

RECOMENDACIONES

INTERVENCIÓN POLICIAL ANTE EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA



PODER JUDICIAL MENDOZA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Y ACCESO A LA JUSTICIA

Introducción

En virtud de la actividad de monitoreo de la intervención policial en la protesta social que realiza la Subdirección de Ejecución penal de la Dirección de Derechos humanos y acceso a la justicia de la SCJM, y conforme los estándares internacionales que regulan el derecho a la libertad de expresión, se realiza a continuación un documento resumen de los principales informes e instrumentos internacionales sobre el uso de la fuerza en el ejercicio del derecho a la protesta, destacando en cada uno de ellos, las recomendaciones específicas al personal policial.

Se presenta con objeto de que estos aportes contribuyan a la mejor intervención de los organismos de seguridad pública ante manifestaciones públicas en las que se ponen en juego los derechos humanos a la protesta, la libertad de expresión y de reunión; derechos fundamentales amparados tanto por nuestra Constitución Nacional como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Se han utilizado documentos de referencia tanto del sistema universal como del sistema regional de protección de Derechos Humanos -a saber, Naciones Unidas y OEA- como otros específicos elaborados por la sociedad civil, en el caso el de la ONG Amnistía Internacional.

Principios generales para un uso legítimo de la fuerza

Todo uso de la fuerza coactiva de los organismos de seguridad pública deben ajustarse a los principios del uso de la fuerza definidos por Naciones Unidas en Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley, que son:

- **Legalidad:** ajustado al marco jurídico democrático, en particular a la Constitución Nacional, así como perseguir un fin legítimo.
- **Necesidad:** el uso de la fuerza debe ser usado como última alternativa, solo luego de agotar toda alternativa menos lesiva, por el menor tiempo posible y en la menor cantidad posible.
- **Proporcionalidad:** debe medirse en función de dos aspectos, la situación que lo origina, satisfecho el principio anterior, así como a la evaluación de riesgos y consecuencias de su uso, desaconsejándose utilizar la fuerza cuando su propio uso escala el conflicto o deteriora más aun la situación.
- **Rendición de cuentas:** lo que implica el registro, la responsabilización, una cadena de mandos y ordenes claras, la revisión posterior, la capacitación, corrección y prevención.

Regulaciones específicas para un uso legítimo de la fuerza

Como se señaló, a continuación se ofrecerá un resumen de los puntos críticos analizados en los principales instrumentos internacionales referidos específicamente a la cuestión que nos ocupa. Interesa destacar que todo lo que aquí se desarrolla debe considerarse no tan sólo al momento de evaluar el proceder constitucional de las fuerzas de seguridad estatal sino que, en particular, su inobservancia supone la lesión del derecho constitucional y convencional a la protesta social. Por ello, el proceder de fuerzas de seguridad desde

ajustar sus procedimientos a lo regulado por la Comunidad internacional y, en el ejercicio de su función, asegurar que la sociedad pueda ejercer su legítimo derecho a la libertad de expresión en los términos que a continuación se expresan.

Los documentos que se analizarán son los siguientes:

- 1º El primer documento de referencia es el informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA denominado *“Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal” del 2019.*
- 2º El segundo es el *“Manual de Referencia sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por agentes del orden público”*, versión 2025, de Naciones Unidas.
- 3º El tercero es *“Orientaciones en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden”* de 2021 Naciones Unidas.
- 4º Por último, las *“Directrices para la aplicación de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley”* de 2015 de Amnistía Internacional.

1º Tomado del informe: *“Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”*¹ del 2019. CIDH, OEA.

En este documento se sienta como principio rector que la protesta es UN DERECHO protegido internacionalmente que juega un rol central en la visibilización de la participación ciudadana y la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y en virtud de ello:

- La protesta es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación.
- Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta.
- El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.
- La protesta también está estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia.
- Las protestas espontáneas también son una forma legítima de expresión, denuncia, protesta o apoyo ante diversos acontecimientos.

- *La Comisión reconoce que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, al hacer uso de la fuerza en estos contextos los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas.*

■ El documento avanza en identificar las restricciones LEGÍTIMAS a los derechos involucrados.

- En primer lugar señala: los Estados están obligados a garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos humanos que se ponen en juego durante manifestaciones y protesta e implementar medidas y mecanismos para que estos puedan ejercerse en la práctica, no como forma de obstaculizarlos. La Corte Interamericana también se ha pronunciado respecto a que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles que participan de manifestaciones.
- Si bien la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de participación no son absolutos, las restricciones a estos derechos deben sujetarse a una serie de requisitos:
- Como punto de partida, **el ejercicio del derecho es la regla y la restricción es la excepción**. *En primer lugar, toda limitación debe estar prevista en ley. En segundo lugar*, debe buscar garantizar los **objetivos legítimos** expresamente previstos en la Convención Americana. *En tercer lugar*, las restricciones **deben ser necesarias en una sociedad democrática**, criterio del que se derivan también los estándares sobre **proporcionalidad**. La autoridad que imponga las limitaciones a una manifestación pública deberá demostrar que estas condiciones se han cumplido y todas ellas deben ser respetadas simultáneamente para que las limitaciones impuestas a la protesta social sean legítimas de acuerdo a la Convención Americana.
- Las fuerzas de seguridad no deben actuar bajo el supuesto de que las personas manifestantes constituyen una amenaza al orden público.
- En particular se deben adoptar acciones positivas para garantizar el derecho a la protesta de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de aplicar a los manifestantes tratos crueles, inhumanos o degradantes, privarlos de su libertad arbitrariamente, o de violar sus derechos en cualquier otra forma.

■ De este primer documento extraemos las siguientes **RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS para el personal policial**:

- Las autoridades deben **privilegiar el diálogo y la negociación en la gestión de cualquier modalidad de protesta, y no acudir al recurso de la fuerza durante manifestaciones, ocupaciones o protestas, excepto cuando sea absolutamente necesario**. *En ningún caso se deberá hacer uso indiscriminado de la fuerza en el contexto de protestas.*

- *Las actividades de inteligencia en el contexto de protestas son de principio contrarias a los estándares interamericanos.* Cualquier actividad de inteligencia relacionada con las libertades y derechos políticos implicados en las protestas deben contar con orden judicial y control externo.
- *El diseño de los operativos policiales* que se ordenen en función de manifestaciones y protestas deben contemplar la diversidad de aspectos vinculados a la *protección de los derechos de los manifestantes, de terceros y la seguridad de los agentes policiales.*
- Los Estados deben, de todas formas, arbitrar todos los medios para *proteger la vida y la integridad física de las personas en el contexto de protestas, ya sea de actos cometidos por agentes públicos o por terceros.*
- **El uso de la fuerza debe ajustarse a estrictos principios de excepcionalidad, necesidad, progresividad y proporcionalidad.** En virtud de ellos, **el uso de armas de fuego con municiones letales casi nunca se haya justificado en el contexto de manifestaciones, por lo que se recomienda que su portación por parte de los agentes de seguridad sea RESTRINGIDA en estos operativos.**
- **El uso de armas menos letales debe ser estrictamente regulado.** *Todo incidente que haya implicado el uso de cualquier tipo de armas por parte de las fuerzas de seguridad debe ser registrado, haya o no afectado la integridad de alguna persona.*
- Debe llevarse un **registro detallado de las órdenes impartidas**, los funcionarios participantes y sus niveles y áreas de responsabilidad en el operativo y realizarse una evaluación posterior de las acciones realizadas.
- Los operativos de seguridad *deben tener en cuenta la protección de los agentes de seguridad y dotar a los policías de adecuados equipos de protección. Se debe llevar un registro de las armas y equipamiento asignados a los agentes del orden, adiestrándoles constantemente sobre su uso apropiado.*
- Los operativos de seguridad e intervenciones del Estado deben poner atención a la **protección especial** que debe prestarse a determinadas personas o grupos tales como *las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas con algún tipo de discapacidad o los adultos mayores*, así como los grupos que defienden los derechos de *las personas LGBTI* para garantizar sus derechos en el contexto de las manifestaciones.
- Debe tenerse especialmente presente que los periodistas, camarógrafos, foto-reporteros y comunicadores que cubren las protestas cumplen la función de recabar y difundir información de lo que sucede en manifestaciones y protestas, incluyendo la actuación de las fuerzas de seguridad; *la libertad de expresión protege el derecho a registrar y difundir cualquier incidente.*
- **Los comunicadores no deben ser detenidos por el hecho de ejercer su labor, ni hostigados o atacados por las fuerzas del orden,** por el contrario tiene un deber de protección cuando sean víctimas de actos de violencia por parte de terceros; sus equipos y materiales no pueden ser retenidos, decomisados o destruidos.
- Debe garantizarse la *pronta y efectiva asistencia médica en los casos en los que resultaran personas lesionadas o descompuestas* en el marco de una manifestación, cualquiera sea la causa y el responsable.

- **No deben realizarse detenciones masivas, colectivas o indiscriminadas. Las detenciones basadas en el sólo hecho de participar de una manifestación pública o protesta no cumplen los estándares de razonabilidad y proporcionalidad.**
- El documento, en consonancia con todas las recomendaciones internacionales, expresa también que las *instituciones de derechos humanos* deberían jugar un rol fundamental en la promoción e implementación de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación involucrados en los contextos de protesta. *Estas instituciones deben dar seguimiento y establecer espacios de vigilancia de las manifestaciones y protestas al tiempo que ocurren, además de mecanismos para recibir denuncias de posibles abusos y violaciones a los derechos humanos en este tipo de contexto.*

2º

Tomado del documento “Manual de Referencia sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por agentes del orden público”, versión 2025. Oficina de Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito².

El capítulo sobre reuniones públicas y protesta retoma de los Principios básicos de ONU establece que el uso de la fuerza en la dispersión de una reunión (aun ilícita) tratarán de evitar el uso de la fuerza y, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. El capítulo describe qué medidas tomas para ello.

De este segundo documento extraemos las siguientes **RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS para el personal policial:**

- El personal policial *debe facilitar* la ocurrencia de las reuniones pacíficas.
- Si se tiene información previa de la ocurrencia de la manifestación ello permite *organizar la zona, el transporte, la seguridad, la atención médica.*
- **La dispersión de una manifestación debe ser por completo excepcional**, ya que debe fundarse en motivos legítimos y por tanto fundado en derecho que justifique la limitación del ejercicio del derecho a la protesta.
- Una decisión importante se refiere al nivel de tolerancia a las interrupciones, por ejemplo, al tránsito. Se debe tolerar cierto nivel de ocurrencia, para prever alternativas.
- La *planificación debe evaluar riesgos* y para ello considerar: qué unidades desplegar, cuánto personal, qué tipo de uniforme y equipo tendrán, qué técnicas de comunicación (negociación, persuasión) tener, si se utilizarán barreras para canalizar la circulación, ubicación de vehículos, etc.
- La **utilización de uniformes normales** y no antidisturbios, transmite un mensaje muy diferente, lo que genera también una respuesta diferente por parte de los manifestantes.
- Las fuerzas del orden público deben ser reacias a desplegar un gran número de oficiales en equipos antidisturbios, solo cuando la evaluación de riesgo lo amerite y no inmediatamente visibles para los participantes, pues es demostración de fuerza puede efectivamente generar respuestas violentas.

- **Priorizar el diálogo**, la interacción con los organizadores (en caso de haberlos) y sino con participantes. Establecer un diálogo constructivo ayuda a prevenir la escalada de violencia y evita la necesidad de recurrir a la fuerza por parte de los agentes del orden público.
 - Pensar en designar un oficial de enlace con los organizadores, quien durante todo el tiempo puede ser referente de información y cooperación.
 - Este documento **recomienda un modelo con 4 principios**: 1) *conocimiento*: información y formación. 2) *facilitación*: de la ocurrencia de la manifestación, identificación de grupos o personas más vulnerables. 3) *comunicación*: relación con los participantes, conocimiento y formación vinculada a la diversidad de grupos manifestantes y problemáticas (ejemplos: discapacidad, LGTBI). 4) *diferenciación*: el grupo manifestante no es una masa homogénea, por lo que se debe identificar los grupos más vulnerables así como grupos de mayor violencia, pues la respuesta debe ser diferenciada y se trata de disminuir riesgos.
 - *Cuando las manifestaciones se tornan violentas y se hace necesario dispersarla, se deben realizar todos los intentos para que se haga voluntariamente*, expresando instrucciones verbales por micrófono o altavoz y dando tiempo a cumplir la orden, en caso de no lograrse, el uso de la fuerza debe ajustarse a lo estrictamente necesario y en la medida mínima necesaria. **La dispersión es una medida excepcional**, que solo puede estar justificada en motivos legítimos y en los principios de necesidad y proporcionalidad.
 - **Las armas de fuego no deben usarse para dispersar manifestaciones ni en forma indiscriminada a una multitud**. El uso de arma de fuego solo se encuentra justificada cuando se encuentra en riesgo otra vida con una amenaza inminente. **Se debe siempre priorizar el uso de medios menos violentos**.
 - **Cuando se utiliza gas pimienta o sustancias químicas irritantes se debe garantizar procedimientos de descontaminación (espacio abierto, lugar donde retirarse)**.
 - **El uso de armas de impacto sinético debe estar regulado estrictamente, evitar el rebote, el disparo no controlado, la altura a la que se realiza, y contar con atención médica inmediata**.
 - **Se debe poder identificar a los agentes del orden público y por ello deben llevar etiquetas con el nombre o número de identificación**.
 - De ser necesario detener a uno o más participantes por haber infringido la ley, deben contar con disposiciones específicas para ello y que las personas sean puestas prontamente bajo revisión judicial. Se deben establecer y prever procedimientos especiales para la niñez y la adolescencia en estos contextos.
 - Grabar las intervenciones policiales resulta un reaseguro del actuar.
 - *Los arrestos masivos deben evitarse en todo momento, ya que no logran diferenciar entre los participantes y puede ser una detención ilegal, arbitraria e indiscriminada*.
 - El empleo de la fuerza debe implicar instancias posteriores de revisión y rendición de cuentas y para ello debe realizarse registro escrito de todo el evento y análisis del mismo desde los estándares en uso de la fuerza.
- El apartado cierra con recomendaciones de las relatorías específicas que ponderan lo siguiente:
- **No deberá emplearse la fuerza a menos que sea estrictamente inevitable, y en caso de utilizar**

se, deberá hacerse con apego al derecho internacional de los derechos humanos.

- *Para el mantenimiento del orden público deben enfatizarse las tácticas de desescalada basadas en la comunicación, interacción y negociación.*
- *La capacitación del personal debe incluir instrucción previa.*
- *No se deben utilizar armas automáticas o cuyo impacto no pueda humanamente controlarse.*
- *Debe registrarse la información.*
- *Deben generarse pautas operativas integrales para el abordaje de las situaciones conforme los estándares internacionales de uso de la fuerza.*
- *Debe facilitarse la tarea de comunicadores, periodistas, y el registro público de los hechos, incluyendo el actuar policial.*
- *Debe facilitarse el monitoreo por parte de personas defensoras de los derechos humanos.*

3º

Tomado del documento de Naciones Unidas denominado “Orientaciones en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³.

- En el apartado específico se establece que el personal policial debería respetar y proteger el derecho de reunión pacífica, sin discriminación y de conformidad con el derecho internacional. Deben respetar los derechos humanos de los participantes, aun cuando la reunión se considere no pacífica.

De este tercer documento extraemos las siguientes RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS para el personal policial:

- Deben **utilizar técnicas de distensión adecuadas para reducir el mínimo el riesgo de violencia.**
- El personal debe recordar que **la exhibición explícita de armas puede aumentar la tensión.**
- Se deben **adoptar todas las medidas posibles para evitar el riesgo de lesiones o muerte.**
- En un conflicto colectivo, *cuando algunos participantes se comporten de manera violenta, el personal debe distinguir del resto de los participantes* cuyo derecho a la protesta no debería verse afectado.
- Debe evitarse que transeúntes o terceros que no participan de la movilización se vean de algún modo afectados por la intervención policial.
- **El uso de armas menos letales para dispersar una reunión ES UNA MEDIDA DE ÚLTIMO RECURSO.** Antes de aprobar la dispersión, deberían tratar de identificar las personas violentas y separarlas del resto. En caso de uso de armas de dispersión, como agua o gases lacrimógenos, debe previo advertirse para dar tiempo a que se acate la advertencia, y garantizar un espacio abierto o vías seguras para desplazarse.
- *El uso de armas de fuego para dispersar una reunión siempre es ilegal.* En situaciones en las que se necesite cierto grado de fuerza, solo se pueden usar armas menos letales.
- *El uso de armas menos letales debe prever espacios seguros ante posibles estampidas, así como evitar el uso de armas con efecto rebote por la imprevisibilidad del mismo, así como la afectación a terceros, por lo que debe disminuirse al mínimo al riesgo.*

3- Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf

4º

Tomado de las “*Directrices para la aplicación de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley*” de 2015 de Amnistía Internacional⁴.

De este cuarto documento extraemos las siguientes **RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS para el personal policial:**

- La actuación policial *debe tratar de evitar la necesidad de recurrir a la fuerza.* (Principio de necesidad)
- En caso de ser necesario su uso se debe *distinguir entre quienes participan de la violencia y quienes no* para evitar que estas se vean afectadas y puedan continuar haciendo uso del derecho a la protesta. (Respuestas diferenciadas)
- Para *utilizar la fuerza se debe evaluar previamente que su intervención no contribuya a un deterioro mayor de la situación.* (Principio de proporcionalidad)
- **La presencia de armas de fuego puede percibirse como amenaza y provocación y por ello provocar un aumento innecesario de la tensión y agravamiento de la situación.** Si hay caos, las armas de fuego pueden ser extraviadas o robadas, lo que pone en peligro a todos. Los funcionarios pueden perder la calda y recurrir cuando no deben a las mismas. Por ello las armas de fuego no son instrumentos adecuados para contener la violencia generalizada.
- Se debe considerar la *protección, el descanso, el acceso a alimentos y agua, y evitar la duración de jornadas excesivas para el personal de seguridad.*
- *No se deben utilizar técnicas de encerramiento de los manifestantes por el potencial de riesgo que ello tiene.*
- **No deben dispararse proyectiles de impacto cinético en forma aleatoria contra la multitud y su orientación debe prever evitar lesiones de gravedad. En ningún caso deben usarse por rebote.**
- **Los dispositivos con efectos indiscriminados como gas lacrimógeno o cañón de agua son excepcionales**, solo cuando el resto de medios no permitan contener la violencia, y en espacios abiertos.
- **Las armas de fuego no deben usarse en ningún caso como herramientas tácticas para la gestión de reuniones públicas:** solo pueden usarse con el fin de salvar otra vida. (Principio de protección de la vida)
- Debe garantizarse la **plena rendición de cuentas**, particularmente cuando se hace uso de la fuerza, y para ello el registro y una cadena de mandos clara es fundamental.
- *Es importante que la policía tenga siempre presente que es un actor con influencia directa en la situación y que esa influencia puede llevar a la reducción de la tensión y a la mejora de la situación o contribuir a su escalada y deterioro.*

En este documento se pondera el **Informe 2006 de la CIDH que establece:**

- Que el *uso de la fuerza* en manifestaciones debe ser **excepcional**.

- Que debe **prohibirse el uso de la fuerza letal como recurso en manifestaciones públicas.**
- Que deben implementarse *sistemas de registro y control de municiones.*
- Que debe implementarse un *registro de comunicaciones y órdenes así como sus responsables.*
- Que debe **promoverse el uso de identificación personal con medios visibles** para el personal que participe en el control operativo.
- Que debe *promoverse los espacios de comunicación y diálogo con los manifestantes.*

Conclusiones

Como puede advertirse, los informes y organismos internacionales son coincidentes en numerosos aspectos que podemos resumir en:

- **La protesta y la reunión son derechos humanos** que las fuerzas de seguridad deben facilitar que ocurra;
- El uso de la fuerza debe ser **excepcional** y ajustado a los principios de **legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas**;
- Se debe ponderar el **diálogo**, la comunicación y la contribución a la desescalada de los conflictos;
- Se debe considerar **respuestas discriminadas o diferenciadas** considerando que los grupos manifestantes no son masas homogéneas;
- Se debe **priorizar armas menos letales** a las letales, y las de control humano a las de impacto indiscriminado;
- Se debe **planificar** la intervención, considerar las condiciones del personal policial, tener cadena de mandos clara, capacitación e instrumentos adecuados;
- **Identificación** del personal policial;
- Se debe **facilitar el trabajo de comunicadores y defensores de derechos humanos.**
- Fortalecer los registros de información y las instancias de rendición de cuentas.