier uso de la fuerza por parte de los Estados requiere un “cuidadoso escrutinio apegado estrictamente a los principios y estándares internacionales”.¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷

Principio de legalidad. Para cumplir con el principio de 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. Vale recordar que los estándares internacionales fijan ciertos objetivos legítimos autorizados para restringir el derecho de reunión (protección de la seguridad

145 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.

146 CIDH, *Informe Anual 2015*, - Capítulo IV.A: *Uso de la fuerza*, cit., párr. 6.

147 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 Dorzema 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: *Uso de la fuerza*, cit., párr. 7; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 102.

nacional, seguridad pública, orden público, salud o moral pública o el respeto de los derechos de los demás).

Principio de absoluta necesidad. El uso de la fuerza debe ser el último recurso, cuando no existan otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida o la integridad personal o situación que se pretende proteger; debe ser restringido al mínimo necesario, y solo se puede emplear para responder a una amenaza inminente o inmediata.

Principio de proporcionalidad. 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.

Análisis de normativa nacional

En esta sección:

- Se describen las disposiciones relevantes sobre uso de la fuerza en la normativa nacional.
- Se analiza si la normativa establece y define los principios que deben regir el uso de la fuerza según el derecho internacional.

■ **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, incluyendo los principios que lo rigen. Debido a la ausencia de normativa nacional de carácter público que desarrolle los principios de uso de la fuerza, se referirán brevemente los puntos pertinentes en 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 5.688 de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires establece, entre otros, los principios de sujeción a la ley y de proporcionalidad.¹⁴⁸ Además señala que, al usar las armas, el personal policial debe respetar los principios de proporcionalidad, racionalidad,

148 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%20>

necesidad y responsabilidad, 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 el personal policial debe adecuar su conducta a los principios de legalidad y proporcionalidad, entre otros.¹⁴⁹

Con respecto a las definiciones de legalidad, se refieren a la existencia del marco normativo, pero omiten explicar que para cumplir con el principio de legalidad las actuaciones de las fuerzas de seguridad deben responder a un objetivo legítimo. Con respecto al principio de proporcionalidad, en ninguno de los dos casos las definiciones 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 intermedio de otros instrumentos normativos, incluyendo la Ley de Armas Menos Letales que establece –pero no define– la legalidad, necesidad y proporcionalidad, como los principios que deben regir el uso de esas armas.¹⁵⁰ Aunque la regulación tenga jerarquía de ley, al no definir los principios, no es clara y definida al establecer las potestades y límites de las fuerzas de seguridad, como lo requiere el principio de legalidad. La Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza define los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, al establecer que el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública debe cumplir con dichos principios.¹⁵¹

- *Legalidad*: los agentes de seguridad pública solo podrán usar la fuerza para lograr un objetivo legal, y dentro de los estrictos límites de la ley.¹⁵²

La%20presente%20Ley%20establece%20las,bases%20jur%C3%ADdicas%20e%20institucionales%20para.

149 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 6.976, Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco, 09 de mayo de 2012, artículo 44, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

150 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, cit., artículo 2.

151 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.

152 *Ibid.*, Anexo II. Glosario. 2. “Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nosestritos limites da lei.”

- *Necesidad*: “solo cierto nivel de fuerza se puede utilizar cuando los niveles de intensidad más bajos no son suficientes para lograr los objetivos legales previstos”.¹⁵³
- *Proporcionalidad*: “el nivel de fuerza utilizado 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”.¹⁵⁴

La definición de legalidad 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, pero ni en la definición de legalidad ni en la Ordenanza se define o explica lo que constituye un objetivo legal. La definición de necesidad es más problemática, al referirse a “cierto nivel” sin especificar que debe ser el mínimo necesario, que la fuerza debe ser el último recurso y que no deben existir otros medios disponibles menos lesivos, y que la fuerza debe responder a una amenaza inminente o inmediata. Finalmente, con respecto al principio de proporcionalidad, la 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, lo que 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, dejando 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

El Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza –la norma de mayor jerarquía sobre uso de la fuerza en Chile– no se refiere ni define los principios. La Circular n.º 1832 de Carabineros enfatiza que en el ejercicio de las funciones, los Carabineros utilizarán la fuerza solo “cuando sea estrictamente necesaria y en la medida requerida para el desempeño de las funciones policiales”, y señala que

153 *Ibid.* “Princípio da Necessidade: Determinado nível de força sópode ser empregado quando níveis de menor intensidade não foremsuficientes para atingir os objetivos legais pretendidos”.

154 *Ibid.* “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”.

“deben aplicar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza”.¹⁵⁵ El uso de la fuerza y empleo de las armas de fuego están fundamentados en la Circular n.º 1832 de Carabineros en los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad.¹⁵⁶

La Circular n.º 1832 y el Protocolo 1.1 para Protección de Manifestaciones, ambas regulaciones de los Carabineros, definen los principios para el uso de la fuerza, incluyendo legalidad, necesidad y proporcionalidad, en términos similares:

- *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”.¹⁵⁷
- *Necesidad*: “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 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”.¹⁵⁸
- *Proporcionalidad*: la Circular n.º 1832 de Carabineros y el Protocolo 1.1 para Protección de Manifestantes definen el principio de proporcionalidad señalando “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”.¹⁵⁹

155 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, Sección III.

156 *Idem*.

157 *Ibid*. 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; Sección III.

158 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit. Capítulo III. Principio de Necesidad; 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 Intervención Oportuna y Empleo Diferenciado de la Fuerza, 6.

159 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit. Capítulo III. Principio de Proporcionalidad; 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, Proto-

La Circular n.º 1832 de Carabineros agrega además 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”.¹⁶⁰

La definición de legalidad enfatiza la importancia de la existencia de un marco normativo para el uso de la fuerza y señala que se debe hacer en el cumplimiento del deber, lo cual se puede entender como objetivo legítimo, aunque no se encontró definición en la normativa del objetivo legítimo o “resultado previsto” al cual se refiere el principio de necesidad. En la definición de necesidad, el lenguaje vago utilizado para referirse al alcance del empleo de medios no violentos como “en la medida de lo posible” puede confundir en tanto contradice lo que dice la propia definición, que afirma correctamente que la fuerza es el último recurso. El principio de proporcionalidad está definido conforme a los estándares internacionales, pero 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 el Código de Policía de Colombia, los principios de necesidad y proporcionalidad, y racionalidad están definidos a modo general como parte de los principios fundamentales del Código de Policía,¹⁶¹ y no como principios específicos aplicables al uso de la fuerza. En Colombia existen normas de menor jerarquía legal que, similar al Código de Policía, incluyen y definen los

colos 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.

160 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832 de 01 de marzo de 2019, cit. Sección III. Principio de Proporcionalidad; 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 Intervención Oportuna y Empleo Diferenciado de la Fuerza, 6.

161 Congreso de Colombia, Ley 1801, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cit., artículo 166.

principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pero no todas en el contexto específico de uso de la fuerza:

- El Decreto 003 de 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, junto a otros como dignidad humana, prevención, diferenciación, igualdad y no discriminación.¹⁶²
- 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.¹⁶³
- 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.¹⁶⁴

En esta sección se analizarán las definiciones de los tres principios que rigen el uso de la fuerza incluidas en la Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas y en el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales.

162 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 resulte ineficaz e inoportuna 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 (Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículos 3 literales e, f, g, 27 y 32).

163 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., artículo 1.

164 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

- *Legalidad*: el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales lo define 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”.¹⁶⁵ La Resolución del Ministerio del Interior que Adopta Protocolo para Protestas Pacíficas incluye dos definiciones correspondientes a legalidad, una más general sobre actuaciones administrativas y otra más específica que señala que la fuerza solo puede usarse “cuando esté dirigid[a] al cumplimiento de un objetivo legítimo establecido en la ley”.¹⁶⁶
- *Necesidad*: el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales señala que “la Policía Nacional [...] utilizará 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 ...] solamente cuando los demás medios resulten ineficientes o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.¹⁶⁷ La Resolución del Ministerio del Interior que Adopta Protocolo para Protestas Pacíficas incluye dos definiciones correspondientes a necesidad:¹⁶⁸

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. [...] puede usarse la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas [...] 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.

- *Proporcionalidad*: el Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales lo define como: “al hacer uso de la fuerza [...] debe hacerlo de manera moderada y actuar en proporción a la gravedad de la amenaza y el

165 *Ibid.*, artículo 7.2.

166 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., V. Principios.

167 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

168 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., V. Principios.

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”.¹⁶⁹ La Resolución del Ministerio del Interior que adopta el Protocolo para Protestas Pacíficas incluye la siguiente definición para el principio de proporcionalidad y razonabilidad:¹⁷⁰ “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”.

Respecto al principio de legalidad, aunque entre las distintas definiciones se incluyen los aspectos necesarios sobre el marco normativo y el objetivo legítimo, incluir dos definiciones distintas en un mismo documento es confuso y, además, al diferir por lo menos en parte las definiciones del Protocolo sobre el derecho de reunión con la del Reglamento Policial, la normativa no cuenta con la claridad para guiar correctamente la actuación policial.

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 según el Código de Policía,¹⁷¹ entre los cuales se incluyen varios con lenguaje vago y bastante amplio (p. ej., “comportamientos contrarios a la convivencia”), lo cual se puede prestar para confusión o para excesiva discreción en la interpretación por 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, ni tampoco que debe responder a una amenaza inminente o inmediata. De otro lado, las definiciones del principio de necesidad no señalan explícitamente que el uso de la fuerza debe ser el último recurso, ni tampoco que

169 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 7.

170 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., V. Principios.

171 Congreso de Colombia, Ley 1801, cit., artículo 166.

debe responder a una amenaza inminente o inmediata. Se reitera que tener múltiples definiciones puede resultar confuso e inefectivo como directrices para las fuerzas de seguridad en su actuación.

Con respecto al principio de proporcionalidad, la definición del Reglamento Policial sobre Armas Menos Letales 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.

■ Honduras

La Ley de la Policía incluye un capítulo que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad; sin embargo, no hace ninguna referencia a los principios de uso de la fuerza. En el mismo sentido, el Reglamento de la 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”,¹⁷² pero 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 de armas de fuego se debe cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad (entre otros), los cuales define¹⁷³ de la siguiente manera:

- *Legalidad*: “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”.¹⁷⁴
- *Necesidad*: 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”.¹⁷⁵
- *Proporcionalidad*: “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”.¹⁷⁶

172 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.

173 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, artículo 60, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-264-2019.pdf>.

174 *Idem.*

175 *Idem.*

176 *Idem.*

La definición de legalidad incluye ambos aspectos del principio, 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 y Convivencia Social se hace referencia al uso legítimo de la fuerza cuando el propósito es restablecer el orden público. La definición de necesidad se refiere a medios preventivos y disuasivos, pero no deja lo suficientemente claro que el principio de necesidad requiere que no existan 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. Finalmente, con respecto al principio de proporcionalidad, si bien esta definición 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

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,¹⁷⁷ lo cual también se establece en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁷⁸ La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza señala que este se regirá por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas:¹⁷⁹

- *Legalidad*: la Ley Nacional sobre 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”.
- *Absoluta necesidad*: “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

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

178 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cit., artículo 6.

179 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 4.

orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor”.

- *Proporcionalidad*: “para 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”.

La definición de legalidad incluye el aspecto normativo del principio, pero le hace falta explicar que el uso de la fuerza debe perseguir un objetivo legítimo. La 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, pero se define de manera amplia, incluyendo el “evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos”, y no queda claro si es un objetivo legítimo permitido por el derecho internacional para usar la fuerza o para restringir el derecho de reunión. En la definición de proporcionalidad se 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. 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.

Además de los principios analizados, la normativa de los Estados introduce otros principios y pautas que regulan y ordenan la actuación policial y el uso de la fuerza como, por ejemplo, la clasificación de niveles de resistencia y fuerza. Sin embargo, la normativa referida no deja 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, no pueden ser automáticas las correspondencias entre nivel de resistencia y nivel de uso de la fuerza. El énfasis de toda normativa sobre uso de la fuerza siempre debe ser en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y los criterios que lo componen.

HALLAZGOS

Principio de legalidad

Marco normativo

- México cuenta con la 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, cumpliendo 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 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 el 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; sin embargo, con distintos niveles de claridad y precisión con respecto al equilibrio requerido y a la evaluación del daño potencial.

NO DISCRIMINACIÓN EN EL CONTEXTO DE USO DE LA FUERZA Y PROTESTA SOCIAL

Estándares internacionales

Los Estados deben respetar y garantizar el derecho a protestar sin discriminación y, por lo tanto, este principio debe estar plasmado en la normativa estatal sobre el uso de la fuerza en la protesta social.¹⁸⁰

180 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*, A/HRC/38/11, cit., párr. 2.

En su normativa, los Estados deben atender a las necesidades específicas de las personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad en el contexto de protestas;¹⁸¹ en este sentido, 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.¹⁸²

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se revisará la normativa nacional respecto a dos consideraciones:

- El reconocimiento en los marcos normativos nacionales del principio de no discriminación en el contexto del uso de la fuerza o de la protesta social.
- La existencia de 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. La Ley de Criterios Mínimos del Chaco no se refiere 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”.¹⁸³ Esta normativa no brinda más información o guía sobre lo que deben hacer las fuerzas de seguridad para concretar esa protección especial.

■ **Brasil**

La Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones recomienda a las autoridades públicas a nivel federal no utilizar armas

181 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 52; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, cit., párr. 301. ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 80.

182 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 165.

183 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 20.

“en ningún caso contra niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y ancianos”.¹⁸⁴ La disposición se refiere de manera general a “armas”, sin embargo, al incluirse dentro del capítulo sobre armas de baja letalidad, permite suponer que esta recomendación se dirige al uso de armas menos letales.

■ Chile

Se destaca la especificidad de los Protocolos de Carabineros, 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 establece que los Carabineros deberán garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades “sin discriminación arbitraria”,¹⁸⁵ a la vez que llama a “considerar las características particulares de la persona, como, por ejemplo, ser un niño, niña o adolescente o un adulto mayor”.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷

Por otra parte, Chile tiene la particularidad, entre los países estudiados, 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

184 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6 de 18 de junio de 2013, artículo 4, Sección 2, 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.

185 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, Uso de la Fuerza: Actualiza instrucciones al respecto, 01 de marzo de 2019, Capítulo I. Introducción, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>.

186 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, Uso de la Fuerza: Actualiza instrucciones al respecto, cit., Capítulo III. Principios para el uso de la Fuerza.

187 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: 2. Restablecimiento del orden público; 2.7. Empleo de Disuasivos Químicos. Aspectos Generales (7) (3); 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 (art. 2.8. Empleo de Escopeta Antidisturbios. Aspectos Generales 1, <http://bcn.cl/2mtbr>); 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: 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.9. Empleo de Armas de Fuego. Etapas (2).

(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.¹⁸⁸ La normativa interna de los Carabineros también incluye un protocolo sobre el trabajo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez, estableciendo pautas para que realicen entrevistas a los niños, las niñas y los adolescentes detenidos.¹⁸⁹

■ Colombia

El Código de Policía incluye de manera general, entre sus principios, la no discriminación.¹⁹⁰ Específicamente en contextos 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.¹⁹¹

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,¹⁹² y entre sus principios el de igualdad y no discriminación.¹⁹³ Esta misma resolución establece, además, que las autoridades “deberán tomar las medidas necesarias para que [los niños, niñas o adolescentes] puedan

188 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: Protocolo 4.3. Privación de Libertad de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). Aspectos Generales, 1-4. Chile también cuenta con el Protocolo 4.1. 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.

189 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: 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).

190 Congreso de Colombia, Ley 1801, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cit., artículo 8.

191 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 3 (k).

192 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., cap. III. Enfoques.

193 *Ibid.*, Capítulo V, 3.

ejerger su derecho de reunión, sin imponer restricciones más allá de las establecidas en la ley”.¹⁹⁴

■ Honduras

La Ley de la Policía 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”.¹⁹⁵ Aunque estas disposiciones no tratan de manera específica sobre la protesta social, podrían resultar relevantes en los casos en que esta 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”.¹⁹⁶

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 “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”.¹⁹⁷ El Protocolo Nacional se destaca como la única normativa identificada en los países estudiados que incluye de manera expresa consideraciones especiales para poblaciones vulnerables en la etapa de evaluación de riesgos y planificación de operativos.

194 *Ibid.*, p. 19.

195 Congreso Nacional de Honduras, Ley de Policía y de Convivencia Social, cit., artículo 79.

196 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., artículo 8.

197 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit., p. 471.

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.

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 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 en 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: 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.¹⁹⁸ Asimismo, la normativa debe contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos frente a contextos o personas que puedan implicar riesgos a la integridad física.¹⁹⁹

198 Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125.

199 *Idem*.

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, la CIDH ha desaconsejado el uso de los gases lacrimógenos. De utilizarse, estas son algunas de las advertencias que se deben tomar en cuenta:

- La composición química de estos gases no debe ser, bajo ningún precepto, modificada 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.

La normativa que regula las “armas menos letales” –término con mayor actualidad y que mejor se ajusta a los estándares que “no letales”²⁰⁰– debe ser públicamente accesible y debe incluir:²⁰¹

- Características de su diseño.
- Criterios para su uso legal.
- Riesgos que implica su uso.
- 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 la frecuencia en las nuevas armas acústicas.
 - Los niveles de precisión requeridos para los proyectiles.

Desde la adopción de los Principios Básicos ONU en 1990, la tecnología ha llevado a un notorio incremento de las armas menos letales que, sin embargo, no ha sido correspondido a nivel de regulaciones, tanto nacionales como internacionales.²⁰² Las nuevas “Orientaciones de las Naciones Unidas

200 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., p. 45. Amnistía Internacional, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*, cit., p. 131. Ver también CICR, *The Use of Force in Law Enforcement Operations*, 2016, p. 9, <https://www.icrc.org/en/document/use-force-law-enforcement-operations>.

201 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párrs. 4.1.2, 4.4.1; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124.

202 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 120.

La CIDH, en su Informe *Protesta y Derechos Humanos*, ha observado la existencia de escopetas que admiten alternativamente ser cargadas con cartuchos de munición de plomo, goma o estruendo y ha recomendado que los controles de exclusión de armas de fuego deben extenderse a las municiones.

en materia de Derechos Humanos sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden” de 2020 (Guía ONU)²⁰³ buscan llenar este vacío y deben ser utilizadas por los Estados para adaptar sus respectivos regímenes jurídicos nacionales, junto a otros instrumentos del derecho internacional.²⁰⁴ Resulta esencial que los Estados desarrollen regulaciones detalladas sobre las armas menos letales y capaciten a las fuerzas de seguridad en el uso correcto de las mismas.²⁰⁵

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.²⁰⁶
- 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”.²⁰⁷
- Antes de adquirir e incorporar armas menos letales a sus dispositivos reglamentarios,²⁰⁸ realizar pruebas y revisiones legales para constatar que las armas que quieren adquirir no violentan ni están prohibidas por algún instrumento legal nacional o internacional.²⁰⁹
- Monitorear el uso y efecto de las armas menos letales que incorporan a su armamento reglamentario.²¹⁰

203 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 1.1.

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

205 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 125; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 16; Amnistía Internacional, *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; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/11, 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.

206 ONU, *Principios Básicos*, cit., Principio 3.

207 *Idem*.

208 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124.

209 *Ibid.*; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 4.2.1.

210 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.

La Guía de las Naciones Unidas 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.

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”;²¹¹ lo cual aplica de manera especial al contexto de protestas sociales.²¹² Durante el desarrollo de una protesta se debe evitar un amplio despliegue de armamento menos letal en las fuerzas de policía porque podría incrementar la tensión durante la protesta.²¹³

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.²¹⁴

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.²¹⁵ Las armas menos letales para dispersar una manifestación solo deben ser utilizadas como una medida de último recurso y cuando se trate de manifestaciones

211 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.

212 *Idem*.

213 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.1.

214 *Ibid.*, párr. 6.3.2.

215 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 86.

Conforme a lo señalado por Naciones Unidas en su Guía sobre uso de armas menos letales, 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.

violentas.²¹⁶ 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.²¹⁷ 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.²¹⁸ Además, se debe dar un tiempo prudente a las personas manifestantes para acatar la advertencia y garantizarles una ruta de evacuación.²¹⁹

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se revisa la normativa nacional de los países bajo estudio para analizar:

- Si la terminología y la definición de armas menos letales se ajusta a los estándares internacionales, y, en particular, si la normativa reconoce y explica que estas armas en efecto pueden ser letales, aunque su letalidad sea reducida.
- Los tipos de armas menos letales permitidos por la normativa.
- La regulación sobre el uso de armas menos letales.

216 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 6.3.3.

217 *Idem.*

218 *Ibid.* La Guía de las Naciones Unidas establece que el aviso debido se debe dar al menos que dar la advertencia produzca una demora que podría causar lesiones graves o, dadas las circunstancias, ser inútil.

219 *Idem.*

La Guía ONU advierte a los Estados sobre el uso de proyectiles de impacto cinético –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 sobre la cara, cabeza, cuello o torso, debido a las posibles consecuencias de daño permanente o muerte.
- Nunca deben usarse perdigones de metal ni 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.

■ Argentina

Ante la ausencia de legislación y otra normativa específica a nivel nacional de acceso público que regule el uso de armas menos letales en Argentina, en esta sección se analiza lo relevante a nivel provincial en Ciudad de Buenos Aires y provincia del Chaco.

Terminología utilizada y definición: ni la provincia del Chaco por intermedio de sus Criterios Mínimos, ni la Ciudad de Buenos Aires por medio de su Ley de Seguridad Pública, aportan definiciones sobre armas menos letales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refiere a las armas menos letales solamente en su definición del principio de gradualidad,²²⁰ y utiliza el término “no letales”.

Tipos de armas menos letales: ninguna de las dos provincias analizadas aborda los tipos de armas menos letales.

Empleo de armas menos letales: los Criterios Mínimos del Chaco prohíben el uso de algunas armas específicas. En particular, se prohíbe la utilización de pistolas lanza gases y lanza agua en las manifestaciones, y la utilización de municiones de goma solo se permite con “fines defensivos en caso de peligro

220 *Ibid.*, párr. 6.3.2.

para la integridad física de algún miembro de las instituciones de seguridad, de manifestantes o de terceras personas”.²²¹ Además, establecen que en ningún caso se podrá utilizar la munición de goma como medio para dispersar una manifestación;²²² y que los agresivos químicos o antitumultos solo podrán ser utilizados como última instancia y siempre previa orden del jefe del operativo. En tales casos, el empleo de la fuerza quedará restringido exclusivamente al personal especialmente entrenado y equipado para tal fin.²²³

En ninguna de las dos provincias se incluyen guías específicas sobre el uso por parte de las fuerzas de seguridad, ni se establecen recomenda-

En 2015, la CIDH advirtió sobre Argentina que la ausencia de protocolos específicos de uso progresivo y proporcional de armas menos letales es un obstáculo para su adecuado empleo.

ciones sobre los posibles riesgos. Además, resulta cuestionable, a la luz de los estándares, que la Ley de Criterios Mínimos de Chaco establezca el uso de la munición de goma en el contexto de una protesta social, aun para fines defensivos, dadas las advertencias de organismos internacionales sobre lo peligroso de su uso y que debe sujetarse a los mismos controles de exclusión de armas de fuego en las protestas.

■ Brasil

Terminología utilizada y definición: la Ley de Armas Menos Letales se refiere a “instrumentos de menor potencial ofensivo” y los define como “aquellos diseñados específicamente para contener, debilitar o incapacitar temporalmente a las personas, con baja probabilidad de causar muertes o lesiones permanentes”.²²⁴ 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.²²⁵ Esta Ordenanza también define “instrumentos con menor potencial ofensivo” y “equipo con menor potencial ofensivo” en términos similares.²²⁶

221 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 10.

222 *Idem.*

223 *Idem.*

224 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, cit., artículo 4.

225 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo II. Glosario.

226 *Idem.*

Tipos de armas menos letales: tanto la Ley de Armas Menos Letales como la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza carecen de disposiciones específicas sobre el tipo de armas menos letales que pueden ser utilizadas por las fuerzas de seguridad. La Ley de Armas Menos Letales establece que el Poder Ejecutivo dictará un reglamento que clasifique y sancione el uso de instrumentos no letales,²²⁷ pero dicho reglamento no se encuentra públicamente accesible y se entiende que no ha sido emitido todavía.

Brasil 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.

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 estas de forma general, mientras que la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones incluye disposiciones específicas sobre el empleo de armas menos letales en el contexto de la protesta social.²²⁸ La Ley de Armas Menos Letales 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 psíquica de los agentes de policía y que se deben regir por los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad”.²²⁹ 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 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. El riesgo psicológico del agente de policía no debe ser parte de las consideraciones en el uso de armas menos letales y resulta problemático que así esté establecido en la ley.

La Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones señala que, en el contexto de protestas, “el uso de armas de baja letalidad solamente es aceptable cuando se demuestre que es necesario para

227 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, cit., artículo 7.

228 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit.

229 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, cit., artículo 2.

garantizar la integridad física del agente del Poder Público o de terceros”;²³⁰ y que el uso de armas se puede dar “en situaciones en que el uso de la fuerza sea demostrablemente el único medio posible de contener acciones violentas”.²³¹ Aunque esta regla para el uso de las armas menos letales está más en línea con los estándares internacionales que la Ley de Armas Menos Letales, la Resolución debería ser más clara con respecto al requisito de cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Algunos aspectos positivos introducidos en la Ordenanza Interministerial sobre Uso de la Fuerza es que determina las evaluaciones constantes del uso de técnicas con menos potencial ofensivo²³² y las capacitaciones para el uso de armas menos letales, incluyendo la formación específica de las nuevas armas que se incorporan.²³³

■ Chile

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”.²³⁴ En la Orden General n.º 2635 se utilizan los términos “no letales” y “menos letales” de manera indistinta.²³⁵ La Orden n.º 2780 de 14 de julio de 2020, que actualiza el Protocolo 2.8 Sobre Empleo de Escopeta Antidisturbios, deja por fuera el término “no letales”: “uso de armas nivel 1: dispositivos, armas y/o municiones *menos letales*” (énfasis agregado),²³⁶ pero sin anotar si hay alguna diferencia entre los términos.

Tipos de armas menos letales: en la Circular n.º 1832 de Carabineros se incluyen los siguientes ejemplos de armas menos letales sin enumerarlos de manera exhaustiva: “disuasivos químicos, bastón de servicio, esposas, carro

230 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit., artículo 4. En portugués: “O uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridade física do agente do Poder Público ou de terceiros, ou em situações extremas em que o uso da força é comprovadamente o único meio possível de conter ações violentas”.

231 *Idem.*

232 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo I, artículo 22.

233 *Ibid.*, artículos 17 y 20.

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

235 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, Anexo 1. Categorización uso de las armas, 1.

236 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., 2.

lanza aguas o tácticas defensivas para inhibir la agresión”.²³⁷ De manera similar, la Orden General n.º 2635 anexa 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), 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.²³⁸ En el Glosario anexo a los Protocolos de Carabineros se definen los disuasivos químicos, la escopeta antidisturbio, el cartucho de perdigón de goma, el cartucho súper *shock*, las granadas de humo, el vehículo lanza agua y el vehículo táctico de reacción.²³⁹

La categorización de armas menos letales en la Orden General n.º 2635 se actualiza mediante la Orden n.º 2780 de 14 de julio de 2020, incorporando 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.²⁴⁰ Ninguno de estos cuenta con definición, descripción o regulación en la Orden n.º 2780.

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

238 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, Anexo 1. Categorización Uso de las Armas, 1.

239 *Ibid.*, Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público, Anexo 2. Glosario, Conceptos 2, 3, 7, 9, 13, 31 y 32. Resulta relevante citar una fuente secundaria que analiza la Circular 1832 y concluye lo siguiente con respecto a la definición –errada– 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 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>.

240 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Orden n.º 2780, cit., numeral 2.

Empleo de armas menos letales: 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 “para el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego”, sin establecer que estos también rigen el uso de armas menos letales.²⁴¹ Sobre el uso particular de armas “no letales”, la Circular n.º 1832 de Carabineros establece que 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 activa.²⁴² Cabe notar que esta relación establecida entre el nivel de agresión y el nivel de fuerza utilizada no se desprende de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad. En la normativa no queda claro cómo el funcionario policial decidirá cuál arma menos letal utilizar ante distintos tipos de agresión activa, ni tampoco queda claro que toda “agresión activa” requiere una respuesta automática con un arma menos letal, todo lo cual podría llevar a un uso innecesario y desproporcionado de la fuerza.

Por su parte, la Orden General n.º 2635, que contempla los Protocolos de Carabineros, incluye protocolos relativos al uso de algunas armas menos letales: vehículo lanza agua,²⁴³ vehículo táctico de reacción,²⁴⁴ disuasivos químicos²⁴⁵ y empleo de escopeta antidisturbios.²⁴⁶ 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 la Orden General ni para los productos y sustancias químicas incorporadas a través de la Orden n.º 2780 de 2020.

Conforme a lo indicado por el Protocolo 2.5 sobre los vehículos lanza agua y el Protocolo 2.3 sobre la intervención en manifestaciones “ilícitas violentas”, se permite el uso de este tipo de vehículos para apoyar las operaciones de control del orden público; cuando personas manifestantes no acojan las advertencias de la policía para retirarse; para disminuir la resistencia de estas personas; para permitir el ingreso de personal policial que realizará detenciones y para dispersar, en caso de agresiones intencionales, a policías o terceros,

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

242 *Ibid.*, Capítulo IV.

243 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: 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.5. Trabajo del Vehículo Lanza Agua.

244 *Ibid.*, 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.6. Trabajo del Vehículo Táctico de Reacción.

245 *Ibid.*, 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.7. Empleo de Disuasivos Químicos.

246 *Ibid.*, 2. Restablecimiento del Orden Público; 2.8. Empleo de Escopeta Antidisturbios (munición no letal).

o atentados contra propiedad pública o privada. El lenguaje impreciso y la referencia a las situaciones que permiten su uso resulta contrario a la excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad que plantean los estándares para el uso de la fuerza y según los cuales 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.²⁴⁷

El Protocolo 2.6 sobre los vehículos tácticos de reacción no brinda especificaciones sobre la operación del vehículo, el tipo de gases que se lanza, su composición, o sobre sus posibles riesgos, lo que resulta insuficiente para guiar el actuar policial en situaciones de mantenimiento de orden público. En adición, el Protocolo autoriza el uso del vehículo táctico en manifestaciones “lícitas”, en contradicción con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad requeridos para utilizar la fuerza. El uso de este tipo de vehículo en una protesta pacífica no respondería a ningún fin legítimo, pero además podría tener un efecto intimidatorio que impacte en el libre ejercicio del derecho a la protesta social.

El Protocolo 2.7 para el empleo de elementos disuasivos químicos autoriza su uso frente a alteraciones del orden público y para la protección del personal que está siendo agredido y sobrepasado violentamente, o con el fin de evitar un mal mayor; este protocolo utiliza un lenguaje ambiguo que no brinda suficiente especificidad ni criterios concretos a las fuerzas de seguridad para decidir si se deben utilizar los disuasivos químicos en determinadas circunstancias. En adición, permite el uso del agua con líquido lacrimógeno contra “manifestantes que se resistan a su detención”, sin hacer distinción sobre el tipo de conducta a que se refiere y a los niveles de resistencia que se deben considerar, por lo que parece justificar una respuesta automática en contra de los principios de necesidad y proporcionalidad. El uso gradual de los gases, según el Protocolo, será determinado por “la actitud de la manifestación [...] con el fin de conseguir el objetivo visual y psicológico definido”, criterios a todas luces problemáticos y cuestionables en relación con los estándares. Finalmente, el Protocolo restringe el uso de disuasivos químicos en ciertas circunstancias como en sectores donde “puedan verse afectados

247 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.7.2.

hospitales, consultorios, escuelas, jardines infantiles”,²⁴⁸ sin embargo, no brinda mayor especificidad sobre los criterios de aplicación de dichas prohibiciones.

Sobre el Protocolo 2.8 de empleo de escopeta antidisturbios, es importante destacar que conforme al propio contenido de la norma estamos ante un arma de fuego, y que lo que la califica como “no letal”, según el Protocolo, son las municiones utilizadas, pero como ya se ha explicado, el término correcto debe ser “menos letal”. Resulta problemática su inclusión como arma autorizada para uso en protestas, ya que ha sido profundamente cuestionada por su peligrosidad, por la dificultad de que cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad y por ser “particularmente esquivas a los mecanismos corrientes de control durante los operativos y para la reconstrucción administrativa y/o judicial de su uso”.²⁴⁹ Un avance en comparación con los demás protocolos es que, en este caso, el uso de la escopeta se enmarca en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, el mismo Protocolo no parece cumplir con dichos principios en sus directrices (p. ej., establece que se pueden utilizar escopetas contra personas para defender cuarteles). Además, las instrucciones de uso de la escopeta antidisturbios proporcionadas por el Protocolo, en particular cómo y hacia dónde se deben dirigir –o se deberían prohibir– los disparos, no son lo suficientemente claras ni contundentes en consideración a los profundos riesgos de este tipo de armamentos.

■ Colombia

Terminología utilizada y definición: el Reglamento de Armas Menos Letales de Colombia utiliza el término “menos letales”.²⁵⁰ Sin embargo, la definición de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en el Reglamento 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 [...] con el objetivo de hacer uso diferenciado de la fuerza, neutralizando o disuadiendo la amenaza, y de esta manera evitando desplegar fuerza letal”.²⁵¹

248 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Circular n.º 1832, 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.

249 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 122.

250 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., Considerandos.

251 *Ibid.*, 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.²⁵² El Reglamento lista 27 tipos 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, la autorización, la reglamentación y la capacitación.²⁵³ Conforme al contenido del Reglamento, las armas mecánicas-cinéticas incluyen: fusiles lanza gases y lanzadores múltiples, escopeta calibre 12, munición de goma, cartuchos de impacto dirigido, cartuchos impulsores y munición cinética; los agentes químicos incluyen: granadas con carga química CS, OC, granadas fumígenas, cartuchos con carga química CS, OC, y cartuchos fumígenos; las armas acústicas y lumínicas incluyen: granadas de aturdimiento, granadas de múltiple impacto y cartuchos de aturdimiento; y 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; vehículos antimotines, antidisturbios y dispositivo lanza agua.²⁵⁴

Pese a enlistar los tipos de armas menos letales, el Reglamento no cuenta con ninguna descripción o especificaciones sobre cada arma. Sin embargo, se puede ver que la lista de armamento menos letal disponible parece incluir armas que cuentan con advertencias serias a nivel internacional, en particular dentro de las armas mecánicas-cinéticas como los lanzadores múltiples, la escopeta calibre 12 y la munición de goma. También, las armas deslumbrantes pueden afectar el funcionamiento de la retina o incluso causar ceguera permanente, y el uso de granadas aturdidoras directamente contra una persona es ilegal.²⁵⁵

Empleo de armas menos letales: el Reglamento circunscribe el empleo de armas menos letales “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”; señala que su uso debe atender a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que antes de usarlas se debe procurar emitir

252 *Ibid.*, artículo 18.

253 *Idem.*

254 *Idem.*

255 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párrs. 6.1.4 y 7.6.3.

una advertencia.²⁵⁶ Conforme a los estándares internacionales, el Reglamento específicamente señala que el uso de estas armas debe atender a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y que antes de usarlas se debe procurar emitir una advertencia.²⁵⁷ No obstante, el uso de términos vagos como “riesgo razonable” y que “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 parece implicar que el uso de las armas menos letales se puede dar en situaciones en las cuales no se hayan aplicado otras medidas menos nocivas y estas hayan demostrado ser ineficaces.

Ni el Reglamento sobre armas menos letales ni el Manual Policial para Intervención en Manifestaciones explican cuál es el uso legal de cada una de las armas menos letales con las que deben dotar al personal policial, ni incluye información sobre sus características, riesgos, mecanismos de lesión y contexto.

■ Honduras

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.²⁵⁸

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”.²⁵⁹ 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 nivel 4 luego de “control físico” y antes de “fuerza letal”. El Reglamento no brinda más información sobre la correspondencia entre las etapas de lo que denomina “sumisión del sospechoso” y los “niveles de fuerza” que establece, pero la norma se presta para interpretarla como que a una agresión no letal (que viene después de la cooperación, resistencia pasiva y resistencia activa) le corresponde el “uso defensivo de armas no letales”. Al respecto, cabe

256 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 17(3)(b).

257 *Idem.*

258 Secretaría de Seguridad de Honduras, Acuerdo 264-2019, cit., artículo 61 (3) (d).

259 *Ibid.*, artículo 61.

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

Terminología utilizada y definición. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza utiliza el término “armas menos letales”. Define 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”.²⁶⁰

Tipos de armas menos letales: la Ley de la Guardia Nacional establece que la Guardia Nacional contará, además de, con armas de fuego y municiones, con armas menos letales, equipos e instrumentos tecnológicos²⁶¹ y con equipos de autoprotección.²⁶² La Ley Nacional sobre 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.²⁶³ Esta Ley Nacional no brinda más descripción sobre dichas 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 irritantes²⁶⁴ y los dispositivos que generen descargas eléctricas.²⁶⁵ En el caso de estos últimos, conforme a los estándares, el Protocolo requiere que para usarlos deben tener un mecanismo que interrumpa automáticamente la descarga, pero le faltaría establecer cuál es el tiempo en el que esta se debe interrumpir, el cual, según la Guía ONU, debe ser cinco segundos como máximo.²⁶⁶ Llama la atención que, a diferencia de la ley, la cual señala de manera taxativa las armas menos letales que se podrán portar y emplear, el Protocolo Nacional sugiere que podrán

260 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 3 (III).

261 *Ibid.*, artículo 43.

262 *Ibid.*, artículo 44.

263 *Ibid.*, cit., artículo 15 (I).

264 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit., II. Acciones durante el Uso de la Fuerza C, p. 477.

265 *Idem.*

266 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., párr. 7.4.4.

utilizarse otras armas menos letales,²⁶⁷ ante lo cual es necesario recordar que los Estados deben contar con regulaciones para incorporar nuevas armas a sus dispositivos reglamentarios. El Protocolo también se refiere a unas “municiones de impacto reducido” que podrán utilizarse, pero que no están incluidas en la lista de “armas incapacitantes menos letales”,²⁶⁸ sin aclarar 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.²⁶⁹ Sobre su empleo, la Ley establece que se utiliza para incapacitar a las personas, “con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor”.²⁷⁰ Para cumplir con los estándares, 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 sobre Uso de la Fuerza desarrolla un poco más los criterios de resistencia que permiten el uso de las armas menos letales, señalando que la resistencia debe ser “activa” y a la vez que no se haya podido hacer cesar “a través de medios disuasivos, persuasivos, de control de espacio o reducción física de movimientos”.²⁷¹ Además, el Protocolo Nacional 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”.²⁷² 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”.²⁷³ También faculta su uso para “hacer cesar conductas que no se han podido controlar por otros

267 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit, II, Acciones durante el Uso de la Fuerza C, p. 476.

268 *Idem.*

269 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 14.

270 *Ibid.*, artículo 6 (V).

271 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit., II, Acciones durante el Uso de la Fuerza, C, p. 476.

272 *Idem.*

273 *Ibid.*, p. 477.

medios menos lascivos [sic]”.²⁷⁴ Aunque el Protocolo Nacional, a diferencia de la Ley, sí incorpora 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 y no de otras, dejando 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.

HALLAZGOS

Regulación legal de las armas menos letales:

- En general, la normativa de los seis países bajo estudio resulta insuficiente e incompleta; y aún 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.
- Se destaca el caso de Brasil, que es el único país de los estudiados que cuenta con una regulación 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, incluido 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 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.

274 *Idem.*

Terminología utilizada y definición: Brasil se refiere a “instrumentos de menor potencial ofensivo”; Colombia y México se refieren a “armas menos letales”; Chile se refiere a ambos, “menos letales” y “no letales”, y Honduras se refiere a “armas no letales”. Aun 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 las escopetas con perdigones de goma.

Empleo de las 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 armas menos letales 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. En el caso chileno, aunque se debe reconocer como positivo su esfuerzo por reglamentar el uso de armas menos letales (siendo el único país de los estudiados que lo hace), preocupa que 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.

PROHIBICIÓN DE LA FUERZA LETAL COMO RECURSO DE CONTROL EN LAS PROTESTAS

Estándares internacionales

La normativa debe prohibir el uso de la fuerza letal en el contexto de protestas; de esta manera:

- Debe establecer que en general no se pueden portar armas de fuego y municiones de plomo en las protestas.²⁷⁵
- En caso de autorizar el porte de armas de fuego, debe establecerse en un radio delimitado por fuera de la manifestación.²⁷⁶

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.²⁷⁷

- 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.²⁷⁸
- Debe establecer que no se puede disparar indiscriminadamente en contra de una multitud.²⁷⁹
- Debe establecer que no se puede utilizar la fuerza letal para disolver una protesta.²⁸⁰

Análisis de la normativa nacional

Esta sección se enfoca principalmente en:

- Revisar si la normativa de los seis países estudiados contiene taxativamente la prohibición del uso de la fuerza letal.
- Determinar si las disposiciones relevantes en la normativa estudiada sobre el uso de la fuerza letal en general resultan conforme a los estándares internacionales.

275 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 117.

276 *Ibid.*, párr. 118.

277 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., párr. 94.

278 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 116.

279 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párr. 81. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 114; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/11, cit., párr. 12; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., párrs. 10, 11; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Doc. ONU A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, pp. 20-22, <https://undocs.org/es/A/HRC/17/28>.

280 *Idem.*

■ Argentina

Este país 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”.²⁸¹ Aunque esta norma no señala si las armas a las que se refiere son letales, lo cual se debería especificar, cabe notar que el estándar de “defensa oportuna” de las personas o derechos no es el que los estándares internacionales requieren para el uso de armas de fuego que, como ya 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 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”.²⁸² 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”.²⁸³ De manera similar, la Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que establece el Sistema Integral de Seguridad Pública prohíbe de manera expresa “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”.²⁸⁴

■ 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. Solo la Resolución con Recomendaciones sobre Uso de la Fuerza en Manifestaciones establece que las armas de fuego no deben usarse en manifestaciones o eventos públicos.²⁸⁵

281 Presidente Provisional de la Nación de Argentina, Ley Orgánica de la Policía Federal, cit., artículo 8.

282 Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, Ley 7710, cit., artículo 10.

283 *Idem.*

284 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit., artículo 99.

285 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Resolución 6, cit., artículo 3.

A nivel general sobre el uso de armas de fuego, la Ordenanza Intermi-
nisterial sobre Uso de la Fuerza establece lineamientos para el uso de armas
letales por parte de los agentes de seguridad pública;²⁸⁶ conforme a los es-
tándares internacionales determina 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.²⁸⁷ Además, la Ley de Ar-
mas Menos Letales establece que no es legítimo el uso de armas de fuego en
circunstancias específicas.²⁸⁸

■ Chile

En Chile, el Decreto 1364 sobre Uso de la Fuerza no se refiere al uso de ar-
mas letales en el contexto específico de la protesta social. Sobre su uso en el
mantenimiento del orden público establece que los “funcionarios policiales
deberán evitar el uso intencional de armas letales, debiendo preferir el em-
pleo de elementos o la adopción de medidas menos dañinas para lograr sus
objetivos”;²⁸⁹ lo cual no refleja lo establecido en los estándares internacionales
de que el uso intencional de estas armas se debe limitar a cuando sea estricta-
mente inevitable para proteger una vida.

La Circular n.º 1832 de Carabineros define el carácter de excepcionalidad
que rige el uso de armas letales más 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 gra-
ves para el Carabinero o para cualquier otra persona”.²⁹⁰ Tanto la Circular
n.º 1832 de Carabineros como el Protocolo 2.9 sobre empleo de armas de
fuego 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 deben emplearse armas de fuego.²⁹¹

286 Ministerio de Justicia de Brasil, Ordenanza que Establece directrices sobre el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública, cit., Anexo I.

287 *Ibid.*, Anexo I, artículo 3.

288 *Idem.*

289 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Decreto Supremo 1364 que Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, cit., artículo Primero numeral 3.

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

291 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

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.²⁹²

■ 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, aunque lo hace en distintos instrumentos; en uno se refiere al uso y en otro de manera más específica y acorde con los estándares, a la portación de estas. 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”.²⁹³ La Resolución del Ministerio del Interior que adopta Protocolo para Protestas Pacíficas 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”.²⁹⁴

Con respecto a su uso, 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”²⁹⁵; además, 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”.²⁹⁶

■ Honduras

En este país no se ubicó en la normativa algún tipo de prohibición o restricción de las armas de fuego en las protestas sociales. La Ley de la Policía replica exacto el texto del Principio 9 de los Principios Básicos ONU con respecto a cuándo se pueden utilizar las armas de fuego. Por su parte, la Ley Orgánica

del Orden Público: 2 Restablecimiento del Orden Público; 2.9. Empleo de Armas de Fuego. Principios (1).

292 *Ibid.*, Etapas (2).

293 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 35.

294 Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 21, numeral 8.

295 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, cit., artículo 13, numeral 3.

296 *Ibid.*, artículo 14.

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 es acorde con los estándares internacionales.²⁹⁷ Sin embargo, 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”,²⁹⁸ lo cual 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

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”.²⁹⁹ Esta norma es ambigua y el término “objeto lícito” deja a discreción de las fuerzas de seguridad la interpretación sobre si el propósito de una asamblea es legítimo o no y, con base en ello, utilizar las armas de fuego. Más allá de esto, la protección de las manifestaciones en el derecho internacional se basa en su carácter pacífico y no en su licitud, lo cual cobra aún mayor relevancia cuando el uso de la fuerza es letal.

Sobre cuándo aplica el uso de la fuerza letal, la Ley establece que será “el último recurso en cualquier operativo”³⁰⁰ y solo en caso de “resistencia de alta peligrosidad”.³⁰¹ 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.³⁰² Por su parte, el recién

297 *Idem.*

298 *Idem.*

299 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 27.

300 *Ibid.*, artículo 13.

301 *Ibid.*, artículo 10 (III).

302 Esta misma observación aplica para el 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

emitido Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza 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”.³⁰³ El concepto utilizado por el Protocolo Nacional de “agresión potencialmente letal” para describir la situación que da pie al empleo de recursos potencialmente letales es distinto al de “resistencia de alta peligrosidad” usado 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 último recurso, sino que no existan otros medios menos lesivos para tutelar la vida o la integridad personal.

La Ley Nacional también señala 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”.³⁰⁴ Tanto la Ley Nacional como el Protocolo proporcionan una lista de seis acciones que se consideran “amenazas letales inminentes”.³⁰⁵ 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 las 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 y que ninguna situación debe generar una respuesta automática, sino ser guiada por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

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”. El oponer resistencia a un objetivo lícito, como ya 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 (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Anexos del Acuerdo 05/XLVI/20, cit., p. 477).

303 *Idem.*

304 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza, cit., artículo 29.

305 *Ibid.*, artículo 7. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza, cit., p. 477.

HALLAZGOS

Prohibición del uso de la fuerza letal

- Colombia limita de forma expresa el uso y el porte de armas letales en contexto de protesta social, de conformidad con los estándares internacionales. Para mayor claridad la prohibición debe ser consistente en sus distintos instrumentos normativos, especialmente enfatizando la prohibición de portar armas letales, y ser de carácter legal.
- Brasil cuenta con normativa que 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 que restrinja 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 la legislación local el porte de armas de fuego en contextos de protesta social.

Regulación del uso de la fuerza letal

Sobre este punto preocupan especialmente los casos de Argentina, Honduras y México, donde la regulación existente no refleja los estándares internacionales. Además, Chile y Colombia 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.³⁰⁶ Sin embargo, se advierten dos fenómenos que se dan en la región en el marco de políticas de seguridad ciudadana³⁰⁷ que

306 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, Sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 166, párr. 51, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf.

307 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

impactan sobre la garantía de cumplimiento de los estándares internacionales: la utilización de fuerzas militares en labores de orden público, incluyendo el manejo de la protesta social, y la militarización de los cuerpos policiales.

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.³⁰⁸ En el caso excepcional en el que estas deban intervenir en temas de orden interno, los Estados deberán atender a los siguientes criterios:

- 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.³⁰⁹

Los Estados deben excluir la participación militar o de las Fuerzas Armadas de los contextos de protesta social.³¹⁰

2010, párr. 11, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8485.pdf>; ONU, *Informe 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*, 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>.

308 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 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.

309 Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, cit., párr. 182.

310 Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, cit. 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.

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. Los cuerpos policiales intervinientes en seguridad pública –incluyendo los contextos de protesta social– deben ser eminentemente civiles,³¹¹ tener por finalidad la protección de las personas³¹² y estar regidos por normas y entrenamientos respetuosos de los derechos humanos.³¹³

Análisis de la normativa nacional

En esta sección se analizan los dos fenómenos mencionados, según las disposiciones en la normativa interna de los países estudiados:

- La utilización de las fuerzas militares en funciones de seguridad interior.
- La militarización de las fuerzas de seguridad interior.

■ **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 externo³¹⁴ y enfatiza en su normativa la “diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”.³¹⁵ Se permite el empleo de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en tres supuestos, incluyendo 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.³¹⁶

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. La normativa establece que hay cuerpos de seguridad que tienen la doble misión de resguardar la seguridad interior y coadyuvar en la defensa nacional. Así, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval –ambos cuerpos de seguridad de origen

311 *Ibid.* Ver también Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., párrs. 78, 148; Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, cit., párr. 88.

312 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*, cit., párr. 105.

313 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, cit., párrs. 37, 50. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 177.

314 Congreso de la Nación Argentina, Ley 23.554, Ley de Defensa Nacional, 13 de abril de 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, Reglamentación de la Ley 23.554, 12 de junio de 2006, artículo 1, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>.

315 Congreso de la Nación Argentina, Ley de Defensa Nacional, cit., artículo 4.

316 Congreso Nacional de Argentina, Ley de Seguridad Interior, cit., artículos 31 y 32.

militar³¹⁷ integran tanto el sistema de seguridad interior del país³¹⁸ como el de Defensa Nacional.³¹⁹

■ Brasil

Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. Brasil establece en sus preceptos constitucionales que las Fuerzas Armadas tienen como función principal 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”.³²⁰ La legislación brasileña replica lo dispuesto constitucionalmente.³²¹ 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)”, donde se señala que el uso de la fuerza debe cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.³²²

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. La Constitución brasileña establece que la seguridad pública se ejerce por los siguientes órganos: policía federal, policía federal de carreteras, policía ferroviaria federal, policía civil, policía militar y cuerpos de bomberos militares, y policía penal federal,

317 Ver Presidente de la Nación Argentina, Ley 19.349, Ley de Gendarmería Nacional, 25 de noviembre de 1971, artículo 1, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38871/texact.htm>; Prefectura Naval Argentina, Ley 18.398, Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 10 de octubre de 1969, artículos 1, 2, 3, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46324/texact.htm>.

318 Congreso Nacional de Argentina, Ley de Seguridad Interior, cit., artículo 7.

319 Congreso de la Nación Argentina, Ley de Defensa Nacional, cit., artículo 9.

320 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 142.

321 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 (traducción propia). 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 (traducción propia), 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.

322 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 (traducción propia).

estatal y distrital.³²³ Las competencias relativas a la seguridad pública están repartidas entre los diferentes órganos y a las policías militares estatales y del Distrito Federal, subordinadas a los gobernadores de los Estados, les compete la vigilancia policial y la preservación del orden público.³²⁴ 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 “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.³²⁵ 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.³²⁶ La normativa a la vez reconoce que dicha intervención deberá regirse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, gradualidad y responsabilidad; así como también se establecen deberes como el de advertencia, el de evitar daño colateral y el de legítima defensa.³²⁷

Militarización de las fuerzas de seguridad interior. Chile establece por medio de su Ley Orgánica que Carabineros de Chile “es una Institución policial técnica y de carácter militar” dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El cuerpo se integra tanto por personal civil como por oficiales de fila,³²⁸ y su accionar se encuentra sometido a las regulaciones de su Ley Orgánica, Estatuto, reglamentación interna y Código de Justicia Militar.³²⁹ Así, su carácter militar no solo se encuentra taxativamente determina-

323 Constitución de la República Federativa de Brasil, cit., artículo 144.

324 *Ibid.*, artículos, parágrafos 5º y 6º.

325 Constitución Política de la República de Chile, cit., artículo 101.

326 Ministerio del Interior Nacional de Chile, 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>.

327 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>.

328 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Ley 18961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, 27 de febrero de 1990, artículos 5 y 6, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.

329 *Ibid.*, artículos 1, 2 y 5.

do, sino que además deriva de su propia regulación, integración y régimen de justicia aplicable.

■ Colombia

Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. En Colombia, la participación militar en “movilizaciones sociales terrestres” se encuentra prohibida en el Código de Policía de Colombia, “salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la Ley”.³³⁰ Además, establece que puede solicitarse asistencia militar 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”, por requerimiento del presidente de la República, de forma temporal y excepcional.³³¹ El Decreto 003 de Protocolo sobre Uso de la Fuerza hace referencia a esa disposición constitucional y señala que las Fuerzas Militares no podrán intervenir en operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas salvo cuando se disponga de asistencia militar.³³²

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,³³³ dependiente del Ministerio de Defensa.³³⁴ En adición, existen al interior de la Policía Nacional cuerpos de seguridad especializados que participan en contextos de protesta,³³⁵ como es el caso del

330 Congreso de Colombia, Ley 1801, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cit., artículo 56. Ver también Ministerio del Interior de Colombia, Resolución 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 21, numeral 7.

331 Congreso de Colombia, Ley 1801, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cit., artículo 170.

332 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 003 de 5 de enero de 2021, cit., artículo 36.

333 Constitución Política de Colombia, cit., artículo 218; Congreso de Colombia, Ley 62 de 12 de agosto 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, artículo 1, ver también artículos 5, 9, 10, 12-14, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614896>.

334 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 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>.

335 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, cit., Capítulo VII.

Escuadrón Móvil Anti Disturbios (Esmad). La Policía Nacional se encuentra subordinada a las estructuras administrativas de defensa y a regímenes de control y justicia militar,³³⁶ lo cual la aleja de los estándares abordados, en tanto no respeta el carácter eminentemente civil que debe tener una institución policial interviniente en materia de seguridad pública.

■ Honduras

Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. En Honduras, por mandato constitucional, las Fuerzas Armadas pueden cooperar “con la Policía Nacional en la conservación del orden Público”.³³⁷ Además, se establece que cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de seguridad, para combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los Poderes del Estado y del tribunal Nacional de Elecciones, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento.³³⁸ 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 analizados.

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,³³⁹ con funciones de mantenimiento y conservación del orden público, y habilitado para prestar colaboración en las tareas que desempeña la Policía Nacional.³⁴⁰ No solo la integración denota su carácter militarizado, también la aplicación exclusiva de la jurisdicción militar a las acciones de sus miembros. Así, el Decreto 168/13 establece que los delitos cometidos por la Policía Militar de Orden Público,

336 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*, párr. 127 y ss., http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf.

337 Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 272. Ver también Congreso Nacional de Honduras, Decreto 98-84, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras, 11 de enero de 1982, artículo 1, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf.

338 *Ibid.* Ver también Constitución Nacional de Honduras, cit., artículo 274.

339 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).

340 *Idem.*

en ejercicio de sus funciones, solo pueden ser investigados por fiscales y juzgados por jueces asignados por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, órgano controlado por las Fuerzas Armadas.³⁴¹

■ México

Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. En México, el texto constitucional habilita al presidente en el marco de sus deberes de preservación de la seguridad nacional, a disponer de las Fuerzas Armadas para funciones de seguridad interior,³⁴² lo cual fue ratificado por la Suprema Corte en el año 1996.³⁴³

El Acuerdo de 11 de mayo de 2020 faculta al presidente de la República a disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de “manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública”.³⁴⁴ Aun cuando este Acuerdo señala que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser de manera “extraordinaria”, el mismo también establece que será por un máximo de 5 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”.³⁴⁵

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 la Fuerza Aérea, así como

341 Congreso Nacional de Honduras, Ley de la Policía Militar del Orden Público, cit., artículo 13.

342 Constitución Política de los Estados Unidos de México, cit., artículo 89 (VI).

343 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*, tomo XI, abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/3534>.

344 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, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020.

345 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, *Diario Oficial*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n394.pdf>.

de la Armada, respectivamente)³⁴⁶ también pueden pasar a formar parte de este cuerpo, incluidas posiciones de liderazgo,³⁴⁷ en contradicción con los estándares.

HALLAZGOS

Participación de las Fuerzas Armadas en funciones de 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 del Ministerio de Defensa y a regímenes de control y justicia militar.

346 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 26 de diciembre de 1986, artículo 104, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf; Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Armada de México, 30 de diciembre de 2002, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf; Secretaría de Marina, Acuerdo Secretarial 041, mediante el cual se crea el Batallón de Policía Naval, 08 de marzo de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf.

347 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Reglamento de Ley de la Guardia Nacional, cit., artículos transitorios tercero y noveno.

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; tal y como lo demuestran las recientes protestas en Colombia de abril de 2021.¹ 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 nueva normativa para cubrir los vacíos legales. Este *policy paper* ha resumido los puntos principales de análisis y hallazgos del libro *Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales*, que compara normativa interna de seis Estados en América Latina a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos en lo que respecta el uso de la fuerza en el contexto de la protesta social. Esperamos con el libro y el *policy paper* aportar herramientas técnicas y jurídicas, orientadas por el derecho internacional de los derechos humanos, para las personas que diseñan y asesoran sobre las políticas públicas 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 generalizada en su protección a través de normativa, que se debe a limitaciones establecidas a nivel constitucional, así como a 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 –que incluye el contexto de las manifestaciones públicas– al interior de los Estados, lo cual es positivo y valorable. Se

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.

destacan los esfuerzos de regulación con cierto nivel de especificidad sobre uso 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 exclusiva o mayormente 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, lleva a que su claridad, alcance y obligatoriedad se relativicen. Relacionado con esto, la multiplicidad de instrumentos normativos conduce 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 y, por lo tanto, la obstaculización de su acceso y la falta de publicidad de las regulaciones representan 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 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 es del todo insuficiente

e inadecuada) siendo esta 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

- Se debe asegurar que la normativa nacional refleje las distintas obligaciones estatales con respecto al derecho a la protesta: respetar, facilitar, proteger y garantizar.
- Es necesario regular las limitaciones al derecho a la protesta, incluyendo 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.
- Se debe 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.
- Se debe promover la participación ciudadana y la consulta pública en todo proceso normativo que involucre la regulación del derecho a la protesta y uso de la fuerza.
- Es necesario publicar las regulaciones sobre uso de la fuerza. Su publicidad y conocimiento deben ser particularmente promovidos por las autoridades estatales.
- Se debe 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, incluyendo 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

- Es preciso 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 desprende 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, la integridad física, la 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 se debe limitar el derecho a la protesta mediante requisitos de autorización previa, o instancias de aviso previo que operen como autorizaciones.
- Se deben establecer 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.
- Es necesario 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.
- Los Estados deben reconocer expresamente en su normativa la celebración de manifestaciones espontáneas y abstenerse de imponer requisitos que impliquen limitar su desarrollo.
- Así mismo, 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.
- Se debe prohibir 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

- Los Estados 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.
- Es necesario 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, aun mucho antes de que inicie la protesta y cuando ya se haya decidido usar la fuerza.
- Se debe incluir en la 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 deberá 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, de recursos de diálogo con actores sociales, de capacitación y formación del personal estatal vinculado, de evaluación de riesgos, entre otras.
- Deben existir protocolos específicos de actuación que brinden guía práctica para las fuerzas de seguridad sobre cómo abordar procesos complejos en la protesta, incluyendo las instancias previas al desarrollo 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

- Se debe 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.
- Se debe evitar multiplicidad de normativas que resulte 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.

- Es preciso 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.
- Se deben definir los principios que rigen el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales.
- Los principios 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.
- Se debe 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.
- Es necesario considerar la creación, conforme a las recomendaciones de la Corte IDH en el Caso *Mujeres Atenco vs. México*, de un mecanismo independiente de supervisión para dar seguimiento a la rendición de cuentas y el monitoreo del uso de la fuerza.

Con respecto al principio de no discriminación

- Se debe 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.
- Se 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

- Es necesario 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.
- Se deben desarrollar protocolos y reglamentos específicos sobre el uso de armas letales y que incluyan consideraciones especiales para el contexto de protesta social.
- Se debe 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 a la vida. La definición de estas armas en la normativa debe enfatizar ese riesgo a la vida que conlleva su uso.
- Debe comprender de forma taxativa los tipos de armas que se consideren menos letales, con sus correspondientes especificaciones, alcances y riesgos. En idéntico sentido, deberán abordar las instrucciones de uso y circunstancias habilitantes para su empleo.
- Se debe establecer claramente y para todas las armas menos letales que su uso se debe regir por los principios de uso de la fuerza.
- Se deben establecer 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.
- Es necesario 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.
- Se deben adquirir solo equipos sobre los que pueda garantizarse de forma específica que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Es preciso 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 para agentes de seguridad al respecto, con motivo de evitar el uso abusivo o indebido de los dispositivos y las tácticas.

- Se deben incorporar disposiciones en la normativa 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, incluyendo 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 se debe considerar el establecimiento de restricciones y prohibiciones concretas.
- La normativa debe prohibir el uso de cualquier equipo menos letal en contextos 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, tales como los efectos indiscriminados de los gases lacrimógenos y el mayor riesgo letal de estos 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

- Se debe 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.

- Es necesario 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 también 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 relacionados como el de libertad de expresión.
- Se 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, que 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

- Se 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).
- Es preciso 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 marco 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 el territorio, especialmente prohibiendo su participación en el mantenimiento del orden público.

RECOMENDACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL

- Las Naciones Unidas deben, 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 Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 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 ONG y activistas de los derechos humanos deben realizar labores de observación, análisis y seguimiento del 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 difusión 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.

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.