



*Sobre lo que el poder no puede. Fuerzas de seguridad y derechos humanos, Cartapacio de Derecho, Vol. 39 (2021), Facultad de Derecho, Unicen*

## **SOBRE LO QUE EL PODER NO PUEDE FUERZAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS**

FRANCO GATTI<sup>1</sup>  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

### **1. Introducción**

**L**a seguridad ciudadana es concebida como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

---

<sup>1</sup> El autor es Abogado. Diploma de honor, por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy, con máxima calificación extraordinaria por la Universidad de Génova (Italia) y la Universidad de Girona (España). Especialista en Derecho Público Global, por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Profesor adjunto por concurso de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Director de Proyectos de Investigación acreditados. Docente de posgrado de Universidades Nacionales y del exterior en el ámbito del Derecho Constitucional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Filosofía del Derecho. Abogado- Visitante profesional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) y Becario de Investigación del Consejo Interuniversitario Nacional (2016).

---

Simultáneamente, la seguridad ciudadana está relacionada con la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad, las políticas y programas de los gobiernos, la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y el escenario regional e internacional. Sin embargo, la policía es un engranaje insustituible para la garantía de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en la contribución a un adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tienen responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales y la elaboración de informes para fiscales y jueces.

Desde la óptica descripta, resulta ineludible la necesidad de que el paradigma de los derechos humanos interactúe activamente con las políticas públicas de seguridad ciudadana a los fines de coadyuvar al cumplimiento de los propósitos estatales. En ese orden de ideas, los organismos internacionales han desarrollado una serie de estándares que procuran tornar empíricos los postulados indicados precedentemente.

La Asamblea General de Naciones Unidas, preocupada por orientar el accionar de las fuerzas de seguridad, ha gestado en 1979 un Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y, posteriormente, en el seno también de Naciones Unidas se han elaborado los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego. Asimismo, en la escena continental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha formulado recomendaciones sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, y la Corte Interamericana definió en sus precedentes pautas sobre el accionar de las fuerzas de seguridad en relación a la protección de los derechos humanos.

---

La propia Ley N° 24.059 (Ley de Seguridad Interior), en su artículo 22, estableció expresamente la incorporación del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, referido precedentemente. Ello, sumado a los efectos propios de la reforma constitucional de 1994 configura un contexto jurídico que exige al Estado argentino un diálogo permanente con el contenido de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y con los órganos encargados de aplicarlos, interpretarlos y monitorear su cumplimiento.

## **2. Elementos conceptuales**

### **2.1. Seguridad jurídica y fuerzas de seguridad**

Peces-Barba (1993) ha afirmado que la seguridad jurídica es un valor superior del Estado moderno como monopolio en el uso de la fuerza legítima, la idea de soberanía como expresión del poder que no reconoce superior, y la vinculación del poder soberano con el derecho, son hitos de ese itinerario histórico que lleva la seguridad a través del derecho hasta la seguridad jurídica. En efecto, se produce la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes. En el Estado de Derecho, *el rule of law*, el principio de legalidad es el principal aporte de la idea liberal de seguridad jurídica, en el cual el Estado se situaba en las funciones garantizadora y represora.

Más tarde, con la evolución histórica, esa seguridad jurídica del ciudadano en sus relaciones privadas y en su relación con el poder, se ampliará con el paso del Estado liberal al Estado social de derecho, buscándose la seguridad en el seno de la sociedad, en el marco de la satisfacción de las necesidades del hombre y la mujer en sus vínculos con los demás.

---

Entre las principales dimensiones de la seguridad jurídica, es posible indicar en primer término la que “*se manifiesta a través de instituciones de principios de organización, de valores del derecho público, que se reflejan en derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos y situaciones jurídicas*” (Peces-Barba, 1993: 285), agregando que “*con esta dimensión se pretende seguridad frente a la opresión, frente al poder por encima del derecho y es un objetivo o un valor del sistema democrático sin el cual éste desaparece*” (Peces-Barba, 1993: 285),

A continuación, señala el autor que el campo de la seguridad jurídica con el mismo derecho, considerando desde el punto de vista interno: la seguridad frente a la arbitrariedad, el cómo se manda, es decir, los principios de aplicación y de interpretación del derecho.

Por último, Peces-Barba se refiere a la seguridad jurídica en el ámbito social, que protege “*la tranquilidad mínima necesaria para una existencia social sin traumas*” (Peces-Barba, 1993: 290), que está aludida en aquello de “liberados del temor y la miseria” en la Declaración Universal y de la creación de condiciones para lograrlos, de los Pactos internacionales.

La función policial nace, entonces, vinculada estrechamente a esta necesidad de seguridad, pues su garantía, como indicaba la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano, residirá en la existencia de una fuerza pública justificada y orientada a su realización efectiva, pese a que por la propia amplitud del campo comprendido por la seguridad, no es ésta de competencia exclusiva de la institucionalidad policial, pues necesariamente ella –la seguridad– es el resultado de la acción conjunta de todos los poderes del Estado, como asimismo el éxito de las políticas económicas, sociales y culturales que implican los esfuerzos por alcanzar un mayor desarrollo humano en la

---

sociedad, lo cual involucra tanto la sociedad política como a la sociedad civil (Domínguez Vial, 1999).

De lo anterior se desprende que toda consideración de la institución policial centrada en sí misma, que busca su identidad en valores autónomos y de autoconfirmación de tal naturaleza, que la transforma en un actuar independiente del conjunto social, está condenada tanto al fracaso práctico, como a su deslegitimación creciente, dándole el carácter de una fuerza de ocupación extranjera a la sociedad con que dice vivir.

La policía, como sostiene el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía (1992), no debe seguir siendo la manifestación del poder ante el ciudadano y por ello su identidad institucional como su particular inserción en la sociedad a que pertenece y la realización práctica de sus tareas y funciones, son definidas por las instancias propias del Estado democrático de Derecho a que pertenece y están al servicio de la creación de la seguridad jurídica exigida por los esfuerzos del desarrollo humano que debiera coronar la actividad del conjunto de la sociedad.

La segunda precisión se relaciona con la calidad de la fuerza pública que posee la policía, en posesión del monopolio del uso legítimo de ésta, como instrumento y al servicio de los fines del derecho. El marco de referencia específico del quehacer policial tiene relación con la aplicación justa del derecho, asegurando su imperio, su capacidad de integración y cohesión social, su realización en la solución de los conflictos y la aplicación penal de las sanciones que se disponen judicialmente para aquellos que llevan a cabo conductas definidas por la ley como transgresiones civiles o penales.

En un Estado democrático de derecho el concepto de orden y seguridad pública tiene su origen en las bases mismas de su institucionalidad y de ellas recibe la policía el contenido sustantivo de su misión, lo cual implica a la vez que no

---

tiene autonomía ideológica para definirla y tampoco le corresponde invadir esferas de acción que no son propias a una fuerza pública. De lo dicho se desprende que la policía recibe su poder de los órganos propios del Estado democrático de derecho para la garantía del orden y la seguridad pública, tal como ésta surge de las bases de la institucionalidad democrática, desarrollando las políticas de justicia para la aplicación de la ley que son definidas por quienes representan la voluntad del pueblo (Domínguez Vial, 1999).

## **2.2. El concepto de seguridad ciudadana**

En una sociedad democrática el concepto y el alcance de la palabra “seguridad” está vinculado, en primer término, al derecho humano a la libertad y seguridad de cada persona, en segundo lugar, a la estabilidad y correcto funcionamiento de las instituciones públicas que realizan el Estado democrático de derecho y, por último, en la seguridad y estabilidad del derecho que vincula y organiza las relaciones entre las personas y entre éstas y los bienes. Por lo tanto, la seguridad no es la orientación sustantiva del orden público sino una cualidad de éste. En la medida que las personas realizan sus derechos fundamentales, las instituciones aseguran esos derechos y los particulares se someten en sus relaciones a la ley, la seguridad surge como la consecuencia del orden democrático de derecho, como una variable dependiente del mismo (Domínguez Vial, 1999).

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se encuentran: la historia y la estructura del Estado y la sociedad, las políticas y programas de los gobiernos, la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario

---

regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) ha señalado que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta a los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo, deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.

La perspectiva de los derechos humanos permite entender a la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. Si bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal, el derecho a las garantías

---

procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de reunión y asociación, y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.

---

El concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Efectivamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados (Aguilera, 1996).

Por otro lado, la actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en una sociedad democrática. Al mismo tiempo, el abuso de autoridad policial en el ámbito urbano se ha constituido en uno de los factores de riesgo para la seguridad individual. Los derechos humanos como límites al ejercicio arbitrario de la autoridad constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana al impedir que las herramientas legales con las que los agentes del Estado cuentan para defender la seguridad de todos, sean utilizadas para avasallar derechos.

---

### 3. Fuerzas de seguridad y uso de la fuerza

De acuerdo a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, los Estados deben tener en cuenta que la labor de las fuerzas policiales “constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios”. Asimismo, estas disposiciones se refieren expresamente al papel fundamental del personal de las fuerzas policiales “en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Organización de Naciones Unidas, 1990: 2-3).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido en reiteradas ocasiones a la misión insustituible de las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, ha manifestado que *“la policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos”* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003: 294). Del mismo modo, subrayó que una fuerza policial *“honestas, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1998: 392).

#### 3.1. Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

El 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas (1979), sancionó el Código de Conducta para los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, estableciendo de tal modo un catálogo de pautas de actuación. Allí se estableció, en el artículo primero, que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. Asimismo, dicho Código determinó, en su artículo segundo, que en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

En relación con el uso de la fuerza, se dispuso que sólo podrá emplearse cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional, si bien implica que pueden ser autorizados a hacerlo en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

El uso de armas de fuego se considera una medida extrema, de conformidad con las directrices reseñadas. Deberá hacerse todo lo posible por excluirla, especialmente contra niños y niñas. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extre-

---

mas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

### **3.2. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego**

Paralelamente, Naciones Unidas (1990) también ha elaborado una serie de Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. En ese contexto se establece que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

Según el Principio N° 4, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- 
- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
  - b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
  - c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
  - d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

Finalmente, resulta de una importancia capital la disposición prevista en el Principio 9, donde se asevera que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente 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, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

---

## **4. Derechos comprometidos en el accionar de las fuerzas de seguridad**

De acuerdo a las precisiones reseñadas sobre las implicancias del accionar de las fuerzas de seguridad, su relación con los derechos humanos y con el concepto de seguridad ciudadana, resulta apropiado profundizar sobre los alcances de los derechos involucrados en los procedimientos policiales.

### **4.1. Derecho a la vida**

El derecho a la vida se encuentra regulado en la Declaración Americana y en la Convención Americana, en su artículo 4, que dispone el derecho de toda persona a que se respete su vida y a que sea protegido por la ley, en general, desde la concepción. Este derecho se encuentra también consagrado en otros instrumentos internacionales, como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6; y la Convención de Belém do Pará, artículos 3 y 4 .

Las obligaciones asumidas por los Estados en relación con la protección del derecho a la vida en la implementación de la política pública sobre seguridad ciudadana, pueden incumplirse especialmente en dos tipos de situaciones: (1) cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio; y (2) cuando sus fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos. El alcance de estas obligaciones fue definido por la Comisión al recordar que (...) el artículo 27 de la Convención Americana establece que el derecho a la vida no es un derecho derogable. En consecuencia, los Estados no pueden,

---

ni siquiera en tiempo de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, adoptar medidas que suspendan la protección del derecho a la vida (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002: 84).

Es obligación de los Estados prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares. En especial, la Comisión Interamericana se ha referido a los altos niveles de impunidad con respecto a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales bajo el fenómeno de “ajusticiamiento” de presuntos delincuentes precisamente en el marco del supuesto “resguardo de la seguridad ciudadana”. Sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, que puede llegar al empleo de la fuerza letal, se ha establecido que el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la seguridad de las personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia, lo que puede incluir, en situaciones particulares, el uso de medios de fuerza letales. Concretamente, ha señalado que el uso de la fuerza letal por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los casos estrictamente inevitables para protegerse o proteger a otras personas contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o mantener por otros medios la ley y el orden cuando sea estrictamente necesario y proporcionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que, en tales circunstancias, los Estados tienen derecho a usar la fuerza “inclusive si ello implica la privación de la vida a personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

El uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente

tamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales. En este sentido se ha manifestado que “conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009: 114). Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad a los parámetros internacionales significa que el empleo de la fuerza debe ser tanto necesario como proporcional a la situación, es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga.

Al mismo tiempo, debe intentarse la limitación al mínimo de lesiones personales y pérdida de vidas humanas. En definitiva, la Comisión Interamericana ha recordado que, los medios de represión de hechos violentos o criminales que amenacen los derechos de la población referidos a la seguridad ciudadana no son ilimitados. Por el contrario, como lo especificó la Corte, independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetran ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines (...). Los usos indiscriminados de la fuerza pueden, en tal sentido, constituir violaciones del artículo 4 de la Convención y del artículo I de la Declaración” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002: 89).

El uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas (...). El grado de fuerza ejercido por los fun-

---

cionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el “absolutamente necesario” (...). El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006: 65).

#### **4.2. Derecho a la integridad personal**

El derecho a la integridad personal se encuentra regulado en los Artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana y en los Artículos 5 y 7 de la Convención Americana. En iguales términos está consagrado en los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño; en los artículos 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Tortura; en el artículo 7 del Estatuto de Roma; en los artículos 14 y 15 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad; en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y en los artículos 3 y 4 de la Convención de Belém do Pará.

La vigencia del derecho a la integridad personal, en el marco de las obligaciones positivas y negativas asumidas por los Estados para garantizar y proteger los derechos humanos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, puede analizarse desde dos puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. El segundo enfoque, lleva a considerar las acciones de los agentes del

Estado que vulneran este derecho, en especial en aquellos casos que pueden tipificarse como torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal.

En esa dirección, las medidas para enfrentar la delincuencia común u organizada o las situaciones de violencia deben tener como guía permanente las obligaciones asumidas por el Estado, en especial frente a aquellas acciones de sus agentes que pueden constituir casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, establece que los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad. Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

La tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional. La Corte Interamericana (2008) ha entendido que se está frente a un acto constitutivo de tortura cuando el maltrato sea: a) intencional; b) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y c) se cometa con cualquier fin o propósito, entre ellos, la investigación de delitos.

El artículo 10 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, entre las obligaciones positivas que deben cumplir los Estados para prevenir los casos de torturas o tra-

---

tos crueles, inhumanos o degradantes en los procedimientos realizados por los integrantes de sus fuerzas policiales, es esencial que éstos reciban capacitación y especialización permanentes en métodos de investigación criminal, en especial de recolección de pruebas y técnicas de interrogatorio a personas detenidas. Del mismo modo, es imprescindible que se hagan efectivos mecanismos de supervisión y control internos para prevenir, y en su caso, sancionar, las actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad que constituyan torturas o tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley también se expide sobre la utilización de la fuerza no letal por parte de los agentes estatales, afirmando que los Estados tienen que regular los procedimientos de sus fuerzas policiales, de forma tal que, como ya se ha expresado en el caso de la utilización de la fuerza letal, las intervenciones sean necesarias y los medios de coacción legítima se apliquen conforme a los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad. Lo anterior debe observarse tanto en situaciones que tengan por objeto la reducción y/o detención de una persona que resiste la acción legítima de la autoridad policial, como en aquellos casos de operativos policiales en manifestaciones o concentraciones masivas que generen situaciones de violencia o afecten derechos de terceras personas.

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Organización de Naciones Unidas, 1979).

---

### 4.3. Derecho a la libertad y la seguridad personales

El derecho a la libertad y la seguridad personales, está regulado en el artículo XXV de la Declaración Americana y en el artículo 7 de la Convención Americana. También se encuentran recogidos en el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 37 de la Convención de los Derechos del Niño, y en el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará.

En cuanto a la actuación de los agentes del Estado y la vigencia del derecho a la libertad y la seguridad personales, resulta preciso destacar que la privación de libertad comprende “cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas” (Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párrafo 1).

---

El aspecto sustantivo de este derecho exige que sólo se prive de la libertad a las personas en los casos y circunstancias tipificados por la ley. El aspecto formal o procesal exige que en la detención de las personas que se encuentren en alguna de las circunstancias contempladas por la ley, se observen las normas adjetivas señaladas en la norma durante el trámite de detención. En cuanto a la formalidad de la norma, el artículo 7.2 establece que las causas de la detención deben ser establecidas por las constituciones políticas de los Estados o las leyes dictadas conforme a la norma fundamental, en el sentido que el artículo 30 de la Convención Americana le atribuye al término “leyes”. En cuanto a la tipicidad, las causas y condiciones de la detención deben estar definidas en la ley en forma pormenorizada y precisa. El artículo 7.2 impone la obligación de establecer de antemano las causas y condiciones en las que se puede proceder a la detención. De lo contrario, la “imprevisibilidad” de la detención puede configurar un supuesto de arbitrariedad. Además, los procedimientos a los cuales debe sujetarse la autoridad de aplicación al valorar las circunstancias en las que se efectúa la detención deben estar objetivamente definidos en la ley. La valoración de las circunstancias de una detención no puede depender de la buena fe, la honestidad, la opinión o la mera discrecionalidad de la autoridad encargada de su aplicación. Asimismo, la normativa de restricción de la libertad personal debe cumplir con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad a la luz de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana.

Aun cuando la norma autorice la detención de personas como medida destinada a alcanzar fines compatibles con la Convención Americana, el principio de proporcionalidad exige que cuanto mayor sea la intensidad de la restricción a la libertad, también se eleve la carga del Estado de justificar dicha restricción (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

El artículo 7.5 de la Convención dispone, en su parte inicial, que la detención de una persona debe ser sometida sin demora a revisión judicial. La Corte Interamericana ha determinado que

*el control judicial sin demora es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecuente con la presunción de inocencia (...) La Corte ha reiterado que el juez debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad. Lo contrario equivaldría a despojar de toda efectividad el control judicial dispuesto en el artículo 7.5 de la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008: 65).*

El Código de Conducta previsto para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, afirma que en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas. Dichos funcionarios, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el Principio 9 (Organización de Naciones Unidas, 1990).

---

#### 4.4. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial

Los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales están consagrados en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana y 8.1; y 25 de la Convención Americana. Igualmente, se encuentran establecidos en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal; en los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 4(g) de la Convención de Belém do Pará, entre otros.

La Comisión Interamericana (2002) ha manifestado la necesidad de utilizar como marco de análisis, respecto a los niveles de garantía y protección de este derecho, el que proporcionan los principios fundamentales del derecho penal, reconocidos internacionalmente. Entre estos principios, la Comisión ha mencionado: el principio de presunción de inocencia; y los principios *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, y *non bis in idem*. En este sentido, conforme a los principios de legalidad y retroactividad incorporados en el artículo 9 de la Convención Americana y en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deben abstenerse de incorporar en su ordenamiento interno tipos penales abiertos, legislando, por el contrario, en materia penal a partir de la definición precisa e inequívoca de los delitos y las sanciones que pueden recaer sobre los mismos.

Los Estados tienen la obligación de adoptar para prevenir, disuadir y reprimir legítimamente los hechos violentos y delictivos deben desarrollarse dentro del marco que consagra el ordenamiento jurídico internacional sobre protección y garantía de los derechos humanos. El respeto de estos estándares, si bien son de exigencia general para cualquier modalidad o forma de delincuencia, adquieren especial relevancia en aquellas situaciones de intervenciones del Estado frente a la delincuencia organizada o compleja. Específicamente, la Comi-

sión Interamericana estima necesario recordar que los procesos penales deben cumplir con los requisitos fundamentales de que nadie debe ser condenado por un delito, excepto sobre la base de la responsabilidad penal individual y con el corolario de este principio que prohíbe la responsabilidad penal colectiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

La relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial tiene que ver con el funcionamiento de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito. Los Estados deben incorporar en su política pública sobre seguridad ciudadana, las previsiones necesarias, desde el punto de vista normativo y presupuestal, para brindar a todas las personas un servicio de administración de justicia de calidad. Entre otros aspectos, esto tiene que ver con la profesionalización de los jueces ya que la consolidación de una carrera judicial transparente y la consecuente estabilidad en el cargo en estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, son fundamentales para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y tiene efectos directos en el fortalecimiento del acceso a la justicia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

#### **4.5. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad**

El derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad se halla consagrado en los artículos V, IX y X de la Declaración Americana y en el artículo 11 de la Convención Americana. Paralelamente, también está reconocido el artículo 12 la Declaración Universal; el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Uno de los aspectos que deben abordarse en forma prioritaria es el relacionado con los procedimientos policiales donde deben realizarse registros corporales sobre las personas detenidas, sobre las personas que visitan a familiares o allegados que se encuentran internados en centros de privación de libertad, o en el marco de protocolos generales de seguridad establecidos para prevenir la ocurrencia de determinadas formas de actos de violencia o hechos delictivos. En muchos países de la región, estos procedimientos han sido fuente permanente de abusos y violaciones a la dignidad de las personas que deben someterse a los mismos, en especial en aquellos casos donde están involucradas mujeres, niños, niñas o adolescentes.

El Código de Conducta antes referido dispone que las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario (Organización de Naciones Unidas, 1979). Por la naturaleza de sus funciones, obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) ha reconocido que en el marco de los procedimientos que deben realizar las fuerzas de seguridad del Estado para cumplir con sus cometidos institucionales, los registros corporales son parte de los procedimientos básicos de intervención. De un adecuado procedimiento de registro muchas veces depende la vida o la integridad física de terceras personas, del personal de los cuerpos de seguridad, e incluso de la misma persona sometida al registro. El personal encargado de ejecutar el re-

gistro deberá tomar las medidas necesarias para evitar cualquier tipo de situación que pueda vulnerar el derecho a la intimidad o a la dignidad de la persona sometida al procedimiento de registro. Siempre una persona deberá ser registrada por un agente estatal de su mismo sexo. En el caso que el personal policial cuente con motivos fundados para sostener que por razones de seguridad el registro corporal hace necesario desnudar a una persona, deberá solicitar en forma previa la orden judicial correspondiente y ejecutarla en presencia de un profesional de la salud.

En cuanto a los registros de bultos, bolsos, valijas, o similares que una persona lleve consigo, así como al registro respecto a diferentes medios de transporte individual o colectivo, deben realizarse preferentemente en privado, teniendo el máximo cuidado de no afectar la dignidad, el decoro ni la privacidad de las mismas. Estos procedimientos deben evitar, a la vez, cualquier forma de acto de corrupción, por lo que deben ser de amplio conocimiento por parte de las personas involucradas en los mismos, como forma de garantizar la transparencia y legalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. En todo caso, debe ponerse a disposición de las personas que han sido objeto de estas formas de registro, los procedimientos rápidos y sencillos que permitan reclamar ante cualquier situación que puede constituir una irregularidad o un caso de abuso de autoridad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Por otro lado, respecto del efecto de los cateos o allanamientos ilegales sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, es oportuno señalar que este derecho, además de operar como una garantía del derecho a la privacidad, es una garantía del debido proceso, en tanto establece un límite legal a la recolección de la prueba incriminatoria de un individuo imputado de un delito. Para el caso que se realice el allanamiento de un domicilio incumpliendo con los procedi-

mientos constitucionales apropiados, tal garantía impide que la prueba obtenida sea valorada en una decisión judicial posterior. De este modo, en la práctica opera como una regla de exclusión de la evidencia obtenida ilegalmente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006). No obstante, la garantía de la inviolabilidad del domicilio y de los papeles privados cede cuando existe una orden de allanamiento fundada extendida por una autoridad judicial competente donde se establecen las razones de la medida adoptada y donde constan el lugar a allanarse y las cosas que serán objeto de secuestro. Siguiendo el pronunciamiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH), puede distinguirse desde el punto de vista jurídico el allanamiento con fines de detención o aprehensión, (para el que no siempre se requiere orden judicial, ya que, puede tratarse, por ejemplo, de una situación de flagrancia) que es aquél que “busca privar de la libertad a personas contra las cuales se dictó una orden de captura, o a personas que se acogieron al recinto domiciliario mientras eran perseguidas por los agentes de la autoridad tras sorprendérseles al cometer una infracción penal, o a personas que están cometiendo un hecho punible en el interior de ese recinto”. Por su parte, el allanamiento con fines de registro o cateo (para el que en todo caso se requiere orden judicial en el marco de un proceso de investigación de hechos delictivos) busca examinar el domicilio o morada con el objetivo de encontrar objetos con relevancia penal que puedan encontrarse en ese lugar (OACNUDH, 2004:49).

#### **4.6. Derecho a la libertad de expresión**

El derecho a la libertad de expresión se encuentra recogido en el artículo IV de la Declaración Americana, en el artículo 13 de la Convención Americana, en

el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La política pública sobre seguridad ciudadana requiere, tanto en sus fases de diseño, como de implementación y, en especial, de evaluación, de la producción, sistematización y difusión de información calificada por parte de las autoridades estatales. Sin un adecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación, es imposible sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población. La policía, para la realización adecuada de su labor, debe contar con información adecuada, que le permita una mejor definición de prioridades y focalización de sus intervenciones, así como para ser referentes objetivos para la evaluación de los resultados de sus acciones. Por ello los cuerpos de policía deben garantizar, en el ámbito de lo que les es propio, la existencia de información suficiente, confiable, verificable, comparable y auditable. A estos efectos, es necesario que las fuerzas de policía desarrollen acciones de fomento de confianza con la población, simplificación de trámites y procedimientos, así como campañas para fortalecer la conciencia ciudadana sobre la importancia de la denuncia de los hechos delictivos.

Los cuerpos de policía deben estar debidamente capacitados y dotados de recursos para el recojo, procesamiento, sistematización, uso profesional y difusión de la estadística sobre el delito y de los resultados de sus intervenciones. Las policías deben cooperar con los observatorios de violencia públicos y privados que centralizan información de distintas fuentes y, a la vez, beneficiarse de sus hallazgos. La formación de los miembros de los cuerpos de policía debe

---

contemplar pedagogías que promuevan específicamente la sistematización y evaluación de la experiencia policial en la producción y usos de la información.

#### **4.7. Libertad de reunión y asociación**

La libertad de reunión se encuentra consagrada en los artículos XXI de la Declaración Americana, en el 15 de la Convención Americana, en el artículo 20.1 de la Declaración Universal, y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas. Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria.

La función legítima de los cuerpos de seguridad es proteger a los manifestantes pacíficos y garantizar la seguridad pública actuando con completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos, sin importar su filiación política o el contenido de sus manifestaciones. En el derecho internacional y en la propia Constitución Nacional, la actuación de los cuerpos de seguridad en los sistemas democráticos debe responder exclusivamente a los intereses de la socie-

dad en su conjunto, no a determinadas parcialidades políticas. Es decir, la Policía, en el ejercicio de sus funciones públicas, no debe proteger partidos o movimientos políticos, por masivos que ellos sean, de otros similares que los confrontan o interpelan (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

En forma complementaria, es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. En principio, el reconocimiento del derecho de reunión parte de la base de que éste debe ejercerse en forma pacífica, esto es, sin afectar el ejercicio de los derechos humanos de otras personas o grupos de personas que conviven en una misma sociedad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). El Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas, así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado las siguientes medidas: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coor-

dinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

Por su parte, Naciones Unidas (1990) ha establecido que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. Al dispersar reuniones violentas, podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

## **5. Conclusiones**

De conformidad con lo expuesto, el estudio de la función de las fuerzas de seguridad en el contexto del Estado Constitucional y Convencional de Derecho permite advertir la trascendencia que adquiere una definición de políticas públicas de seguridad a partir de la perspectiva de los derechos humanos. Ello supone, en primer término, concebir a la seguridad como un derecho cuya garantía no depende exclusivamente del uso de la fuerza como expresión de supremacía del Estado frente a la ciudadanía, sino que encierra una diversidad de factores cuyo telón de fondo está dado por la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. En segundo lugar, y vinculado estrictamente con el rol de las fuerzas de seguridad, la adopción del paradigma de la seguridad ciudadana, conlleva la necesidad de imprimir al accionar de los agentes públicos una mirada concentrada en la prevención y en el diálogo con la comunidad, atendiendo específicamente a las necesidades del contexto. Por último, la concepción propuesta coloca el acento en los límites al uso de la fuerza, emergentes de la normativa nacional e internacional, con el objeto de afirmar que su empleo debe definirse siempre en clave de excepción y requiere la consideración de los derechos humanos, incluso de quienes han cometido delitos o son perseguidos por su presunta comisión.

En consecuencia, en la presente investigación procuró dar cuenta del desafío inscripto en el análisis del rol de las fuerzas de seguridad, que se enfrentan, por un lado, a múltiples exigencias sociales y mediáticas y, por otro, a un cúmulo de estándares normativos que limitan estrictamente su accionar. Definitivamente, la realización empírica del discurso de los derechos humanos, en tanto narrativa sobre la dignidad humana, demanda la planificación de políticas públicas de seguridad que diagnostiquen seriamente la complejidad del problema y se propongan abordarlo sin desconocer las pautas que emergen del texto constitucional y de los instrumentos internacionales. Sólo así podrán tor-

---

narse empíricos los propósitos del Estado Constitucional y Convencional de Derecho.

### **Referencias bibliográficas**

AGUILERA, Javier (1996): “Sobre seguridad ciudadana y democracia” en “Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala”, Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

DOMINGUEZ VIAL, Andrés (1999): *Hacia una seguridad ciudadana*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

PECES- BARBA, Gregorio (1993): *Derecho y Derechos Fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

### **Sentencias, informes y documentos de organismos internacionales**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

CIDH (1998): Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México. En: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>. Extraído el 6/5/2021.

CIDH (2001): Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio. En: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf). Extraído el 6/5/2021.

---

CIDH, (2002): Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. En: [https://www.oas.org/dil/esp/informe\\_sobre\\_terrorismo\\_derechos\\_humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/informe_sobre_terrorismo_derechos_humanos.pdf). Extraído el 6/5/2021.

CIDH (2003): Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela. En: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Venezuela2003.pdf>. Extraído el 6/5/2021.

CIDH, Comunicado de Prensa 20/04, *La Relatora Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y discriminación*, 18 de setiembre de 2004.

En: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2004/20.04.htm>. Extraído el 6/5/2021.

CIDH (2006): Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. En: <http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensoresindice.htm>. Extraído el 6/5/2021.

CIDH (2008): “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones.

CIDH (2009): Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. En: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%20009%20ESP.pdf>. Extraído el 6/5/2021.

---

Fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

CORTE IDH (2006): Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. En:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/resumen/montero\\_aranguren.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/resumen/montero_aranguren.pdf). Extraído el 12/5/2021.

CORTE IDH (2008), Caso Bayarri Vs. Argentina. En:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_187\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_esp.pdf). Extraído el 12/5/2021.

### **Otras fuentes**

Organización de Naciones Unidas

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1979): Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1990): *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana.

OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2004): *Prevención y lucha contra el terrorismo: los límites de la actividad antiterrorista del Estado*. Pronunciamiento del Director de la Oficina de la OACNUDH en Colombia.

Consejo Europeo de Sindicatos Policiales, conclusiones del Congreso del Consejo Europeo de Sindicatos de Policiales, 3 al 6 de noviembre de 1992, en

---

“Solidarité” de la Police Européenne, Revue du Conseil European des Syndicats de Police.