

Protesta y Derechos Humanos



OEA

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II
CIDH/RELE/INF.22/19
Septiembre 2019
Original: Español

Protesta y Derechos Humanos

Estándares sobre los derechos involucrados en la
protesta social y las obligaciones que deben guiar la
respuesta estatal

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Edison Lanza
Relator Especial para la Libertad de Expresión

2019



OEA

Más derechos
para más gente

OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur
for Freedom of Expression.

Protest and human rights.

v. ; cm. (OAS. Official records ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6939-8

1. Protest movements--America. 2. Human rights--America. I. Lanza, Edison.
II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19



Este reporte fue financiado, en parte, a través de una subvención de Open Society
Foundations.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica

Maria Claudia Pulido

Jefa de Despacho de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Marisol Blanchard Vera

INDICE

CAPÍTULO I PRINCIPIOS RECTORES	3
CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO APLICABLE.....	9
1. DERECHOS INVOLUCRADOS.....	11
2. LAS RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A LOS DERECHOS INVOLUCRADOS EN MANIFESTACIONES Y PROTESTAS.	15
3. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN.....	21
CAPÍTULO III OBLIGACIÓN DE RESPETAR	25
1. DERECHO A PARTICIPAR EN PROTESTA SIN AUTORIZACIÓN PREVIA.....	27
2. DERECHO A ELEGIR EL CONTENIDO Y MENSAJES DE LA PROTESTA	29
3. DERECHO A ESCOGER EL TIEMPO Y LUGAR DE LA PROTESTA	31
4. DERECHO A ESCOGER EL MODO DE PROTESTA; ALCANCE DE LA PREVISIÓN SOBRE EL “EJERCICIO PACÍFICO Y SIN ARMAS”	33
CAPÍTULO IV OBLIGACIÓN DE PROTEGER Y FACILITAR.....	37
1. EL USO DE LA FUERZA EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS.....	41
2. MÁXIMA RESTRICCIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO	44
a) Adquisición, uso y control de armas menos letales.....	46
b) Detenciones.....	49
c) Desalojos	52
d) Dispersión o desconcentración forzada.....	55
3. OPERATIVOS POLICIALES, PROTOCOLOS Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y EXCLUSIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	56
4. INSTANCIAS DE INTERLOCUCIÓN Y NEGOCIACIÓN.....	62
5. EL DEBER DE NO CRIMINALIZAR A LOS LÍDERES Y PARTICIPANTES DE MANIFESTACIONES Y PROTESTAS.....	63
a) La creación de figuras penales amplias, vagas o ambiguas, en violación al principio de legalidad.....	66
b) Tipos penales violatorios de los estándares interamericanos por condenar actividades propias de la protesta social.....	68
c) La aplicación formalista y extensiva del derecho penal para criminalizar la protesta social.....	69
d) La falta de observancia de garantías fundamentales	71
e) La prohibición de las detenciones arbitrarias	73
f) Inteligencia	75
g) Estigmatización y criminalización en el discurso de las autoridades políticas	77
CAPÍTULO V OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR.....	79
1. DEBER DE INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR	82
a) Investigación y sanción judicial.....	83
b) Investigación y sanción administrativa.....	89
2. RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES.....	93
3. MONITOREO Y OBSERVACIÓN DE PROTESTAS	93
CAPÍTULO VI PROTESTAS E INTERNET	95
CAPÍTULO VII ACCESO A LA INFORMACIÓN	101
CAPÍTULO VIII ESTADOS DE EXCEPCIÓN.....	107
CAPÍTULO IX CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	113

PRÓLOGO

PRÓLOGO

La protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados. La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. De acuerdo a los instrumentos del sistema interamericano, el ejercicio conjunto de estos derechos fundamentales hace posible el libre juego democrático.

La región, lejos de presentar un panorama de consenso en cuanto a la protección de las manifestaciones y protestas, ha sido escenario --y sigue siéndolo-- de acciones de represión, dispersión y limitación del ejercicio de estos derechos en el espacio público, producto de una concepción arraigada que considera a la movilización ciudadana como una forma de alteración del orden público o como una amenaza a la estabilidad de las instituciones democráticas. De allí que un objetivo central del presente informe, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, es el de contribuir al mejor entendimiento de las obligaciones estatales dirigidas a garantizar, proteger y facilitar las protestas y manifestaciones públicas, así como los estándares que deben enmarcar el uso progresivo -y como último recurso- de la fuerza en contextos de protesta.

El presente informe también reconoce que en distintas circunstancias las protestas generan disrupción y afectan el normal desarrollo de otras actividades, pero esa situación no vuelve *per se* ilegítimas a estas formas de expresión. Parte de la base que la protesta tiene como una de sus funciones canalizar y amplificar las demandas, aspiraciones y reclamos de grupos de la población, entre ellos, los sectores que por su situación de exclusión o vulnerabilidad no acceden con facilidad a los medios de comunicación y a las institucionales de mediación tradicionales.

El informe subraya que los manifestantes tienen la libertad de elegir la modalidad, forma, lugar y mensaje para llevar a cabo la protesta pacífica, y los Estados la obligación de gestionar el conflicto social desde la perspectiva del diálogo. Para ello, los Estados deben respetar el limitado espacio que tienen para establecer restricciones legítimas a manifestaciones y protestas.

El informe también actualiza el ejercicio de estos derechos en relación con la importancia creciente de Internet, los medios de comunicación y el rol de publicidad, así como la protección del control social que cumplen los periodistas y comunicadores durante la organización, convocatoria y ejercicio de la protesta.

La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ponen de relieve que este informe es el resultado del permanente monitoreo de la situación de estas libertades en la región y de la apertura al diálogo con los Estados y la sociedad civil. Durante más de dos

años la CIDH y su Relatoría Especial han conducido audiencias públicas, visitas académicas y consultas con organizaciones sociales, instituciones de derechos humanos, expertos y expertas que han contribuido con informaciones y reflexiones a este informe¹; en ese sentido agradecen los aportes recibidos y esperan que estos estándares constituyan una guía para quienes están llamados a discutir marcos legales adecuados, así como para los operadores judiciales que deben resolver asuntos vinculados con la protesta. Del mismo modo, aspiramos a que se convierta en una referencia para los cuerpos de seguridad que tienen la obligación de proteger y gestionar el desarrollo de manifestaciones y protestas.

¹ La Comisión Interamericana y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han prestado especial atención a las garantías de los derechos involucrados en las protestas sociales y se han expresado en diversas oportunidades. Como antecedentes podemos mencionar, que en su informe Anual del año 2005 dedicó un capítulo a “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”. El tema también ha sido objeto de diversas audiencias temáticas, ha formado parte de informes anuales, informes de país y comunicados. Como antecedente directo del presente documento, en marzo de 2015, en su 154º período de sesiones, la Comisión realizó la primera audiencia temática regional sobre los derechos humanos en contextos de protesta social, solicitada a la luz de regresiones de distinta gravedad en las respuestas estatales ante manifestaciones públicas en diversos países de la región por organizaciones de distintos países: American Civil Liberties Union (ACLU), Article 19 Brasil, Article 19 México, Asociación Pro Derechos Humanos, Perú (APRODEH), Canadian Civil Liberties Association (CCLA), Cauce Ciudadano A. C., México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, México, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), México, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Colombia, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos- Honduras (COFADEH), Comité de Solidaridad con Presos Políticos, Colombia, Conectas Direitos Humanos, Brasil, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú, Corporación Humanas, Chile, Espacio Público, Venezuela, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, Instituto de Defensores de Derechos Humanos, Brasil (DDH), Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR), Uruguay, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México (IMDHD), Justiça Global, Brasil, Núcleo Especializado de Ciudadanía e Direitos Humanos de Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Observatorio Ciudadano, Chile, Programa Venezolano de Educación – Acción en Derechos Humanos, Venezuela (PROVEA), Propuesta Cívica, México, Red de Apoyo para la Justicia y la Paz, Venezuela, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”, México y Servicios y Asesoría para la Paz, A. C. (SERAPAZ), México. Las organizaciones de derechos humanos solicitaron a la Comisión atender las tendencias regionales que fueron expuestas; desarrollara nuevos estándares en la materia; discutiera con los Estados para impulsar la incorporación en sus leyes y políticas nacionales los estándares desarrollados en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009; e identificara en un documento específico una serie de principios guía en materia de promoción y protección de los derechos humanos en contextos de protesta social. En octubre del 2015, se realizó una reunión de seguimiento entre las organizaciones peticionarias de la audiencia y la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En su informe anual de 2015, la CIDH dedicó un apartado de su capítulo 4A al uso de la fuerza en contextos de protesta social, luego de realizar una consulta pública a la que contestaron numerosas organizaciones y estados de la región. En 2016, la CIDH encomendó a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión la realización de un informe temático más amplio, que reuniera distintos aspectos del derecho a la protesta social, partiendo en cada uno de ellos de los antecedentes relevantes del Sistema Interamericano y del sistema internacional de derechos humanos. Participaron de la elaboración de ese primer borrador: Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión, Ona Flores especialista de la Oficina del Relator Especial y Gustavo F. Palmieri consultor para la preparación del documento. El 23 de febrero de 2017, una vez concluido el primer borrador de este informe, se realizó una reunión de expertos en Washington. Participaron de dicho encuentro Paulo Abrao, Secretario Ejecutivo de la CIDH, Heidy Rombouts de la Oficina del Relator Especial sobre Derecho de Reunión Pacífica y Asociación de ONU, María Luisa Bascor del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (oficina de México), Daniel Holder del Comité para la Administración de la Justicia de Gran Bretaña, Catalina Botero de la Universidad de los Andes-Colombia y ex Relatora especial para la libertad de expresión de la CIDH, Michael Hamilton de University of East Anglia/OSCE -Gran Bretaña. También participaron representantes de las siguientes organizaciones: Centro de Estudios Legales y Sociales/CELS de Argentina; Article XIX, (Oficinas de Brasil y Gran Bretaña respectivamente), Canadian Civil Liberties Association de Canadá, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo-Colombia; American Civil Liberties Union/ACLU de EEUU; Centro PRODH-México; Universidad Católica Andrés Bello Venezuela; Centro para la Justicia y el Derecho Internacional/CEJIL; Due Process Law Foundation/DPLF de EEUU; de International Institute on Race, Equality and Human Rights de EEUU y The International Center for Not Profit Law/ICNL, EEUU; Nicolás Hernández, Daniel Simons y Sandra Coliver, Mariana Mas, Roxane Casseghari de Open Society Justice Initiative.

CAPÍTULO I
PRINCIPIOS RECTORES

I. Principios Rectores

1. El Derecho a la Protesta: Definiciones y modalidades

1. La protesta² es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo.
2. Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta. Las reuniones, definidas como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto,³ “desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados”⁴. A su vez, la expresión de opiniones individuales y colectivas constituye uno de los objetivos de toda protesta.
3. 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. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. 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 humanos⁵.
4. La protesta también está estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que en situaciones de ruptura de orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida “no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia”⁶.

² Sin perjuicio de las discusiones de fondo sobre los términos utilizados en este acápite, a los efectos del presente informe se utilizarán las nociones “protesta social” y “manifestaciones públicas” de manera indistinta.

³ A/HRC/20/27, párr. 51

⁴ A/HRC/20/27, párr. 51

⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 23 de mayo de 2011, A/HRC/17/28, párr. 31. Asimismo, ha sido considerado que “desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos”. 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 148 y ss.

5. En las sociedades democráticas, las personas y la población en general se organizan y expresan sus demandas de formas distintas y por medio de estrategias que varían de la denuncia a la presión directa, y de formas más institucionales y estructuradas, a través de organizaciones formalmente constituidas, aunque también abarca estrategias no institucionales, manifestaciones y protestas espontáneas y de gestación horizontal.
6. En ese sentido, las protestas pueden ser protagonizadas o apoyadas por diferentes tipos de actores o por una combinación de actores. La sociedad civil organizada, o las ONG; asociaciones de vecinos, entidades religiosas, centros de enseñanza, institutos de investigación; los sindicatos y asociaciones profesionales; los partidos políticos y los movimientos sociales viabilizan estos procesos de reivindicación y expresión, en el marco de sus estrategias para la promoción de sus ideas e intereses o de defensa o promoción de derechos.
7. No obstante, las protestas espontáneas también son una forma legítima de expresión, denuncia, protesta o apoyo ante diversos acontecimientos. Mediante ellas se puede expresar una sola persona, pequeños grupos de personas o conjuntos multitudinarios en los que pueden articularse miles de individuos sin una pertenencia asociativa específica con organizaciones más estructuradas como las mencionadas en el párrafo anterior.
8. La Comisión advierte que si bien las protestas y manifestaciones se encuentran asociadas a concentraciones o marchas en espacios públicos, pueden adoptar distintas formas y modalidades --como lo han reconocido los distintos sistemas internacionales de protección de derechos humanos. En su informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la CIDH consideró las modalidades tradicionales de protesta, pero también hizo especial mención a los cortes de ruta, los cacerolazos y las vigilias, así como a desfiles, congresos o eventos deportivos, culturales, artísticos, etc.⁷
9. En los últimos años, los Relatores de Naciones Unidas también incluyeron en sus informes a las demostraciones, huelgas, sentadas y ocupaciones pacíficas, como parte del ejercicio de los derechos de asamblea y reunión pacífica. Las altas cortes nacionales e internacionales han interpretado que el derecho de reunión pacífica y sin armas no debe interpretarse de forma restrictiva, dado que constituye un elemento fundamental de la democracia.⁸
10. En definitiva, la Comisión entiende que algunas de estas formas de protesta presentan complejidades para armonizar los derechos en juego, y que responden a un repertorio que varía y se renueva en el marco de distintas condiciones y contextos, tanto en el espacio urbano como en el rural, así como en el ejercicio que realizan los grupos de mayor vulnerabilidad. Pero en todo caso requiere que las respuestas de los Estados a las diversas modalidades se encuentren enmarcadas en el diálogo y las garantías para el ejercicio de los derechos vinculados a las mismas.

⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006.

⁸ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A-HRC-20-27, pár. 12.

11. Por ejemplo, muchas protestas están dirigidas a expresar opiniones de rechazo a políticas públicas o a los funcionarios responsables de ellas, a reclamar a los distintos poderes del Estado o niveles de gobierno nuevas medidas, a acompañar o amplificar eventos públicos o conmemorar hechos históricos relacionados con la identidad de un pueblo o un grupo, a reforzar la identidad de colectivos sociales como actores en el escenario público y reclamar por sus derechos o las condiciones de acceso a ellos, a reclamar justicia, o protestar frente a decisiones del Poder Judicial que consideran injustas, etc.
12. La CIDH también reconoce en este informe que, cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin armas. En el mismo sentido, 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.
13. Por otra parte, las formas de protesta deben ser entendidas en relación con el sujeto y objetivo de la acción, el tema de fondo al que responde y el contexto en el que se desarrolla. Algunas modalidades buscan generar cierta disrupción de la vida cotidiana o contestación de prácticas y normas como forma de visibilizar propuestas o temas o amplificar voces que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la deliberación pública. Las protestas dirigidas hacia actores privados, ya sea un individuo, una institución o una empresa, pueden expresar igualmente reclamos u opiniones sobre asuntos de interés público. Así ocurre, por ejemplo, en muchas de las manifestaciones públicas que denuncian los daños ambientales o a la polución que pueden resultar de la actividad de grandes empresas extractivas, o del funcionamiento de emprendimientos que producen impactos en los territorios.
14. La CIDH reconoce que la protesta juega un papel fundamental en el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, se encuentra protegida por los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y juega un rol fundamental para viabilizar la participación ciudadana en las elecciones y los referendos. Asimismo, pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁹
15. La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es relevante también en razón de las desigualdades estructurales que aún caracterizan a nuestra región. Conforme ya ha señalado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, los sectores más empobrecidos de nuestro continente confrontan políticas y acciones

⁹ Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, 24 de marzo de 2014, A/HRC/25/L.20; Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas, 11 de abril de 2014, A/HRC/RES/25/38. En el mismo sentido se han pronunciado el 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, quienes han destacado que las manifestaciones “desempeñan un papel esencial en la participación pública, pues permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos”. 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 5.

discriminatorias y cuentan con incipiente acceso a información sobre medidas que afectan cotidianamente sus vidas. Los canales tradicionales de participación a los que deberían acceder para hacer públicas sus demandas se ven muchas veces cercenados.¹⁰

16. Si bien los grupos y sectores con mayor representación y acceso a los canales formales de denuncia y participación política también cuentan con un amplio acceso al ejercicio de la protesta, la protección y garantía de este derecho merecen especial atención cuando con él se expresan los sectores o grupos subrepresentados o marginados que enfrentan marcos institucionales que no favorecen su participación, o serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas. La protesta es particularmente relevante “para dar mayor resonancia a las voces de las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos”¹¹

¹⁰ CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1

¹¹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO APLICABLE

II. MARCO JURÍDICO APLICABLE

1. Derechos involucrados

17. En los últimos años, tanto en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como en el universal y en otros sistemas regionales, se ha afirmado que los Estados tienen obligaciones de respetar, proteger y garantizarlos derechos humanos en contextos de protesta. Esta Comisión observa que el sistema internacional¹² y los sistemas regionales han señalado, en diferentes oportunidades, la relación de interdependencia e indivisibilidad de los derechos ejercidos a través de las manifestaciones públicas y acciones de protesta social. En particular, el Sistema Interamericano ha reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático¹³.
18. *Derecho a la libertad de expresión.* Este derecho está consagrado en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Comisión ha considerado en numerosas ocasiones que “las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión”¹⁴. Esto porque la expresión de opiniones, difusión de información y articulación de demandas constituyen objetivos centrales de las protestas. Al respecto, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado que “[l]a libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”.¹⁵ En este sentido, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión.¹⁶

¹² Consejo de Derechos Humanos, Res 19/35, de 23 de marzo de 2012, 22/10, de 21 de marzo de 2013, 25/38, de 28 de marzo de 2014; 31/37, de 24 de marzo de 2016, y 38/11 de 16 de julio de 2018.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone y Otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de Octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 160.

¹⁴ CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”,

¹⁵ CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 6 citando jurisprudencia de la Corte en *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, Nº 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

¹⁶ Ídem CIDH 2005, párr. 6 en referencia a Corte EDH, *Caso Vogt c. Alemania*, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, Nº 323, párr. 64; Corte EDH, *Caso Rekvényi c. Hungría*, Sentencia del 20 de mayo de 1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, *Caso Young, James y Webster c. Inglaterra*, Sentencia del 13 de agosto de 1981, Serie A, Nº 44, párr. 57; Corte EDH, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía*, Sentencia del 31 de julio de 2001, párr. 44, disponible en <http://www.echr.coe.int>; Corte EDH, *Caso Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía*, Sentencia del 30 de enero de 1998, Informe 1998-I, párr. 42. Véase también Corte Suprema de Zambia, *Caso Christine Mulundika y otros 7 c. The People*, Sentencia del 7 de febrero de 1996, 2 LCR 175 (en donde la Corte expresó que el derecho a organizarse y a participar en una reunión pública es inherente al derecho de expresar y recibir ideas e informaciones sin interferencias y a comunicar ideas e información sin interferencias).

19. *Derecho de reunión.* La protesta social también encuentra protección en el del derecho de reunión¹⁷ consagrado en el Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho de reunión protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta. Como tal, es indispensable para la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas.¹⁸ El ejercicio del derecho de reunión tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo¹⁹
20. *Derecho a la libertad de asociación.* La protesta suele ser un importante medio de acción y de prosecución de objetivos legítimos por parte organizaciones y colectivos, y como tal también puede encontrarse protegida por el derecho a la libertad de asociación²⁰, previsto en el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Protección que, por otra parte, tiene dimensiones específicas, como los derechos sindicales y el derecho a la huelga²¹. El Consejo de Derechos Humanos ya ha reconocido el vínculo entre la libertad de asociación y la protesta al expresar que “otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, por ejemplo, el derecho a la libertad de asociación”²². La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte Interamericana”) ha señalado que la libertad de asociación “presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”²³. Esto implica el “[d]el derecho a agruparse con la

¹⁷ En dicho informe, la CIDH consideró que “el derecho de reunión (...) es básico para el goce de diversos derechos tales como la libertad de expresión; el derecho de asociación y el derecho a defender los derechos. La participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo”. En: CIDH, Segundo informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 128 y 129.

¹⁸ Véase la comunicación Nº 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013.

¹⁹ CIDH, Segundo informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 128 y 129.

²⁰ Con relación a las obligaciones que tienen los Estados para asegurar el derecho de asociación, la Corte Interamericana, dijo que la libertad de asociación “protege el derecho de asociarse libremente con otras personas con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad” (Corte I.D.H., *Caso Kwas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C Nº 196, párr. 143).

²¹ Artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”); Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véase Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 13 de agosto de 2007, A/62/225, párr. 12.

²² Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A/HRC/22/28, párr. 4.

²³ Caso *Escher y Otros vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169.

finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad”²⁴.

21. Al respecto, esta Comisión destaca que entre los fines lícitos y legítimos de la libertad de asociación se encuentran las manifestaciones públicas y las protestas sociales. La protección que se concede a la libertad de asociación se extiende durante toda la vida de la asociación e incluye posibilitar el ejercicio de los fines para los cuales se constituyó.²⁵ Esa protección puede abarcar asociaciones que no cuenten con el respaldo de una estructura institucional o jurídica formal. Es pertinente observar que las organizaciones formales que conforman nuestras sociedades democráticas pluralistas surgen, en su mayoría, mediante procesos graduales de institucionalización.
22. *Libertad sindical y derecho a la huelga*: El derecho a la libertad de asociación tiene dimensiones específicas cuando se trata de determinados grupos y colectivos o formas específicas de protesta. Un ejemplo de ello son los sindicatos y la huelga, respectivamente. En este campo el derecho asociación está especialmente protegido por el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - “Protocolo de San Salvador”. El derecho de libertad de asociación sindical consiste en “[l]a facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”. El derecho a la huelga es una de las expresiones de este derecho, y ha sido considerada una de las formas más comunes de ejercicio del derecho a la protesta. En el mismo sentido debe interpretarse la protección específica de la que gozan las formas de asociación y organización de los pueblos indígenas conforme las Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y sus formas de manifestación y protesta cuando ellas están relacionadas con derechos especialmente protegidos como por ejemplo su identidad cultural y sus tierras²⁶
23. *Derecho a la participación política*: la protesta en el contexto de la consolidación de las democracias en la región es una herramienta fundamental de la participación política y el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, tanto en los términos de la Carta Democrática Interamericana²⁷ como bajo el Artículo 23 de la Convención Americana. También el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que “Otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, (...)”

²⁴ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, supra nota 46, párr. 156; Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr. 144, y Caso Kawas Fernández, supra nota 35, párr. 143; Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 170

²⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66 (31 diciembre 2011), Párr. 155; ECHR, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, núm. 19392/92, párr. 33.

²⁶ Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (A/61/L.67 y Add.1). 107a. sesión plenaria 13 de septiembre de 2007.

²⁷ La Carta Democrática Interamericana expresa en su artículo 2º que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.” Y en su artículo 6 que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

a formar parte en asuntos públicos (artículo 25).²⁸ La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es especialmente relevante para los grupos de personas históricamente discriminados o en condiciones de marginalización.

24. *Derechos económicos, sociales y culturales:* Asimismo, la protesta es un mecanismo esencial para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La lucha por el derecho a la tierra, el derecho al medio ambiente sano, las manifestaciones contra reformas económicas y contra la flexibilización laboral, entre muchas otras, han llevado a miles de defensoras y defensores, líderes estudiantiles, sociales y rurales a organizarse con el fin de luchar por la efectividad de sus derechos.²⁹ Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se han constituido como herramientas de petición a la autoridad pública y también como canales de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos.³⁰
25. *Otros derechos:* una protesta puede involucrar abarcar otros derechos específicos vinculados a los grupos, actores o intereses involucrados, como la igualdad de género en los movimientos de mujeres, o derechos que protegen a los migrantes, a los niños, niñas y adolescentes, o pueblos indígenas. La protesta también ha sido -y es- una herramienta fundamental en la región para que distintos grupos de la población expresen su identidad y reclamen contra la intolerancia y la discriminación, como las personas LGBTIQ y las poblaciones afrodescendientes.
26. Al analizar los derechos involucrados en manifestaciones y protestas, también hay que apuntar que las respuestas incorrectas del Estado no sólo pueden afectar los derechos anteriormente señalados sino otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física y, a la seguridad personal o el derecho a la libertad. Cuando la respuesta del Estado da lugar a muertes y lesiones de manifestantes, fundamentalmente por hechos de represión de los agentes públicos o por falta de protección estatal frente a las agresiones de otros manifestantes o de terceros. En nuestra región, participantes en protestas han sido muchas veces víctimas de ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, torturas, malos tratos y privaciones ilegales de la libertad. En algunos casos no sólo el Estado, también actores privados que actúan con la connivencia de funcionarios públicos.

²⁸ Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A/HRC/22/28, párr. 4. En el mismo sentido el Consejo de Derechos Humanos expresa “Reconociendo también que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos” y “Consciente de que las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos. Considerando de la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 25/38. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014.

²⁹ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 marzo 2006, párr. 215.

³⁰ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser.L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 29.

2. Las restricciones legítimas a los derechos involucrados en manifestaciones y protestas.

27. La Comisión Interamericana ha documentado en diferentes oportunidades que los Estados de la región han percibido e instrumentado respuestas desproporcionadas frente a protestas, como si se trataran de una amenaza para la estabilidad del gobierno o para la seguridad interior. En ese sentido, la falta de cumplimiento de las obligaciones de respeto y de garante frente a los derechos involucrados en la protesta "ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no sólo se afecta seriamente el ejercicio de este derecho, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de las personas que participan en las manifestaciones de protesta social".³¹
28. Respecto a esta situación, la Comisión ha señalado que 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.³²
29. La Corte Interamericana ha considerado que la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana, establecida en su artículo 1.1, implica "el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".³³
30. A su vez, el artículo 2 de la Convención establece el deber de los Estados de "adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas y de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".³⁴ Este deber "implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías".³⁵

³¹ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 130 y 131; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 192.

³² Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C Nº 150, párr. 78, y Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2018. Serie C Nº 371, párr. 167.

³³ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C Nº 5, párr. 175.

³⁴ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 2.

³⁵ Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C Nº 52, párr. 207; Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C Nº 104, párr. 108; Corte IDH, *Caso Cantoral Benavidez Vs. Perú*, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C Nº 69, párr. 178; Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 172.

31. Respecto al alcance de estos derechos, 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.³⁶ Para que las restricciones a estos derechos sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública³⁷, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración³⁸.
32. Antes de ingresar al estudio de estos requisitos en los derechos en juego, la Comisión quiere subrayar que el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción.³⁹ La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas.⁴⁰ A su vez, al aplicarse, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta, en palabras de la Corte Interamericana: "La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos".⁴¹
33. Un análisis integral de los estándares relativos a las restricciones de los principales derechos involucrados – la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación – permite identificar elementos comunes en la aplicación del "test" de tres partes para evaluar las restricciones a las manifestaciones y protestas. En primer lugar, toda limitación debe estar prevista en ley. En segundo lugar, debe buscar

³⁶ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, "Libertad de Expresión y Pobreza", párr. 31; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 2; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

³⁷ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, "Libertad de Expresión y Pobreza", párr. 31; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 2; CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 55; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

³⁸ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 107; CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 260-261.

³⁹ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12.

⁴¹ Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2015. Serie C Nº 302, párr. 167

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.^{42,43}

34. *Las restricciones deben estar previstas en la ley* en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara⁴⁴, tanto en el sentido formal como material.^{45,46} Sólo la ley formal, lo ha entendido la Corte Interamericana, "tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención". "La palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados parte para la formación de las leyes"⁴⁷. Las leyes que establecen las limitaciones a las protestas sociales deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posibles, ya que el marco legal que regula la libertad de expresión debe proveer seguridad jurídica a los ciudadanos⁴⁸.

⁴² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 68.

⁴³ En este mismo sentido se expresó el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto, se permiten ciertas restricciones a la libertad de expresión, pero solo en la medida en que estén fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Los criterios para las restricciones a los derechos garantizados en los artículos 21 y 22 del Pacto obedecen a una lógica semejante. La mera existencia de justificaciones objetivas para limitar estos derechos no es suficiente. El Estado parte debe demostrar, además, que la prohibición es necesaria para evitar una amenaza real, y no solo hipotética, para la seguridad nacional o el orden democrático, que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr el mismo propósito y que la restricción impuesta es proporcional al interés que debe protegerse (Véase la Observación general Nº 34 del Comité sobre libertad de opinión y libertad de expresión, párr. 34; la comunicación Nº 1119/2002, *Jeong-Eun Lee c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2005, párr. 7.2, y *Belyatsky y otros c. Belarús*, Comunicación Nº 1296/2004, decisión del 7 de agosto de 2007, párr. 7.3.).

⁴⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 69; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C Nº 135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº 107, párr. 120; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C Nº 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe Nº 11/96. Caso Nº 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111, párr. 72. a).

⁴⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 69;

⁴⁶ CADH, Art. 13, 15 y 16.2. Ver también CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 69

⁴⁷ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A Nº 6

⁴⁸ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 69. Respecto del requisito de ley en materia de restricciones al derecho de reunión y de asociación, ver CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 120; Informe Anual 2007, Venezuela, OEA.Ser.L/II.130, 29 de diciembre de 2007, párr. 260; y Cf. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C Nº 72., párrs. 168.

35. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha precisado que “las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos”⁴⁹. Estas normas disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas respecto a la actuación de las autoridades⁵⁰.
36. Las limitaciones a las protestas sociales deben estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados por la Convención Americana. El artículo 15 de la Convención Americana sobre el derecho de reunión pacífica establece que puede estar sujeto a las restricciones impuestas “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás”. Los mismos condicionantes sustantivos determina el artículo 16.2 para que sea legítima una restricción a la libertad de asociación. El artículo 13.2, a su vez, determina que las restricciones, adoptadas para el ejercicio de la libertad de expresión son legítimas únicamente si buscan asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana y ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de este derecho.⁵¹ La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos.⁵²
37. Excepciones como “Seguridad del Estado”, “seguridad pública”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano. La Corte Interamericana ha definido el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”⁵³. La noción de “orden público” no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.⁵⁴ Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente

⁴⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 70

⁵⁰ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 71.

⁵¹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 74

⁵² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 75

⁵³ Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 64.

⁵⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 80/82.

ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana⁵⁵.

38. Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan.⁵⁶ El requisito de necesidad “en una sociedad democrática” se encuentra expresamente previsto tanto en los artículos 15 y 16 sobre el derecho de reunión pacífica y la libertad de asociación, como en los artículos 29 y 32 de la Convención Americana⁵⁷. Conforme ha entendido la Corte, “se desprende de la reiterada mención a las ‘instituciones democráticas’, ‘democracia representativa’ y ‘sociedades democráticas’ que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es ‘necesaria para asegurar’ uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo [del art. 13.2 de la CADH], tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. [...] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [Convención Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”⁵⁸.
39. Asimismo, el adjetivo “necesarias” no equivale a “útil”, “razonable” u “oportuna”⁵⁹. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad social cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados⁶⁰. La Corte Interamericana ha explicado, al respecto, que la necesidad implica la existencia de una necesidad social imperiosa, no bastando que se demuestre la utilidad, razonabilidad u oportunidad de la restricción, mientras que “la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.”⁶¹
40. El requisito de “necesidad” también implica que las restricciones a los derechos no deben ir más allá de lo estrictamente indispensable, de forma que se garantice el

⁵⁵ Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 64.

⁵⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 67

⁵⁷ Cf. CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁵⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 4.

⁵⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 85; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C Nº 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁶⁰ European Court of Human Rights *Dudgeon Case*, Judgment of 22 October, 1981, Series A: v. 45, # 51CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 85

⁶¹ Corte IDH, OC-5/85, párr. 46; CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 32.

pleno ejercicio y alcance de estos. Este requisito sugiere que se seleccione el medio menos gravoso disponible para proteger los bienes jurídicos fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado⁶². En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala los derechos protegidos por la Convención Americana.⁶³

41. Es propio del funcionamiento de una sociedad democrática que el Estado deba desarrollar permanentemente una tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos enfrentados o contrapuestos⁶⁴. Y esta ponderación, bajo el requisito de necesidad -entendido como necesidad social imperiosa-, implica que en algunas ocasiones el ejercicio del derecho de reunión puede distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, como el derecho a la libre circulación. Sin embargo, como lo ha reconocido la Comisión, “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.”⁶⁵
42. Las restricciones deben además ser estrictamente “proporcionales” al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal derecho⁶⁶. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio que ella conlleva para los derechos vinculados en los contextos de protesta social resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen⁶⁷. Según consideró la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción al derecho a la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar las circunstancias del caso, por ejemplo: (i) el grado de afectación del derecho contrario— grave, intermedia,

⁶² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 86; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C Nº 193, párr. 119.

⁶³ Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, N.º 5, párrafo 46. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 86;

⁶⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 195.

⁶⁵ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 198.

⁶⁶ Corte I.D.H., Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C Nº177, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Palamaralribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C Nº 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº 107, párr. 123; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, párr. 46; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº 107, párr. 101.1.B). Cf. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 88

⁶⁷ Cf. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 88; Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C Nº 177, párr. 83.

moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión⁶⁸.

43. En el marco del principio de proporcionalidad también es recomendable incluir la consideración del sub-principio de estricta adecuación, esto es, para que la limitación a la protesta se lleva adelante a través de un instrumento o medio idóneo o adecuado para cumplir con la finalidad que se busca, debe tratarse de una medida efectivamente conducente para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen. Una aplicación de este principio implica que los Estados deben evitar medidas generalizadas e indiscriminadas para restringir la protesta.⁶⁹
44. Finalmente, el hecho de que en las manifestaciones y protestas se encuentra involucrado el derecho a la libertad de expresión, tanto por el modo en que ocurren, como por el contenido que expresan, en muchos casos pueden traducirse en formas de discursos especialmente protegidos, cuya robustez acompaña el desarrollo y fortalecimiento de la convivencia democrática. En ese sentido son de estricto cumplimiento las restricciones posteriores (artículo 13.2 de la Convención). La Corte Interamericana ha sostenido que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas”.⁷⁰
45. Por todo lo expuesto, al establecer restricciones sobre las manifestaciones públicas los Estados deben ser especialmente estrictos. La aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas es inherentemente desproporcional, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso en concreto⁷¹.

3. Principio de no discriminación

46. El principio general de no discriminación aplica especialmente a manifestaciones y protestas. En efecto, los Estados no pueden limitar la protesta social en base a los prejuicios e intolerancia que los gobiernos o las sociedades tengan frente a una persona o grupo. No se debe perder de vista que según los artículos 13 y 16 de la Convención Americana, la libertad de expresión y de asociación son derechos de “toda persona” y que las restricciones al derecho a la protesta “no deben perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia”⁷².
47. Tampoco pueden establecer restricciones con efectos discriminatorios por el tipo de reclamo, contenido o demanda que los participantes de las manifestaciones intenten defender. Cuando los Estados imponen límites a la protesta social basados en motivos prohibidos de discriminación⁷³ se vulnera además el artículo 24 de la Convención

⁶⁸ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 89.

⁶⁹ CIDH, Marco Jurídico Interamericano, párr 87.

⁷⁰ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, Nº 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 50.

⁷¹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., 2010. Guiding principle 2.4.

⁷² Cfr. CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995

⁷³ El artículo 1.1. de la CADH prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra

Americana⁷⁴. Al respecto, el principio 2 de la Declaración de Principios sobre libertad de Expresión indica que “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁷⁵.

48. De conformidad con el artículo 10. de la Convención Americana, los tratos diferenciados que los Estados realicen el ejercicio de la protesta social por la pertenencia de la persona a un determinado grupo o en función de efectuar reclamos críticos a los gobiernos o a sectores dominantes de la sociedad pueden quedar comprendidos en la prohibición de discriminación del artículo 1.1 de la CADH.
49. En el ámbito universal, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que el derecho a la libertad de reunión pacífica debe ser disfrutado por todos. Todas las personas físicas, agrupaciones, asociaciones no registradas, entidades jurídicas y empresas tienen la libertad de organizar reuniones públicas y participar en ellas.⁷⁶
50. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha recordado que esta disposición debe leerse conjuntamente con el artículo 2 del Pacto, en el que se establece que “cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁷⁷, así como con su artículo 26, en el que se garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por los motivos enunciados en el artículo 2”.⁷⁸ En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos ha recordado la obligación de los Estados de respetar y proteger los derechos de todas las personas que adoptan opiniones o creencias minoritarias o disidentes, defensores y defensoras de derechos humanos, sindicalistas y migrantes.⁷⁹

condición social. La Corte ha establecido que “otra condición social” es una cláusula meramente enunciativa y que puede ir ampliándose en función de las circunstancias cambiantes de la sociedad, considerando a la CADH como un instrumento vivo. En esta inteligencia, se han establecido otros motivos prohibidos de discriminación como la orientación sexual. Sobre la cuestión, ver caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, 2013. Sobre este motivo prohibido de diferenciación, el TEDH ha tenido ocasión de considerar violado el derecho a la libertad de reunión y la prohibición de discriminación en el caso Alekseyev vs. Rusia (Applications nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09) por la prohibición de Rusia a las marchas del orgullo del colectivo LGBTI en la ciudad de Moscú.

⁷⁴ Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 93; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C Nº 141, párr. 170.

⁷⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, párr. 93.

⁷⁶ 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 15-16.

⁷⁷ PIDCyP, art. 2.

⁷⁸ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 13.

⁷⁹ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 16 y 22. Véase también Asamblea General,

51. El relator de las Naciones Unidas para los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación reconoció que los grupos en mayor riesgo comparten la experiencia de la discriminación, trato desigual y acoso,⁸⁰ así como la invisibilización y exclusión sistemática del debate público.⁸¹ Al respecto, destacó la situación de mujeres, niños, niñas y jóvenes, personas con discapacidad, extranjeros (incluyendo solicitantes de asilo, refugiados y trabajadores migrantes), integrantes de minorías étnicas y religiosas, personas desplazadas, pueblos indígenas, personas que son discriminadas por su orientación sexual o identidad de género, y defensoras y defensores de los derechos humanos (incluyendo periodistas, sindicalistas, activistas medioambientales, entre otros).⁸² A su juicio, en el caso de restringirse o excluirse el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación de estos grupos, se reforzará su marginación. A su vez, la marginación frecuentemente implica que estas personas y grupos tienen menos posibilidad de ejercer estos derechos. La habilidad de reunirse y asociarse constituye, en realidad, un componente clave para el empoderamiento de comunidades e individuos marginados.⁸³
52. En este sentido, la Comisión ya ha destacado que “los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenadas. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se ha constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos”.⁸⁴ En ese sentido la CIDH ha subrayado que “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”.⁸⁵
53. Asimismo, debe considerarse que el Estado no es el único perpetrador de violaciones relacionadas a la reunión pacífica y la asociación. Las acciones de actores no estatales juegan un rol significativo en la negación a grupos en riesgo del espacio para ejercer sus derechos, con frecuencia a través de actitudes patriarcales, estereotipos, asunciones y construcciones sociales que mantienen a esos grupos al margen de la sociedad. Al respecto, las obligaciones de Estados se extienden más allá del respeto y

Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 5 de septiembre de 2006, A/61/312, párr. 80.

⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 10.

⁸¹ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 11.

⁸² 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 15-16; Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 10-11.

⁸³ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 15.

⁸⁴ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 29; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1.

⁸⁵ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, párrafo 301

garantía de los derechos, a la protección de los titulares de derechos de violaciones y abusos por parte de terceros.⁸⁶ Esto último incluye el deber de tomar medidas positivas para evitar que un grupo de manifestantes en situación de vulnerabilidad sea amenazado o amedrentado en función del ejercicio de sus derechos.

⁸⁶ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 9.

CAPÍTULO III
OBLIGACIÓN DE RESPETAR

III. OBLIGACIÓN DE RESPETAR

54. La obligación general de respetar tiene una especial aplicación a los efectos de abstenerse de impedir u obstaculizar la protesta social. Esta Comisión ya ha señalado que mientras la obligación de respetar “se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho, [las de] proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes”⁸⁷, la obligación de facilitar el ejercicio de un derecho incluye obligaciones tendientes a “asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando puede hacerlo por sí mismo [...] y de promover, [obligaciones que] se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien”.⁸⁸
55. A continuación se desarrollan los estándares interamericanos vinculados a la obligación de respetar el derecho a participar en manifestaciones y protestas:

1. Derecho a participar en protesta sin autorización previa

56. La CIDH ha considerado que el ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización⁸⁹. Los requisitos jurídicos que sientan una base para que una reunión o manifestación sea prohibida o limitada como, por ejemplo, a través de la exigencia de un permiso previo, no son compatibles con el derecho de reunión⁹⁰ ni con el ejercicio de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano.
57. El aviso previo, generalmente justificado por los Estados sobre la base de la necesidad de ofrecer mayor protección a una manifestación, no puede funcionar como un mecanismo de autorización encubierto. La CIDH sostuvo en su informe sobre “Criminalización de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos” que la exigencia de una notificación previa no debe ser confundida con la exigencia de un permiso previo otorgado discrecionalmente⁹¹, el cual, aun cuando se trate de espacios

⁸⁷ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 35.

⁸⁸ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 35.

⁸⁹ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 129

⁹⁰ En el citado informe, la CIDH encontró como restricción incompatible con el derecho de reunión una legislación que requería un permiso policial que debía de solicitarse con diez días de anticipación para cualquier acto público, asamblea, elección, conferencia, desfile, congreso o evento deportivo, cultural, artístico o familiar. Cfr. CIDH, Informe Anual 1979-1980, OEA/Ser.L/V/II.50, 2 de octubre de 1980, págs. 119-121.

⁹¹ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 129 y CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 137

públicos, no debe estar previsto en la normativa ni en la práctica de las autoridades administrativas⁹².

58. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha sido enfático al establecer que “considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades (...), a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás”⁹³. A su vez, la existencia de mecanismos que requieran a los manifestantes notificar con antelación a las autoridades el lugar, la fecha y los horarios de la protesta solo es compatible con el artículo 13 de la CADH cuando los Estados lo requieren para poder adoptar medidas para proteger a los manifestantes y propender así al desarrollo de la protesta social⁹⁴.
59. Asimismo, los procedimientos de notificación, cuando son muy burocráticos o intervienen de manera innecesaria o desproporcional en la definición del lugar, horario y forma de una protesta, tienen un efecto disuasivo sobre su ejercicio. Con relación a la exigencia de una notificación previa para realizar una protesta, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas, ha expresado que “[d]icha notificación debe someterse a una evaluación de la proporcionalidad que no sea excesivamente burocrática”⁹⁵. En especial, el requerimiento de una notificación previa debería solicitarse únicamente para grandes reuniones o actos que pudieran provocar interrupciones del tránsito⁹⁶ a los efectos de facilitar su realización y proteger a los manifestantes de la protesta.
60. A su vez, la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución de la reunión, ni la imposición a sus organizadores, líderes o sus asociaciones de sanciones penales o administrativas como el pago de multas o la privación de libertad⁹⁷. Bajo esta misma hermenéutica, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que constituye una restricción desproporcionada a la libertad de reunión pacífica la disolución de una manifestación pacífica por no haberse cumplido con la exigencia de realizar una notificación previa⁹⁸.
61. Por otra parte, las manifestaciones espontáneas también se encuentran protegidas. Las reuniones espontáneas deberían estar exentas del requisito de notificación y las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían, en la medida de lo posible, proteger y

⁹² CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 129 y CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párrs. 140 y 142.

⁹³ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 28 y Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, párr. 57.

⁹⁴ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 66.

⁹⁵ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 28

⁹⁶ Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63.

⁹⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 29

⁹⁸ Cf. TEDH, Bukta y otros c. Hungría, solicitud N° 25691/04 (2007).

facilitar las reuniones espontáneas como harían con cualquier otra reunión⁹⁹. Esta Comisión recomienda a los Estados tener en cuenta que existen manifestaciones en las que no es posible identificar a los organizadores y que, aunque hayan sido convocadas con antelación, se desarrollan con un alto nivel de improvisación y espontaneidad. La imposibilidad de identificar a los organizadores de una manifestación no puede habilitar la prohibición, disolución o represión de una manifestación. A su vez, la modificación espontánea del trayecto de una marcha no excluye la obligación de facilitar la protesta y proteger a los manifestantes y a los terceros presentes.

62. El procedimiento de notificación, por otra parte, no puede considerarse un compromiso vinculante de los organizadores respecto de la hora, lugar y forma de una protesta. Tampoco es razonable que el procedimiento de notificación sirva de base para la imposición de sanciones por actos cometidos por terceros a las personas u organizaciones que hayan asumido las funciones de difusión, organización o interlocución con el Estado respecto de una protesta.

2. Derecho a elegir el contenido y mensajes de la protesta

63. La presunción de cobertura *ab initio* de todo tipo de expresiones tiene una aplicación directa en las protestas sociales por ser un derecho que deriva de la libertad de expresión y que tiende a la difusión de demandas sociales en una sociedad democrática. La Relatoría para la Libertad de Expresión ha señalado que, en principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten¹⁰⁰. La libertad de expresión en el marco de las protestas sociales debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población por el tipo de reclamo que involucran¹⁰¹.
64. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público¹⁰². La CIDH ha señalado en diversos informes que el artículo 13 de la Convención Americana abarca el derecho de las personas a expresar su orientación sexual e identidad de género, y que este tipo de expresión goza de un nivel especial de protección bajo los instrumentos interamericanos, en tanto se relaciona con un elemento integral de la identidad y la dignidad personal.¹⁰³ Del mismo modo, la CIDH ha destacado la

⁹⁹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 23

¹⁰⁰ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr.30

¹⁰¹ Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr.30

¹⁰² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr.30

¹⁰³ CIDH, Violencia contra personas LGBTI, 2017, párr. 80

- importancia de la libertad de expresión para proteger los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.
65. En el marco del Sistema Universal, el Relator Especial sobre la libertad de asociación y el derecho de reunión se ha manifestado en igual sentido: “[d]ebe prohibirse toda restricción impuesta a la naturaleza o contenido del mensaje que los organizadores y los participantes quieren difundir, sobre todo en relación con las críticas a las políticas del Gobierno, a menos que ese mensaje constituya ‘incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia’”¹⁰⁴.
 66. Ahora bien, la CIDH ha considerado que, sin perjuicio de la presunción de cobertura *ab initio*, existen ciertos tipos de discurso que, por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana en el marco de una protesta social¹⁰⁵. En concreto, la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia por razones discriminatorias como la orientación sexual, el género, la raza, la religión, la nacionalidad, entre otras.
 67. El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”¹⁰⁶La incitación directa y pública al genocidio está proscrita tanto a nivel del derecho internacional convencional—por el artículo III (c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio—como del derecho internacional consuetudinario¹⁰⁷.
 68. Estas restricciones deben tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la capacidad de lograr este objetivo y que ello signifique un verdadero riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos.¹⁰⁸
 69. En el mismo sentido, consideró el Relator Especial de Naciones Unidas que “solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades

¹⁰⁴ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 59.

¹⁰⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 57 y sigs.

¹⁰⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 58.

¹⁰⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 59.

¹⁰⁸ CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 59.

reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5).¹⁰⁹ En este sentido, el Relator Especial expresó que “solo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas (...) por ejemplo, cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia. En los casos en que las restricciones basadas en el contenido estén justificadas, las autoridades deberían adoptar las medidas menos perturbadoras y restrictivas posibles para abordar esta cuestión”¹¹⁰.

70. En el caso de la protesta, la promoción del odio nacional, racial o religioso, la apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia no deben ser entendidos exclusivamente a nivel discursivo. Además de promover un tipo de discurso, la protesta implica una reunión de personas que se realiza en un determinado espacio y tiempo, en interacción directa con otras personas allí presentes. Eso implica una posibilidad de amenaza a la integridad física o psicológica, o el ejercicio de derechos por parte de terceros en función del lugar, horario o la forma elegidos para la protesta.

3. Derecho a escoger el tiempo y lugar de la protesta

71. Las restricciones a la hora, el lugar o la forma de una protesta deben ser excepcionales, definidas caso a caso y justificadas sobre la base de la protección de las personas. Toda injerencia estatal respecto del horario y lugar de una manifestación debería cumplir los criterios de necesidad y la proporcionalidad en una sociedad democrática.
72. Las protestas son indispensables para la consolidación democrática y, por lo tanto, constituyen un uso tan legítimo del espacio público como cualquier otro. De esa manera, no pueden suprimirse como forma de garantizar otros usos más rutinarios de estos espacios, como la actividad comercial o la circulación de personas y vehículos¹¹¹. En ese sentido, la CIDH ha destacado que las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión pública¹¹².
73. Las autoridades deben facilitar la celebración de reuniones, protestas sociales o manifestaciones públicas, garantizándose que puedan ser llevadas adelante, vistas y oídas por el público destinatario en el espacio elegido por los convocantes, para que llegue el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir¹¹³. Por ello, como regla general el derecho de manifestarse y protestar incluye el derecho de elegir el tiempo, lugar y modo de hacerlo¹¹⁴.
74. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas, consideró que “los Estados tienen la obligación de mantener

¹⁰⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 18

¹¹⁰ 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 33.

¹¹¹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., 2010, p. 32, párr. 20.

¹¹² CIDH, Informe Anual 2015, cap. IV A, párr. 64

¹¹³ Cf. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 60

¹¹⁴ European Court of Human Rights, *Case of Sáská v Hungary*. Final 27/2/2013. P. 21

el orden público, pero las restricciones a la reunión pacífica en relación con su ‘hora, lugar y forma’ deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad”¹¹⁵. En este sentido, el mencionado Relator recomendó que, en el caso de que se adopten, las leyes sobre la libertad de reunión deben evitar prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones¹¹⁶. Es igualmente improcedente la imposición general a los organizadores de una protesta, ya sea de manera formal o informal, de la obligación de negociar la hora y el lugar de la reunión con las autoridades¹¹⁷.

75. La elección del lugar de realización de la protesta constituye un componente sustancial de lo que se pretende comunicar y resulta importante para los manifestantes. Las restricciones sobre los lugares donde se puedan realizar protestas sociales inciden negativamente en la transmisión del mensaje que se pretende enviar a sus destinatarios. La CIDH ya ha expresado que la notificación de la manifestación no puede permitir a las autoridades imponer de manera arbitraria fechas, horarios o lugares para manifestar o protestar, prohibiendo toda manifestación que no cumpla con estas determinaciones.
76. Si una protesta o manifestación busca emitir un mensaje específico para una persona, grupo u organización, ésta debe poder realizarse, en principio, en un lugar y horario que permita la difusión visual y sonora del mensaje, de acuerdo al principio conocido como *sight and sound*¹¹⁸. Con relación al lugar donde se realizan manifestaciones públicas, se ha alertado sobre la práctica mediante la cual las autoridades autorizan a celebrar manifestaciones, pero solamente en las afueras de la ciudad o en una plaza específica, donde queda silenciada su repercusión¹¹⁹. Tal como ha decidido la Corte Europea de Derechos Humanos, dichas restricciones son desproporcionales e injustificadas porque afectan el objetivo mismo de las protestas.¹²⁰
77. La Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado, asimismo, que la prohibición de una manifestación pública por el solo hecho de que hay otro evento público previsto para ocurrir en el mismo lugar y horario, sin un indicativo claro de que los eventos no pueden ser administrados de forma apropiada por parte de las fuerzas de seguridad, interfiere de manera desproporcional en el derecho de reunión.¹²¹ Las tensiones o intercambios acalorados entre grupos opositores no pueden emplearse como única justificación para prohibir las manifestaciones, pues sería desproporcionado y se estaría privando a la sociedad de la oportunidad de escuchar opiniones diferentes. Al contrario, el Estado debe adoptar medidas positivas

¹¹⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, MainaKiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 59

¹¹⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, MainaKiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 39

¹¹⁷ Cf. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, MainaKiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 56

¹¹⁸ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2ª ed., 2010, p. 17, Guiding Principle 3.5.: “Public assemblies are held to convey a message to a particular target person, group or organization. Therefore, as a general rule, assemblies should be facilitated within “sight and sound” of their target audience”.

¹¹⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, MainaKiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 40

¹²⁰ TEDH, Lashmankin y otros Vs. Rusia. *Applications* [57818/09](#) y 14 otras. Sentencia de 29 de mayo de 2017.

¹²¹ TEDH, Lashmankin y otros Vs. Rusia. *Applications* [57818/09](#) y 14 otras. Sentencia de 29 de mayo de 2017, párr. 422.

razonables y oportunas para proteger a los participantes en manifestaciones y contramanifestaciones.¹²²

78. Por otro lado, las contramanifestaciones no pueden interferir con el ejercicio del derecho de terceros de reunirse ¹²³. Las personas deben poder llevar su manifestación a cabo sin temor a ser sometidas a la violencia por sus oponentes, dado que este temor podría disuadir la expresión de determinadas opiniones o perspectivas sobre temas que afectan a una comunidad. En otras palabras, el Estado no debe permitir que el derecho a realizar una contramanifestación se extienda hasta tal punto que interfiera con el derecho de manifestarse de otros grupos.¹²⁴
79. Al ponderar sobre la necesidad de restringir una contramanifestación, los Estados deben tener en cuenta la protección específica que debe otorgarse a los sectores socialmente excluidos o grupos en situación de vulnerabilidad. Manifestantes pertenecientes a minorías, grupos discriminados o en situación de vulnerabilidad deben ser particularmente protegidos de grupos que busquen amenazarlos o amedrentarlos por ejercer sus derechos.
80. La Comisión ha destacado que en caso de considerar que circunstancias relacionadas con el tiempo, modo o espacio constituyen un peligro para quienes protestan o para terceros, las autoridades deben motivar su decisión es con el objetivo de buscar una mejor alternativa. En el supuesto en el que la autoridad decida que es pertinente modificar las circunstancias de tiempo y lugar, es necesario que se brinde un recurso adecuado y efectivo para controvertir esta decisión, el cual sea resuelto por una autoridad diferente de la que la emitió¹²⁵. El procedimiento de revisión de decisiones que prohíban una protesta debe establecerse de una manera que garantice que la decisión se tome antes de la fecha planificada de la protesta. Considerando que puede haber un plazo corto, esto puede lograrse por medio de medidas provisorias¹²⁶.

4. Derecho a escoger el modo de protesta; alcance de la previsión sobre el “ejercicio pacífico y sin armas”

81. En cuanto a las restricciones de modo, “el derecho de reunión, tal como se ha definido en el plano internacional y en los ordenamientos jurídicos internos de rango constitucional en los países de la región, tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica y sin armas”¹²⁷. Dada la obligación del Estado de proteger los derechos humanos en contextos de protesta, incluidos la vida y la integridad de los manifestantes, este calificativo presente en el art. 15 de la Convención Americana

¹²² TEDH, *Öllinger v. Austria*, solicitud 76900/01, sentencia de 29 de junio de 2006; TEDH, *Plattform “Ärzt für das Leben” v. Austria*, solicitud Nº 10126/82, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32.

¹²³ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 30 ; 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 24.

¹²⁴ TEDH, *Plattform “Ärzt für das Leben” v. Austria*, solicitud Nº 10126/82, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32.

¹²⁵ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 130

¹²⁶ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed., 2010, p. 17, Guiding Principle 3.5.:

¹²⁷ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, párr. 198

debe interpretarse en el sentido de que el Estado puede restringir la participación en manifestaciones públicas y protestas a las personas que cometan actos de violencia o que porten armas.

82. 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 -- incluidos los manifestantes-- y mantener el orden público. El accionar violento de manifestantes o de terceros que pongan en riesgo cierto la vida o la integridad física de personas que participan o no de la protesta obliga al Estado a realizar las acciones proporcionadas para prevenir y evitar estos hechos, limitando el derecho a la protesta de los autores de los hechos de violencia.¹²⁸
83. No obstante, la Comisión ha señalado que el carácter pacífico y sin armas previsto en los instrumentos interamericanos como requisito del ejercicio del derecho de reunión, no habilita a que se declare el carácter no pacífico de una manifestación en función de las acciones de algunas personas. Cuando algunos individuos cometen actos de violencia en el contexto de una protesta estos deben ser individualizados, pero los demás manifestantes conservan su derecho a la reunión pacífica. En consecuencia, ninguna reunión debería considerarse desprotegida.¹²⁹
84. El calificativo “pacífico” debe entenderse, en el sentido de que las personas que cometan actos de violencia en el contexto de protestas pueden ver restringido, temporaria e individualmente, su derecho a la manifestación. En el mismo sentido, la Comisión reconoce que el recurso a la fuerza pública puede constituir un elemento importante para proteger la integridad de los manifestantes, así como de personas ajenas a la movilización que se vean involucradas. Por otro lado, la CIDH también ha documentado que el uso excesivo de la fuerza representa con frecuencia una importante fuente de violaciones a estos mismos derechos.
85. Este aspecto es un asunto siempre complejo de resolver, sobre todo en contextos de conflicto social o político. En ese sentido, el uso de la fuerza en el contexto de protestas debe entenderse como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal” (ver Capítulo IV.1). Dentro de ese marco caracterizado por la **excepcionalidad**, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**.
86. La Comisión ha reiterado la necesidad de que la restricción relacionada con el modo pacífico de la protesta no se utilice como una fórmula para restringir de modo

¹²⁸ Consejo de Derechos Humanos 25º período de sesiones “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo” A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014, p. 3

¹²⁹ Naciones Unidas. 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 9; 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. 30 de septiembre de 2015. Report of the UN High Commissioner for Human Rights on ‘effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests’, UN Doc A/HRC/22/28 de 21 de enero de 2013, para. 10.; Amnistía Internacional, *Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials*, pp. 148 c)

arbitrario y permanente el derecho de reunión y manifestación. Por ejemplo, a la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos de los manifestantes por la mera generación de molestias o distorsiones a los derechos de otras personas. Sobre la cuestión, la CIDH manifestó que se “reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”¹³⁰.

87. La propia CIDH ha indicado, que ante una posible colisión determinada por el modo de la protesta --cuando supone cortar u ocupar parte de una calzada o ruta-- entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, “corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”¹³¹.
88. Es muy común la utilización de bandanas, máscaras, capuchas, gorras, mochilas y otros tipos de vestimenta y accesorios en las manifestaciones públicas. Estos elementos no pueden considerarse señales suficientes de amenaza de uso de la violencia, ni ser usados como causales de dispersión, detención o represión de manifestantes. La CIDH ha destacado que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en el fortalecimiento de la participación política y la construcción de mayores niveles de participación ciudadana.¹³²
89. La Comisión ha señalado que una protesta social puede manifestarse de muy diversas formas y en las Américas se conocen algunos como cortes de ruta, cacerolazos, vigiliats. Las condiciones en las que se presentan muchas de estas manifestaciones y reivindicaciones son complejas y requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos”.¹³³

¹³⁰ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, párr. 198

¹³¹ Cf. CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005*, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión” párr. 93

¹³² CIDH, *Informe Anual 2015*, cap. IV A, párr. 64

¹³³ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 131

CAPÍTULO IV
OBLIGACIÓN DE PROTEGER
Y FACILITAR

IV. OBLIGACIÓN DE PROTEGER Y FACILITAR

90. En el momento concreto en que ocurre una protesta, la intervención del Estado debe prestar especial atención a los deberes de protección y facilitación, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la CADH. La Convención Americana, en su artículo 1, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en el pacto. Esta obligación implica “el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹³⁴ A su vez, el artículo 2 exige que los Estados adopten medidas “en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías”.¹³⁵
91. Esta Comisión ya ha señalado que “[e]l interés social imperativo del que se reviste el derecho a participar en manifestaciones públicas hace que exista una presunción general en favor de su ejercicio”¹³⁶. Esta presunción debe estar establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, y aplicarse a todos sin discriminación.¹³⁷ Estas normas deben ser claras en sus formulaciones, coherentes entre sí, conformes con las normas internacionales, y deben interpretarse siempre a favor de quienes deseen ejercer este derecho.¹³⁸ Si las disposiciones jurídicas no están claras, deben aclararse o, en su caso, interpretarse a favor de quienes ejerzan el derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión.¹³⁹
92. En ese mismo sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha exhortado a los Estados “a promover un entorno seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, velando además porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma

¹³⁴ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166; Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C Nº 5, párr. 175.

¹³⁵ Corte IDH, Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C Nº 52, párrafo 207; Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C Nº 104, párr. 108; Corte IDH, Caso Cantoral Benavidez Vs. Perú, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C Nº 69, párr. 178; Corte IDH, Caso La Cantuta Vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 172.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 65; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 50; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 26.

¹³⁸ 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*, A/HRC/31/66.

¹³⁹ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 50.

clara y explícita un supuesto favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva”.¹⁴⁰

93. En definitiva, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas y manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público, aún en los casos en que se hacen sin aviso previo.¹⁴¹ El derecho a participar en manifestaciones públicas debe ser permitido aun cuando no exista una regulación legal, y no debe exigirse que aquellas personas que quieran manifestarse tengan que obtener autorización para hacerlo.¹⁴² Las protestas espontáneas también se encuentran protegidas, en ese sentido no debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida”¹⁴³.
94. En los países en los que existan sistemas de notificación o anuncio previo, los cuales pueden justificarse sobre la base de la protección de este derecho, “esto no significa que los Estados solo tienen la obligación positiva de facilitar y proteger a las reuniones de las que se dé aviso”¹⁴⁴. Asimismo, el derecho a participar en manifestaciones públicas no debe quedar sujeta a una regulación burocrática indebida, que impida que sea ejercida en la práctica.¹⁴⁵
95. Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados. La actuación policial, tal como ha considerado la CIDH en su informe anual 2015 “debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes (...)”¹⁴⁶.
96. La CIDH ha destacado que los Estados, al determinar su actuación en los contextos de manifestación pública, suelen subordinar el ejercicio del derecho a la protesta social al presunto mantenimiento de intereses colectivos como el orden público y la paz social, basándose en la vaguedad o ambigüedad de estos términos para justificar decisiones restrictivas de los derechos. La noción de orden público y paz social que se impone parece preocupada únicamente en garantizar el orden como una expresión del poder del Estado y privilegiar los derechos e intereses de quienes se puedan ver afectados circunstancialmente por las protestas¹⁴⁷.
97. Como ha sostenido la Comisión el accionar del Estado en el desarrollo de las protestas involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos hasta el

¹⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014, párr. 3; Consejo de Derechos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas*, A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014, párr. 3. Resaltado nuestro.

¹⁴¹ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 50.

¹⁴² CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 65.

¹⁴³ 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*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 17.a.

¹⁴⁴ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 66.

¹⁴⁵ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 66.

¹⁴⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 68.

¹⁴⁷ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 59.

acompañamiento a las personas que participan en la manifestación para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria¹⁴⁸. Estas acciones deben incluir medidas para facilitar el momento de desconcentración de los manifestantes, las previsiones para evitar accidentes o medidas para asistir a personas accidentadas o con problemas de salud en el contexto de una manifestación.

98. Entre las obligaciones del Estado se incluyen necesariamente la protección de la vida, la integridad física, la dignidad y otros derechos de los funcionarios encargados de intervenir en los operativos que se desarrollan en el contexto de protestas sociales. Esto requiere, entre otras medidas, la provisión a los agentes de seguridad de equipamiento adecuado, elementos de protección e intervención y capacitación acorde a la complejidad de las tareas que deben realizar.
99. Las autoridades deben prever y disponer de las distintas instancias de diálogo e intercambio con los manifestantes antes y durante el desarrollo de la protesta. La rendición de cuentas, el registro de las actividades del operativo y el acceso a ellos es un elemento determinante no sólo a los fines de establecer las responsabilidades posteriores sino también para la protección de los derechos humanos durante el desarrollo de las protestas. Estas obligaciones de respetar, proteger y facilitar el derecho a la protesta incluyen la prevención de acciones que puedan dañar la integridad física de las personas; ha sostenido esta Comisión que “cuando una manifestación o protesta conduce a situaciones de violencia debe entenderse que el Estado no fue capaz de garantizar el ejercicio de este derecho”¹⁴⁹.
100. A continuación se abordan los siguientes aspectos de central importancia en la gestión de una protesta por parte de las instituciones estatales:
 1. el uso general de la fuerza policial en el contexto de protestas;
 2. las regulaciones más específicas sobre la portación y el uso de armas de fuego, el uso de las llamadas armas menos letales y los procedimientos para la realización de detenciones;
 3. los operativos policiales, protocolos y estructura institucional de las fuerzas de seguridad y la prohibición de las Fuerzas Armadas de intervenir en el contexto de manifestaciones públicas;
 4. las instancias de interlocución y negociación vinculadas a la reducción del conflicto y de la violencia y a la preservación de la vida y la integridad física. Las acciones para dar seguridad a los manifestantes y terceros, en particular cuando participan grupos vulnerables o especialmente protegidos;
 5. el deber de no criminalizar a los líderes y participantes de manifestaciones y protestas.

1. El uso de la fuerza en el contexto de protestas

101. El recurso a la fuerza pública puede constituir un elemento importante para garantizar el derecho a la protesta y proteger la integridad de los manifestantes. Por otro lado, también representa una importante fuente de violaciones a estos mismos derechos.

¹⁴⁸ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, par. 193

¹⁴⁹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 68.

102. En su Informe Anual 2015, esta Comisión recordó, con base en diferentes informes¹⁵⁰ y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano¹⁵¹, lo irreversible de las consecuencias que pueden derivarse del uso de la fuerza. Por ello, ésta se concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la **excepcionalidad**, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de **legalidad**, **absoluta necesidad** y **proporcionalidad**”¹⁵².
103. El principio de *legalidad*, ha sido definido por la CIDH como la obligación Estatal de “sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia” destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones¹⁵³. Por su parte, la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza “debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación”¹⁵⁴.
104. El principio de *absoluta necesidad* refiere a la posibilidad de recurrir a “las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante”¹⁵⁵. A su vez, de conformidad con las circunstancias del caso, es necesario “verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger”¹⁵⁶. De manera concreta ha establecido también que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, “inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”¹⁵⁷.

¹⁵⁰ CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2006, párr. 64; CIDH: Informe N° 90/14, Admisibilidad y Fondo, Luis Jorge Valencia Hinojosa, Ecuador, 4 de noviembre de 2014, párr. 181; Informe sobre terrorismo y derechos humanos, 22 de octubre de 2002, párr. 87; Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 114.

¹⁵¹ Corte IDH: Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C N° 292, párr. 265; Caso J. Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C N° 275, párr. 330; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C N° 251, párr. 85

¹⁵² CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7.

¹⁵³ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 97.

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C N° 292, párr. 265.

¹⁵⁵ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 116.

¹⁵⁶ Corte IDH: Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C N° 150, párrs. 67-68; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C N° 251, párr. 85.

¹⁵⁷ Corte IDH: Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C N° 281, párr. 134; Caso Nadege Dorzema y otros. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C N° 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Kakoulli v. Turquía, N° 38595/97. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

105. El Código de Conducta de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley prevé que las fuerzas de seguridad podrán usar la fuerza “sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”¹⁵⁸. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley reafirman el principio de ultima ratio al prever que los agentes, 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”¹⁵⁹.
106. Finalmente, la Comisión ha entendido el principio de *proporcionalidad* como “la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible”¹⁶⁰. Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben “aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda”¹⁶¹. Circunstancias como “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”¹⁶² son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden, pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento “reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona”¹⁶³.
107. Los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros”¹⁶⁴.
108. La decisión de usar, o no, todo tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión¹⁶⁵. En particular, algunos Estados han avanzado en la definición de criterios mínimos para todas las fuerzas de seguridad que tienen como objetivo fundamental no solamente el respeto y la protección de los derechos de los participantes de la manifestación, como también la protección de la vida y la integridad física de todos los involucrados.

¹⁵⁸ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

¹⁵⁹ ONU, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Principio 4.

¹⁶⁰ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

¹⁶¹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

¹⁶² CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, Principio Nº 9.

¹⁶³ Corte ID. Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C Nº 281, párr. 136.

¹⁶⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 79.

¹⁶⁵ Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials Guideline 7 e).

109. Es importante destacar que el Estado tiene la obligación de proteger a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de terceros y actores no estatales, inclusive personas que puedan sostener opiniones opuestas¹⁶⁶. El uso de la fuerza en manifestaciones puede mostrarse necesario y proporcional en los casos en que existan amenazas que pongan en riesgo cierto la vida o la integridad física de personas presentes que participen o no en la protesta.
110. Los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad deben 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 personas¹⁶⁷.
111. Al momento de diseñar los planes de intervención, se debe tomar en consideración que muchas veces las instituciones del Estado que deben intervenir han mantenido relaciones conflictivas con los manifestantes. El diseño de estos operativos debe, asimismo, respetar aspectos relacionados con los valores socioculturales de quienes participan en la protesta y/o su pertenencia a grupos que deben ser especialmente protegidos.
112. Algunas normativas locales instruyen a los efectivos que participan en operativos en contextos de protesta que ejerzan el máximo nivel de tolerancia hacia agresiones no letales.¹⁶⁸ El abordaje en este tipo de situaciones debería estar orientado por la perspectiva de la facilitación, y no de la contención o incluso la confrontación.¹⁶⁹ En ese sentido, se ha reiterado que la desconcentración de una manifestación sólo puede justificarse en el deber de protección de las personas¹⁷⁰. Además, la mera desconcentración de una manifestación no constituye, en sí misma, un fin legítimo que justifique el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.
113. Es necesario que los Estados avancen en regulaciones sobre su accionar y en especial sobre el uso de la fuerza y de la actuación policial en los contextos específicos de protesta. Los objetivos de estas regulaciones deben incluir tanto la prevención y prohibición de violaciones mediante el abuso de armas de fuego, o armas y elementos menos letales, mediante detenciones ilegales, golpes o cualquier forma de abuso de la fuerza que puede verse comprometida en una manifestación, así como el modo de utilización de la fuerza para proteger derechos comprometidos en una protesta social mediante acciones que faciliten el derecho a manifestarse, prevengan e impidan lesiones a la integridad u otros derechos, de los manifestantes o terceros producidos por actores estatales o no estatales.

2. Máxima restricción de las armas de fuego

¹⁶⁶ CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 50.

¹⁶⁷ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 133.

¹⁶⁸ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 80; Sudáfrica: Police Standing Order 262 sobre gestión de multitudes, 2004.

¹⁶⁹ Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp. 150.

¹⁷⁰ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 133; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 67.

114. Tal cómo destacó esta Comisión, el uso de armas de fuego es una medida extrema. No deben utilizarse excepto en aquellas oportunidades en que las instituciones policiales no puedan reducir o detener con medios no letales a quienes amenazan la vida o la integridad de efectivos policiales o de terceras personas.¹⁷¹ Este principio general que rige el uso de la fuerza letal por parte de la policía tiene una aplicación particular al ámbito de las protestas o manifestaciones públicas.¹⁷²
115. Los mecanismos internacionales de protección ya han destacado en reiteradas ocasiones que de los principios generales de uso de la fuerza, como los de necesidad y proporcionalidad, se deriva que no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación, o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud¹⁷³.
116. Esta Comisión considera, asimismo, que la fuerza potencialmente letal no puede ser utilizada meramente para mantener o restituir el orden público o para proteger bienes jurídicos menos valiosos que la vida como, por ejemplo, la propiedad. Sólo la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza¹⁷⁴. Tal cómo ha considerado el Relator Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias:

“El principio de ‘protección de la vida’ exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se

¹⁷¹ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 118; ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, párr. 58.

¹⁷² CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81. UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 párr.75. También Amnistía Internacional ha desarrollado estos principios en Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp 148 i).

¹⁷³ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 25º período de sesiones ha resuelto respecto de “La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas” (párr. 11 y 13): “Afirma que nada puede justificar nunca las prácticas de “tirar a matar”, ni tampoco el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, unos actos que son ilícitos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos” y que “Insta a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado”.

¹⁷⁴ Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/L.20, de 24 de marzo de 2014, art. 10; Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas, A/HRC/RES/25/38 de 11 de abril de 2014, art. 10. Código de conducta de Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y Comentario Interpretativo (art. 3): “El uso de armas defuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. 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 extremas”. Asimismo, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley determinan: “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” (Principio 9).

*utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape*¹⁷⁵

117. El uso de armas de fuego en contexto de protestas sociales casi nunca se encuentra justificado por este criterio de proporcionalidad. Tal como consideró oportunamente la CIDH, esto implica que los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas¹⁷⁶. La prohibición de portar armas de fuego y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales¹⁷⁷. Es en ese sentido, que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales.¹⁷⁸
118. Aunque los operativos puedan contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso¹⁷⁹, para este supuesto extremo deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada¹⁸⁰.
119. En algunos casos, se ha verificado que los agentes policiales portan armas y/o municiones propias, con o sin autorización o registro. La Comisión considera que los Estados deben prohibir de manera enfática que, en ámbitos en los que se desarrollen protestas o manifestaciones, los agentes policiales porten cualquier clase de armas y/o municiones de su propiedad, que no sean las reglamentariamente provistas por la institución de pertenencia, independientemente de que estas armas particulares estén debidamente registradas para su uso general¹⁸¹.

a) Adquisición, uso y control de armas menos letales

¹⁷⁵ OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 72 y 73

¹⁷⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, par 201.

¹⁷⁷ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82; Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68 a); UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 par.75). Amnistía Internacional también ha señalado que las armas de fuego no deben ser utilizadas como herramientas tácticas en la contención de asambleas públicas (Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp 148 i).

¹⁷⁸ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82

¹⁷⁹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha exhortado "... a los Estados a que, con carácter prioritario, velen por que sus leyes y procedimientos nacionales se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en lo que se refiere al uso de la fuerza y sean aplicados de forma efectiva por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en particular los principios aplicables del cumplimiento de la ley, a saber los principios de necesidad y proporcionalidad, teniendo presente que la fuerza letal solo puede usarse como protección contra amenazas inminentes a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una manifestación". Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 marzo de 2014. Párr. 10.

¹⁸⁰ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 82

¹⁸¹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.83

120. La producción, la adquisición y la utilización de las llamadas “armas menos letales” han experimentado un notorio incremento, debido en gran parte a los avances tecnológicos en este campo. Existe hoy una enorme variedad de armas denominadas “no letales” o “menos letales” disponibles en el mercado, que son adquiridas por los Estados y usadas por las policías y personal de seguridad. Desde diferentes tipos de balas de goma, gases lacrimógenos, proyectiles de descarga eléctrica, proyectiles de caucho, camiones hidrantes, balas de plástico, dispositivos sonoros y de energía, entre otros. Sin embargo, este avance no tiene un correlato en regulaciones que supervisen y controlen la producción, adquisición y uso de este tipo de armamentos.¹⁸²
121. No puede trazarse una línea divisoria nítida entre armamento letal y no letal: “cabe recordar que casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vidas o lesiones graves”¹⁸³. La evidencia empírica muestra que en muchos casos las afectaciones a la integridad física han sido ocasionadas por el mal uso de este tipo de armamentos. Este es el caso de munición de goma disparada a corta distancia y a la parte superior del cuerpo, de gases lacrimógenos disparados hacia el cuerpo de las personas, gases irritantes usados contra niños o ancianos o pistolas de descarga eléctrica usadas contra personas con afectaciones cardíacas. Por lo tanto, se debe tener en cuenta no sólo el diseño o las características del arma, sino también otros factores relativos a su uso y control.
122. La Comisión ha advertido sobre el frecuente efecto indiscriminado de las armas menos letales en el contexto de protestas sociales. Este es el caso de los gases lacrimógenos y de los dispositivos de disparos a repetición que, en ocasiones, son utilizados para disparar proyectiles de goma, recubiertos de goma, de plástico o caucho. El uso de este tipo de armas debe ser desaconsejado, debido a la imposibilidad de controlar la dirección de su impacto. Es importante impulsar estudios para profundizar el conocimiento médico disponible respecto de los impactos en la salud y en la integridad de cada una de las armas existentes, así como cuáles son las formas seguras de uso de cada tipo de arma.¹⁸⁴
123. También se ha constatado que dentro del armamento reglamentario y disponible en las instituciones de seguridad, en algunos países existen escopetas que admiten alternativamente ser cargadas con cartuchos de munición de plomo, de goma o de estruendo.¹⁸⁵ Este tipo de armas resultan particularmente esquivas a los mecanismos corrientes de control durante los operativos y para la reconstrucción administrativa y/o judicial de su uso. La disponibilidad de estas escopetas exige que los controles requeridos para excluir las armas de fuego se extiendan a las municiones.

¹⁸² El vacío de estándares ha sido reconocido por el Relator de Ejecuciones Extrajudiciales de ONU, Christof Heyns, quien remarcó la necesidad de “determinar la forma en que las normas establecidas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y la jurisprudencia pertinente deberían aplicarse a las situaciones creadas por las nuevas tecnologías” (ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Nota del Secretario General, A/69/265, 6 Agosto 2014 párr.73).

¹⁸³ ONU Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Nota del Secretario General, A/69/265, 6 Agosto 2014 párr.69.

¹⁸⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.84

¹⁸⁵ En algunos casos, se ha notado el uso de este tipo de armas se ha utilizado en la Argentina en represiones que han causado muertos, aunque el uso de estas armas y los problemas de atribución de responsabilidad que se derivan de su diseño no son exclusivos de ese país.

124. Los Estados deben establecer pruebas adecuadas para aprobar la adquisición e incorporación de nuevas armas a sus dispositivos reglamentarios y contar con criterios acerca del tipo de expertos multidisciplinarios e independientes que puedan realizarlos, que no presenten conflictos de interés con actividades comerciales. Deben desarrollarse estándares que regulen aspectos críticos que hacen a la seguridad de las armas. Por ejemplo, debe regularse la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes; los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos, el volumen y frecuencia en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles. Además, el comercio de este tipo de armamento debe estar sujeto a controles y regulaciones, del mismo tipo que las aplicadas al comercio de armas convencionales¹⁸⁶.
125. Los Estados deben incorporar protocolos y contenidos de formación específicos para los agentes orientados al uso seguro de cada armamento en particular. Los protocolos deben fortalecer la prevención de usos inadecuados o abusivos que puedan resultar en la herida o muerte de personas y deben contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física¹⁸⁷. Por ejemplo, los gases lacrimógenos no deben ser utilizados en espacios cerrados o frente a personas que no tienen una vía de desconcentración o evacuación¹⁸⁸. La utilización de armamento no letal debe estar precedida de avisos formales, que den oportunidad a las personas de evacuarse sin provocar situaciones de pánico o estampidas, se debe establecer la obligación de elaborar definiciones explícitas acerca de quién debe autorizar su empleo y se deben construir pautas de atribución de responsabilidad por el incorrecto uso de cada tipo de arma o dispositivo implementado.
126. Por otra parte, la Comisión cree relevante que se ponga atención al desarrollo de tecnologías de sistemas sin operadores controlados a distancia (como por ejemplo los drones). Este nuevo campo de desarrollo tecnológico es pasible de ser utilizado en el contexto de manifestaciones sociales o en el control de multitudes. De acuerdo a lo señalado por el Relator de Ejecuciones Extrajudiciales: “La disponibilidad de tecnología avanzada lleva aparejada un aumento de los niveles de obligación, tanto respecto de las decisiones sobre si se debe usar la fuerza y en qué medida como de la rendición de cuentas y la supervisión en relación con el ejercicio de esa facultad discrecional”.¹⁸⁹
127. En función de lo hasta aquí expuesto, la Comisión reitera¹⁹⁰ que la ley debe disponer claramente las circunstancias que justifican el uso de la fuerza en el marco de las protestas, así como el nivel de fuerza aceptable para tratar con diversas amenazas. Particularmente, los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones

¹⁸⁶ Conforme sostuvieron Amnistía Internacional y Omega Foundation. Véase, AI y Omega Foundation, *The Human Rights Impact of Less Lethal Weapons and Other Law Enforcement Equipment*, pag. 8. Amnesty International Ltd. 2015.

¹⁸⁷ Debe incluirse la consideración de las restricciones de uso de este tipo de armamento frente a niños, mujeres embarazadas, las personas con discapacidad física o afectaciones a la salud y los ancianos.

¹⁸⁸ ONU Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Nota del Secretario General, A/69/265, 6 Agosto 2014 párr.71.

¹⁸⁹ ONU Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Nota del Secretario General, A/69/265, 6 Agosto 2014 párr.67.

¹⁹⁰ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.120

públicas, y garantizar el uso adecuado y proporcionado de las armas menos letales, a través de la elaboración de protocolos de actuación claros y respetuosos de los estándares internacionales en la materia.

b) Detenciones

128. Sobre las eventuales detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad en el contexto de las manifestaciones públicas, esta Comisión ha considerado que deben cumplir con todos los requisitos impuestos por las leyes internas y los estándares internacionales¹⁹¹. En su Informe conjunto, los Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han sostenido que la facultad de practicar detenciones puede desempeñar una importante función protectora en las reuniones al permitir a los agentes del orden retirar a las personas que se comportan de forma violenta, donde el término “detención” se refiere a cualquier privación de libertad y no se limita a la detención formal según el derecho interno. Por ello, es esencial que la facultad de detención se ejerza con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las que se refieren a los derechos a la intimidad, la libertad y las debidas garantías procesales.¹⁹²
129. La fuerza empleada por los agentes policiales para inmovilizar o detener a alguien en una manifestación debe ser estrictamente proporcional al objeto que deba alcanzarse y sólo se aplicará en la medida necesaria según la resistencia ofrecida por la persona contra la que es preciso utilizarla. Asimismo, la CIDH recuerda los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas deben ser observados en el contexto de las detenciones realizadas en manifestaciones y protestas sociales. En ese sentido, se ha definido la privación de libertad como “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”¹⁹³
130. De ésta manera, toda persona detenida en una manifestación pública tiene derecho a condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal; las autoridades estatales ejercen en estos casos un control total sobre la persona que se encuentra bajo su custodia, por lo que el Estado es garante de su integridad personal¹⁹⁴. Las detenciones

¹⁹¹ Corte IDH: Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C Nº 170, párr. 51, y Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C Nº 180, párr. 89. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011. Párr. 106; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 121.

¹⁹² 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 44

¹⁹³ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 143; CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Ver también el Comentario General sobre el artículo 10 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, E/CN.4/1997/34.

¹⁹⁴ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, Art. 151.

o traslados de las personas detenidas en protestas sociales no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad; ni se podrán realizar en condiciones que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública¹⁹⁵.

131. Las autoridades no pueden obligar a las personas detenidas en manifestaciones a que permanezcan durante un periodo irrazonablemente prolongado de tiempo bajo condiciones climáticas que representen un riesgo a la salud, ni privarlas del acceso a comida y agua, ni de atención médica en el caso de que se encuentren heridas¹⁹⁶ o pertenezcan a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad o portadoras de enfermedades que requieran atención especial¹⁹⁷.
132. Asimismo, ningún participante de protestas sociales pueda ser sometido a detención o prisión arbitrarias. La Convención Americana determina en su artículo 7º que “nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados parte o por las leyes dictadas conforme a ellas”¹⁹⁸ y que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Cf. los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, que determinan: Principio I, “Trato Humano - toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad. Se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura (...) tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona. No se podrá invocar circunstancias, tales como, estados de guerra, estados de excepción, situaciones de emergencia, inestabilidad política interna, u otra emergencia nacional o internacional, para evadir el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de trato humano a todas las personas privadas de libertad”; Principio IX: “(...) Los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes; ni se podrán realizar en condiciones que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública”. Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

¹⁹⁶ En el caso de personas heridas en el contexto de protestas por las fuerzas de seguridad cabe destacar la existencia de un especial deber de atención a la salud por parte del Estado, tal cómo se desarrolla en este informe en el acápite sobre planificación de operativos. Véase, Naciones Unidas, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Principio 5.

¹⁹⁷ Cf. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, que determinan: Principio X: “las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros (...) las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal”; Principio XI: “Alimentación - Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, y tome en consideración las cuestiones culturales y religiosas de dichas personas, así como las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos. Dicha alimentación será brindada en horarios regulares, y su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley. Agua potable: Toda persona privada de libertad tendrá acceso en todo momento a agua potable suficiente y adecuada para su consumo. Su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley”.

¹⁹⁸ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7.2

¹⁹⁹ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7.3

133. En su Informe sobre Seguridad Ciudadana, esta Comisión ha considerado que “la garantía de legalidad de la detención establecida en el artículo 7 contempla un aspecto sustantivo y otro formal o procesal. El aspecto sustantivo 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.”²⁰⁰
134. Asimismo, la Convención determina que “toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella”²⁰¹ y que “debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad”²⁰².
135. En relación a la necesidad de que los Estados arbitren todos los medios necesarios para asegurar que las personas detenidas y sus familiares reciban información precisa respecto de los motivos de detención y del sitio del alojamiento²⁰³, la Corte IDH ha establecido que “el detenido y quienes ejercen su representación o custodia legal tienen derecho a ser informados de los motivos y razones de su detención cuando ésta se produce, lo cual ‘constituye un mecanismo para evitar detenciones arbitrarias o ilegales desde el momento mismo de la privación de la libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo’”²⁰⁴. En el caso de personas detenidas en manifestaciones esos registros deben ser de acceso público.
136. Además, los Estados deben poner en práctica mecanismos que aseguren protección especial de personas menores de dieciocho años, fundamentalmente en cuanto a la comunicación inmediata al juez competente y a los padres o responsables, así como la realización de un examen médico donde se certifique su estado de salud al momento de la detención²⁰⁵.
137. Respecto del control judicial, la Corte Interamericana ha determinado que debe ocurrir sin demora, dicho control 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 inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia. 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 Convención²⁰⁶.

²⁰⁰ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, Art. 145

²⁰¹ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7.4

²⁰² Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7.5

²⁰³ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, Capítulo V, punto C. “Derecho a la libertad y la seguridad personales”; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 122.

²⁰⁴ Caso Juan Humberto Sánchez. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C Nº 99, nota 4, párr. 96.

²⁰⁵ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 232, “Recomendaciones específicas”, pág. 108.

²⁰⁶ Corte I.D.H., Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C Nº 187, párrafo 65.

138. En particular, en los contextos de protesta social los Estados deben abstenerse de incurrir en prácticas de detenciones masivas, colectivas o indiscriminadas. La Corte IDH ha considerado que tácticas policiales de detenciones colectivas como “las razias”²⁰⁷ son incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales, entre otros, de la presunción de inocencia, de la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia– y de la obligación de notificar a los encargados de los menores de edad”.²⁰⁸
139. En otro precedente relativo a detenciones masivas, la Corte IDH también sostuvo que “una detención masiva y programada de personas sin causa legal, en la que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito constituye una detención ilegal y arbitraria”²⁰⁹.
140. Asimismo, la Comisión reitera que también en relación a los operativos realizados en el contexto de protestas los Estados deben adecuar el ordenamiento jurídico interno y los procedimientos y prácticas institucionales para prevenir, y en su caso investigar y sancionar, casos de detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado²¹⁰, situación que incluye, entre otras obligaciones:
 - i. establecer que la privación de la libertad de cualquier persona solamente puede hacerse en las circunstancias taxativamente establecidas en la ley;
 - ii. garantizar el trato digno a las personas bajo custodia de las autoridades del Estado;
 - iii. incorporar la obligación de los agentes del Estado de informar de inmediato a la persona detenida los motivos de su detención;
 - iv. poner en conocimiento de la detención de inmediato al juez competente, para que resuelva sobre la situación de la persona detenida;
 - v. informar a los familiares y allegados de la persona detenida sobre el lugar donde se encuentra, así como sobre los motivos de la detención;
 - vi. garantizar la asistencia letrada a la persona detenida desde el momento de la detención;
 - vii. organizar un registro público de personas detenidas.

c) Desalojos

141. Algunas situaciones de protesta social se desarrollan en un contexto de vulneración previa de derechos y pueden incluir acciones de resistencia a la acción del Estado, casos en los cuales los manifestantes quedan particularmente expuestos a la represión policial. En ese sentido, la Comisión Interamericana destacó que las autoridades deben ofrecer respuestas adecuadas a la complejidad con la que se

²⁰⁷ Operativos policiales que tienen por objeto rodear un predio, una calle, un barrio o un evento, impedir los movimientos de las personas que quedan atrapadas en este rodeo y privarlas de su libertad o trasladarlas a dependencias policiales. Corte IDH Caso Bulacio Vs. Argentina Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). Punto 56

²⁰⁸ Corte IDH Caso Bulacio Vs. Argentina Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). Punto 137.

²⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Servellón García y otros vs. Honduras, sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 134.

²¹⁰ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 232, “Recomendaciones específicas”, pág. 108.

presentan muchas de las manifestaciones y reivindicaciones que tienen lugar en la región²¹¹.

142. Conforme se ha establecido, las formas de protesta son variadas e incluyen, entre otras, las ocupaciones – ya sea de un edificio público o privado o un terreno escuela²¹² – y los cortes de vías. Las acciones de este tipo con frecuencia son respondidas por el Estado con operativos de desalojo.
143. En muchos casos los desalojos forzados se dan en el contexto de emprendimientos públicos o inclusive privados y son resistidos por los pobladores, campesinos, indígenas o trabajadores que ocupan el lugar. También la alta concentración de la tierra en algunos países de la región se ha enfrentado a la movilización de sectores sociales que buscan una mejor distribución de los predios agrarios, lo que ha provocado reacciones violentas por parte de sectores latifundistas que, en algunos casos, han contado con la aquiescencia y connivencia de funcionarios locales²¹³.
144. Ésta Comisión ha expresado de forma reiterada que, conforme a las normas y estándares internacionales, los Estados deben restringir la ejecución de desalojos forzosos y están obligados a adoptar medidas para proteger a las personas y comunidades perjudicadas por tales operativos²¹⁴, pues los casos de desalojos forzosos son “*prima facie* incompatibles” con los con los principios del derecho internacional.²¹⁵ En el caso de que se realicen, se deberán adoptar las medidas necesarias para minimizar su impacto en la población afectada²¹⁶, en particular respecto a grupos vulnerables como niños y niñas, personas con discapacidad y adultas mayores, mujeres, pueblos indígenas, entre otros grupos y sectores marginados.²¹⁷
145. Al implicar generalmente un empleo acentuado de la fuerza, el orden para realizar este tipo de operativos y la manera de ejecutarlos debe cumplir con criterios

²¹¹ Cf. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 59.

²¹² Véase, por ejemplo, la audiencia temática “Brasil: Protestas estudiantiles en Sao Paulo”. CIDH, 157º Periodo de Sesiones (abril de 2016).

²¹³ Ver a modo de ejemplo CIDH Informe Nº 25/09, Caso 12.310, Fondo, Sebastiao Camargo Filho vs. Brasil. 19 de marzo de 2009.

²¹⁴ Convención Americana (Artículos 21 y 26), la Declaración Americana (artículos IX, XI y XXIII), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11); y otros instrumentos y pronunciamientos como: las Observaciones Generales Nº 4 (1991) y Nº 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Rectores de los desplazamientos internos, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General en su resolución 60/147. los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo de Naciones Unidas.]

²¹⁵ ONU. Comité DESC. Observación General Nº 4 (1991), párr. 18. En sentido similar Comité DESC. Observación General Nº 7 (1997) (E/1998/22). Anexo IV. Párr 18.

²¹⁶ Los Estados deben proporcionar una indemnización y alojamiento alternativo, o la restitución, excepto en los casos de fuerza mayor; además de garantizar “como mínimo” y “sin discriminación”: “a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) pienso para los animales y acceso a la recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños. Los Estados también deberían asegurar que los miembros de la misma familia ampliada o comunidad no se separen a consecuencia de los desalojos”. ONU. Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo de Naciones Unidas. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, párr. 52.

²¹⁷ CIDH, Informe Anual 2015, Cap. IV A, párr. 166.

específicos de garantía de derechos, particularmente cuando se encuentre involucrado el derecho a la protesta social. Los Estados deben evaluar estas circunstancias de forma que su actuación frente a situaciones de protesta pueda estar orientada, en cada caso, a la protección de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, incluyendo medidas y directrices específicas para el control del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. En ningún caso la intervención estatal debería dar lugar a la vulneración de otros derechos, como el derecho a la vida e integridad física, los derechos de participación en los asuntos públicos, libertad de expresión, reunión y libertad de asociación, el derecho a la vivienda, entre otros.

146. La Comisión ha expresado que al ejecutar órdenes de desalojo o de arresto de personas en una ocupación, los agentes policiales no pueden actuar en forma ilimitadamente discrecional al realizar sus funciones de hacer cumplir la ley. La ocupación de una propiedad ajena y la existencia de órdenes de arresto en virtud de ello no podrían justificar, por sí mismas, el uso de fuerza letal ni poner en riesgo la integridad física de las personas. La Comisión ha resaltado que los delitos contra el patrimonio no incluyen, necesariamente, un elemento de violencia. El uso de fuerza letal meramente para cumplir órdenes de arresto cuando no estén involucrados actos de violencia es innecesario y desproporcionado²¹⁸. Ha considerado, además, que el hecho de negociar con los ocupantes sólo durante algunas horas antes de emprender una incursión violenta no es suficiente para determinar la imposibilidad de hacer cumplir la ley sin recurrir al uso de la fuerza extrema²¹⁹.
147. En el caso de las tomas y ocupaciones de escuelas como una forma por la que los estudiantes hacen conocer a las autoridades estatales sus críticas, demandas y reivindicaciones. La Comisión ha destacado que las ocupaciones de escuela constituyen formas legítimas de ejercicio del derecho a la protesta social, particularmente en contextos en los que los niños, niñas y adolescentes no disponen de otros canales para hacer conocer sus reclamos respecto de las políticas que los afectan²²⁰.
148. La Comisión considera que la garantía del derecho a la protesta de los niños, niñas y adolescentes implica que el desalojo forzoso de un edificio ocupado en el marco de un reclamo social debe realizarse mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos. El deber especial de protección que tiene el Estado en relación a este grupo impone el diálogo y la negociación como método prioritario y predominante de actuación de los agentes estatales²²¹. Aun cuando las autoridades tomen, de forma legal y legítima, la decisión de desalojar un edificio, la orden de desalojo debe ser comunicada y explicada de manera clara, de forma a permitir la comprensión y el cumplimiento por parte de los

²¹⁸ Cfr. CIDH, informe N° 57/02, Caso Finca la Exacta Vs. Guatemala. Fondo. 21 de octubre de 2002. Párr. 38 a 41.

²¹⁹ Cfr. CIDH, informe N° 57/02, Caso Finca la Exacta Vs. Guatemala. Fondo. 21 de octubre de 2002. Párr. 54.

²²⁰ Cfr. audiencia temática “Brasil: Protestas estudiantiles en Sao Paulo”, 157º Período de Sesiones (abril de 2016).

²²¹ Cfr. audiencia temática “Brasil: Protestas estudiantiles en Sao Paulo”, 157º Período de Sesiones (abril de 2016).

manifestantes, ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin el recurso a la fuerza policial²²².

149. La resistencia a un desalojo puede, en algunos casos, constituir una forma de protesta cuando el operativo represente una violación del derecho a la vivienda. Ha considerado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que “la tenencia [de la vivienda o tierra] adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento y otras amenazas”²²³.
150. En estos casos, los desalojos sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales, advirtiendo que no deberían dar lugar a que haya personas que queden sin vivienda o expuestas a vulneraciones de otros derechos humanos²²⁴. Ante la presencia de niños, personas mayores, indígenas u otros grupos o personas en situación de vulnerabilidad, los Estados deben agotar todas las medidas existentes para la canalización pacífica de los conflictos, el diálogo y la negociación, en cumplimiento a los principios de absoluta necesidad y de proporcionalidad en el uso de la fuerza.
151. En el caso de un desalojo violento de un campamento sin tierra por parte de actores privados, la Corte Interamericana resaltó a su vez que cuando las autoridades tienen conocimiento de una situación de riesgo real para un individuo o grupo de individuos por actos cometidos por terceros o particulares, tienen responsabilidad de prevenir o evitar ese riesgo²²⁵.

d) Dispersión o desconcentración forzada

152. Esta Comisión ha señalado que determinadas normativas que habilitan la ejecución de operativos policiales orientados a la dispersión o restricción de las protestas pueden frecuentemente dar lugar a una serie de violaciones de derechos humanos²²⁶.
153. Esta es la razón por la que la dispersión o desconcentración de las manifestaciones por la fuerza, que constituye una interferencia directa sobre el legítimo ejercicio de un derecho y puede afectar la vida o integridad de las personas, sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos.²²⁷

²²² Amnistía Internacional, “Good practice for Law Enforcement Officials Policing Demonstrations”, disponible: http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/good_practice_for_law_enforcement_for_policing_demonstrations_2.pdf

²²³ ONU. Comité DESC. Observación General Nº 4 sobre “el derecho a una vivienda adecuada” (1991), párr. 8 a).

²²⁴ Comité DESC. Observación general Nº 7 sobre “el derecho a una vivienda adecuada”, párr. 16. Citado en: CIDH, Informe Anual 2015, Cap. IV A, párr. 166.

²²⁵ CIDH, *Sebastião Camargo Filho vs. Brasil*, informe Nº 25/09, 2009, Párr. 80 y 83.

²²⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 67.

²²⁷ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61-63.

154. La dispersión o desconcentración forzada muchas veces se justifica sobre la base de la necesidad de liberar la circulación en las vías de tránsito. Al respecto, corresponde reiterar lo destacado en el capítulo 4.1 del presente informe, en el sentido de que el derecho de la protesta es uno de los más importantes fundamentos de la estructura democrática²²⁸. Es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica.²²⁹ Por otra parte, la imposición del requisito de autorización para la celebración de reuniones y manifestaciones no puede ser argumento para permitir el uso de la fuerza para la disolución automática de aquellas manifestaciones públicas que no cuentan con permiso de las autoridades²³⁰.
155. Cuando las autoridades tomen, de forma legal y legítima, la decisión de dispersar una protesta, la orden de dispersar debe ser comunicada y explicada de manera clara, que permita la comprensión y el cumplimiento por parte de los manifestantes, ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin el recurso a la fuerza policial²³¹. La CIDH considera que la persecución indiscriminada a los manifestantes con posterioridad a la dispersión de una protesta contribuye a elevar los niveles de tensión y no encuentra justificación en los criterios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza.

3. Operativos policiales, protocolos y estructura institucional de las fuerzas de seguridad y exclusión de las Fuerzas Armadas

156. Un adecuado uso de la fuerza necesario para respetar, proteger, facilitar y promover el derecho a la protesta social requiere organizar las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.²³² A su vez, el artículo 2 exige que los Estados adopten medidas “en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías”.²³³ Se entiende que la protección de estos derechos comporta no sólo la obligación del Estado de no

²²⁸ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 93.

²²⁹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 32. Véase también CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr.198; TEDH, Kuznetsov v. Russia, 23 de octubre de 2008, párr. 44.

²³⁰ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 69.

²³¹ Amnistía Internacional, “Good practice for Law Enforcement Officials Policing Demonstrations”, disponible: http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/good_practice_for_law_enforcement_for_policing_demonstrations_2.pdf

²³² Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166; Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C Nº 5, párr. 175.

²³³ Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C Nº 52, párrafo 207; Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C Nº 104, párr. 108; Corte IDH, Caso Cantoral Benavidez Vs. Perú, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C Nº 69, párr. 178; Corte IDH, Caso La Cantuta Vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 172.

interferir con su ejercicio, sino también el deber de adoptar, en y ante ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlos.²³⁴

157. La realización de reuniones, manifestaciones y protestas es una actividad central de muchas asociaciones y organizaciones. Y al respecto los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad²³⁵.
158. como parte de sus obligaciones, los Estados deben diseñar protocolos de actuación específicos para las fuerzas de seguridad que actúen en situaciones de protesta social y manifestaciones públicas. La pertinencia de desarrollar reglas de actuación específicas deriva de dos verificaciones empíricas. En primer lugar, el modo de trabajo de las autoridades políticas y de las instituciones policiales respecto de su actuación en manifestaciones públicas frecuentemente tiene una lógica diferenciada de otras rutinas. Se trata de operativos con órdenes y diseño particulares, para los cuales es necesario que existan protocolos de actuación que sistematicen los estándares aplicables de uso de la fuerza a estas situaciones. En segundo lugar, porque se trata de circunstancias en las que se concentran prácticas violatorias a diversos derechos fundamentales, por lo que la definición de reglas claras de actuación puede llevar al desarrollo de mecanismos e instancias de control más adecuados.
159. Estos criterios y normas de actuación organizan los operativos policiales y regulan el uso de la fuerza. Como ya ha manifestado la Comisión, estas directivas deben estar orientadas a que los agentes policiales actúen “con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho”²³⁶. Este desarrollo de la legislación nacional y local contribuye a la percepción, tanto de los agentes de seguridad como de la población en general, del alcance de las facultades de la policía y así, a establecer las condiciones para un adecuado control y para la rendición de cuentas.²³⁷
160. La planificación de los operativos debe contemplar, en especial, el deber de los Estados de proteger, durante una protesta, la integridad física de los manifestantes y de terceros que se encuentren cerca, inclusive en relación con actos cometidos por actores privados o no estatales²³⁸. También se debe contemplar la protección de la vida e integridad física de los funcionarios policiales. Las amenazas o el accionar de otros manifestantes o de terceros a la manifestación que pongan en riesgo cierto la

²³⁴ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág.192; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2011, pág. 133.

²³⁵ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011. Párr. 161

²³⁶ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 193; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 79.

²³⁷ ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 29.

²³⁸ Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrafo 43. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 63.

vida, o la integridad física de personas que participan o no de la protesta obliga al Estado a realizar acciones para prevenirlas. En este supuesto, el uso de la fuerza puede resultar necesario, dentro de los límites de la legalidad y proporcionalidad²³⁹

161. Los Estados deben, de todas formas, arbitrar todos los medios para reducir al mínimo los daños y lesiones, ya sean éstos producidos por agentes públicos o por terceros. En particular, debe incluir una evaluación de los impactos de todas las medidas adoptadas a la integridad física de las personas. La Comisión entiende que el principio de preeminencia del derecho a la vida y a la integridad física implica, por ejemplo, que los operativos proporcionen vías suficientes y seguras para la dispersión de los manifestantes y terceros presentes. Los operativos policiales deben facilitar y abstenerse de obstaculizar vías importantes de dispersión, incluyendo los accesos a los medios de transporte, como las estaciones de trenes o de transporte subterráneo.
162. Asimismo, debe ser objeto de la planificación de los operativos la garantía de prestación de asistencia médica en los casos en los que resultaran personas lesionadas o fallecidas en el marco de una manifestación, cualquiera sea la causa y el responsable. Los funcionarios a cargo del operativo deberán priorizar la atención médica y también deberán facilitar información precisa y en el menor tiempo posible de lo sucedido a los familiares y allegados de las personas afectadas. En forma preventiva, los Estados deben garantizar la presencia de servicios médicos y/u otras medidas sanitarias que sean necesarias durante la realización de la manifestación²⁴⁰.
163. El Informe conjunto de los Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones explicita que la obligación del Estado de facilitar incluye la responsabilidad de prestar servicios básicos, como la regulación del tráfico, asistencia médica y servicios de limpieza. No debe exigirse a los organizadores que asuman la prestación de esos servicios o contribuyan sufragarlos²⁴¹.
164. Un enfoque de derechos humanos de estos protocolos y el diseño de los operativos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía²⁴². El equipamiento resulta fundamental para la protección de los derechos de los manifestantes, de terceros y de los agentes policiales. Basándose en una evaluación de los riesgos, el equipamiento de los agentes del orden desplegados durante las concentraciones debería incluir material de protección personal apropiado y cuando sea necesario, los agentes deberán estar debidamente protegidos con equipamiento como escudos, cascos y

²³⁹ ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 72

²⁴⁰ ONU, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Principio 5. 40. La obligación del Estado de facilitar incluye la responsabilidad de prestar servicios básicos, como la regulación del tráfico, asistencia médica 28 y servicios de limpieza²⁹. No debe exigirse a los organizadores que asuman la prestación de esos servicios o contribuyan sufragarlos.

²⁴¹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 40

²⁴² CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr.224

chalecos antibalas o anticorte a fin de reducir la necesidad de emplear las armas²⁴³. Los funcionarios policiales deben ser equipados y capacitados de forma tal que las eventuales provocaciones o agresiones que deban tolerar en el marco de sus actividades no afecten su dignidad ni desempeño profesional. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales²⁴⁴.

165. En el diseño e implementación de los operativos debe prestarse especial atención a las formas desproporcionadas e ilegítima en que el uso de la fuerza puede afectar a ciertas personas y/o grupos en función de sus características particulares, tales como las mujeres²⁴⁵, los niños, niñas y adolescentes²⁴⁶, las personas con algún tipo de discapacidad o los adultos mayores. En ese sentido, los protocolos de actuación policial y la implementación y el control de operativos deben contener previsiones y prever medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas. En particular, los Estados deben preservar la integridad física de las personas menores de edad, según establece la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.²⁴⁷
166. Al mismo tiempo la Corte Interamericana ha señalado la relación que la actividad de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil mantienen con el ejercicio de los derechos políticos establecidos en el artículo 23 del CADH, especialmente aquellas que representan los intereses de sectores marginales o con dificultades de ejercer sus derechos.²⁴⁸
167. Del mismo modo deben preverse las acciones específicas para la especial protección y atención de las personas que integran grupos que deban ser especialmente protegidos o requerir cuidados especiales. Los Estados tienen, además, el compromiso de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a la protesta y a participar en manifestaciones públicas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 1 CADH). Teniendo en cuenta la diversidad de identidades y grupos que se expresan en el contexto de grandes manifestaciones y protestas

²⁴³ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 53 y 54

²⁴⁴ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr.224

²⁴⁵ El CDH de Naciones Unidas en su resolución para La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas “Insta a los Estados a que presten particular atención a la integridad y protección de las mujeres y las defensoras de los derechos humanos frente a los actos de intimidación y de acoso, así como contra la violencia de género, incluidas las agresiones sexuales, en el contexto de las manifestaciones pacíficas” (A/HRC/25/L.20).

²⁴⁶ El CDH de Naciones Unidas en su resolución para La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas “Reafirma que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la integridad y protección de los niños, en particular cuando ejercen sus derechos a la libertad de reunión, de expresión y de asociación pacíficas, incluso en el contexto de manifestaciones pacíficas” (A/HRC/25/L.20).

²⁴⁷ La Convención sobre los Derechos del Niño determina, que las autoridades del Estado atenderán, en todas las medidas que tomen, el interés superior del niño, comprometiéndose a “asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta sus derechos”. Véase: Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3.

²⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

sociales, los agentes deben atender que su comunicación verbal, corporal, gestual y cualquier tipo de comunicación indirecta no sean percibidas por los organizadores y participantes como intimidatoria, ofensiva, insultante.²⁴⁹

168. Cuando fuera necesario deben preverse la intervención de secciones especialmente organizadas con funcionarios seleccionados y permanentemente capacitados para su intervención en el contexto de grandes manifestaciones y protestas sociales de diverso tipo. Al mismo tiempo debe regularse la forma de articulación y comunicación de estas áreas otras secciones de las instituciones de seguridad y con otras dependencias del Estado. Así como el correspondiente control democrático de los operativos²⁵⁰.
169. Los procesos de selección, formación y capacitación de los funcionarios estatales y agentes policiales intervinientes deben contemplar la complejidad y variedad de las tareas exigidas. La selección de personal con cualidades necesarias, la formación inicial y el reentrenamiento permanente son imprescindibles para el desarrollo de las capacidades de comunicación, uso de la fuerza, utilización del equipamiento disuasivo y defensivo, organización de funciones, división jerárquica, registro y supervisión que se requieren para la intervención en estos operativos.²⁵¹
170. Como se desarrolla más extensamente el capítulo de este informe referido a rendición de cuentas, los operativos deben contemplar en su diseño: el registro detallado de las órdenes, funcionarios participantes, respectivas responsabilidades y acciones a los fines de tanto de la prevención, como de la evaluación posterior de las acciones realizadas, y de la eventuales investigaciones judiciales y administrativas de toda situación de abuso. La Comisión entiende que, cuando corresponda, debe preverse la protección de la escena de los hechos como parte fundamental del concepto de la debida diligencia.²⁵² El responsable político y/o policial del operativo debe garantizar la preservación de la escena, y la reunión y preservación de todas las evidencias. De particular importancia es la preservación de las comunicaciones del personal involucrado en el operativo²⁵³ y de todos los registros de sonido e imagen producidos

²⁴⁹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 38

²⁵⁰ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr.56 “Los Estados Miembros deben construir indicadores confiables que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: (1) los recursos humanos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; (2) los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional de los agentes estatales que integran las instituciones mencionadas; (3) las condiciones de trabajo y remuneración de estos funcionarios; y (4) el equipamiento; medios de transporte y comunicaciones disponible para el cumplimiento de las funciones asignadas.

²⁵¹ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 115, 120 y 193. 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 42, 52, 55

²⁵² La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la falta de protección adecuada de la escena del crimen puede afectar la investigación por tratarse de un elemento fundamental para su buen curso” (Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, supra nota 4, párr. 166) y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha exhortado “a los Estados a que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley” (CDH ONU, A/HRC/25/L.20, párr. 12).

²⁵³ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68 c)

por las instituciones de seguridad presentes en sus soportes originales, tanto en lo directamente relacionado con la secuencia particular de los hechos, como con todo el operativo en sus diferentes instancias.

171. El registro de las órdenes y actividades, la identificación visible de funcionarios y equipamiento no solo son efectivas para las eventuales investigaciones administrativas y judiciales, sino que resultan fundamentales para la prevención de abusos y el uso intencional o accidental de equipamiento incorrecto.
172. En todo supuesto, justificado o no, de uso de la fuerza y, en particular, de uso de armas, los responsables políticos y/o policiales del operativo deben atender una serie de medidas conducentes a reducir los daños ocasionados por la medida extrema en que han incurrido y a someter dicha acción a la evaluación administrativa y/o judicial. Esto supone el debido registro de todo incidente de uso de armas, independientemente de que afecte o no la integridad de alguna persona.
173. Dado el interés social imperativo que tiene el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión considera que en este ámbito específico esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas²⁵⁴.
174. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha manifestado particular preocupación por diversos efectos adversos que conlleva la categorización de ciertos grupos de manifestantes como “extremistas domésticos”²⁵⁵. En algunos países el señalamiento difuso, por parte de distintas agencias estatales, de personas que participan u organizan protestas como supuestas amenazas a la seguridad ha generado las condiciones para habilitar de la participación de las Fuerzas Armadas en los operativos de seguridad o en actividades previas de inteligencia.
175. Los cuerpos de policía civil detentan una misión “insustituible” para el adecuado funcionamiento del sistema democrático y para garantizar la seguridad de la población; además, ha referido que, debido a su “cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos”²⁵⁶.
176. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales ha expresado que “[e]l Estado moderno [...] no puede funcionar sin la policía [...] El sistema de derechos humanos tampoco puede funcionar eficazmente por sí mismo sin la policía y, en ocasiones, sin el uso de la fuerza [ya que éstos] desempeñan una importante función en relación con la protección de la sociedad frente a la violencia,

²⁵⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 38

²⁵⁵ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, on his mission to the United Kingdom (14-23 January 2013) (A/HRC/23/39/Add.1).

²⁵⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 36, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párr. 294; Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 77.

el cumplimiento de las medidas adoptadas por la administración de justicia y la salvaguardia de los derechos de las personas”²⁵⁷.

177. En este sentido, la Comisión ha insistido que corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos manejar las situaciones de seguridad y violencia en el ámbito interno y no a las fuerzas armadas, entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos externos²⁵⁸. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos”²⁵⁹.
178. La CIDH ha resaltado que los cuerpos policiales y las Fuerzas Armadas son “dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación”²⁶⁰. En ese sentido, resulta fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas²⁶¹.
179. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Interamericana, en su decisión en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela* afirmó: “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.²⁶²
180. Otro fenómeno que representa un obstáculo para la consolidación de una política de seguridad ciudadana es la militarización de las fuerzas policiales. Los cuerpos de policía, en sus intervenciones destinadas a preservar el orden interno, con frecuencia recurren al uso de la fuerza como primer recurso, siendo ello característico de las formaciones militarizadas²⁶³. Tal como fuera advertido por la Comisión respecto a los cuerpos policiales en los Estados Unidos “[...] las principales preocupaciones relacionadas con el uso excesivo o arbitrario de la fuerza se centran en la militarización de la policía en términos del equipamiento que utilizan, el tipo de entrenamiento que reciben, los protocolos de actuación que aplican y la dificultad en que se enjuicien y establezcan responsabilidades penales para los policías culpables de abusos o de un uso excesivo de la fuerza”²⁶⁴.

4. Instancias de interlocución y negociación

²⁵⁷ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 22.

²⁵⁸ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.37

²⁵⁹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.37, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág. 42 y 43.

²⁶⁰ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.49, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párr. 272.

²⁶¹ CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág. 42 y 43.

²⁶² Corte I.D.H., Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C Nº 150, párrafo 78.

²⁶³ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.40

²⁶⁴ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.40, Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado. OAS/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2 de noviembre de 2015, párr. 191.

181. La Comisión ha destacado que, con independencia del formato adoptado por quienes ejercen el derecho a la protesta, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes, razón por la cual los operativos policiales deben orientarse a la garantía del ejercicio de este derecho²⁶⁵. En este mismo sentido, ha reiterado que la obligación del Estado es asegurar la gestión de las demandas y los conflictos sociales y políticos de fondo para canalizar los reclamos”²⁶⁶
182. La CIDH considera recomendable la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto.²⁶⁷ Se ha fortalecido el consenso entre expertos e instituciones internacionales²⁶⁸, gubernamentales y de la sociedad civil en que los abordajes centrados en el diálogo y la negociación son más efectivos para la gestión de las protestas y prevenir hechos de violencia.²⁶⁹
183. En ese sentido, la autoridad política debe disponer los mecanismos adecuados para habilitar canales de interlocución genuinos con los manifestantes a fin de gestionar, por un lado, los aspectos formales de la acción de protesta (uso del espacio público, duración, etc.) y, por otro, canalizar las demandas hacia los canales institucionales pertinentes a fin de identificar instancias de comunicación y articulación con las autoridades interpeladas.
184. Estas instancias de articulación y respuesta a las demandas son fundamentales cuando se trata de grupos marginados, vulnerables y con acceso limitado a los canales de representación política previstos.²⁷⁰ Estos canales políticos, además, deben facilitar la recepción de denuncias relacionadas con los incumplimientos e irregularidades de las fuerzas policiales y de seguridad a las normas legales y reglamentarias.

5. El deber de no criminalizar a los líderes y participantes de manifestaciones y protestas.

²⁶⁵ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 68.

²⁶⁶ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 68; Amnistía Internacional, Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials (Uso de la fuerza: Directrices para la implementación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley), agosto de 2015, pág. 150.

²⁶⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, pág. 68 e).

²⁶⁸ El CDH de NU ha subrayado “el importante papel que puede desempeñar la comunicación entre los manifestantes, las autoridades locales y la policía en la gestión adecuada de concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, y exhorta a los Estados a establecer canales adecuados con tal fin” (A/HRC/25/L.20).

²⁶⁹ El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, Christof Heyns, se ha pronunciado a favor de un abordaje “negociado” de la protesta social, que incluya un uso activo de la comunicación, negociación, cooperación, reunión de información y énfasis en las políticas policiales preventivas” (A/HRC/17/28) y Amnistía Internacional ha destacado que el diálogo con los manifestantes juega un rol importante en reducir los niveles de violencia (Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials).

²⁷⁰ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículo 45, f) y g). Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Voto concurrente García Ramírez 25, 27 y Voto concurrente Diego García Sayán 31

185. La aplicación del derecho penal frente a conductas de los participantes en una manifestación constituye una restricción grave y con serias consecuencias para la libertad de expresión, y los derechos de reunión, asociación y participación política, que conforme los principios desarrollados anteriormente solo pueden utilizarse de modo muy excepcional y está sujeto a un mayor nivel de escrutinio.
186. En su segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas la Comisión remarcó que “en los últimos años se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en contra de quienes participan en protestas sociales”²⁷¹ y otro reciente informe sobre la Criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, la CIDH señaló que las protestas sociales es uno de los contextos más habituales donde se presenta este grave problema.
187. Así ya en su informe del año 2005 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sostuvo que:

“(…) resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.”²⁷²

188. La criminalización de la protesta social consiste en el uso del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta²⁷³ y en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia, mediante el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal o contravencional en contra de manifestantes, activistas, referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o el señalamiento de haberla organizado, o por el hecho de formar parte del colectivo o entidad organizadora o convocante. Sus efectos habituales son la sujeción a procesos, de faltas o penales, arbitrarios y prolongados, la aplicación de multas y/o a detenciones arbitrarias con o sin condena. Conforme ha destacado la Comisión Interamericana.
189. La Comisión ha observado en reiteradas ocasiones que la persecución judicial de defensoras y defensores de derechos humanos es una tendencia común en América Latina. Este uso indebido del derecho penal ocurre con mayor frecuencia en contextos donde existen tensiones o conflictos de interés, entre otros, en los contextos de protesta social, durante o con posterioridad al desarrollo de una manifestación,

²⁷¹ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66 31 diciembre 2011, párr. 107.

²⁷² CIDH, Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2005. Capítulo V, “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”, párr. 96. En el mismo sentido, ver CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35

²⁷³ Cf. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 12.

bloqueo, plantón o movilización, por el simple hecho de haber participado en estos actos²⁷⁴.

190. La CIDH ha subrayado a este respecto que las personas que promueven y lideran manifestaciones son las más afectadas, y que son utilizadas para emitir un mensaje hacia otras personas y organizaciones que participan de las protestas²⁷⁵. Los casos llegan a acusar a referentes sociales por actos realizados en manifestaciones en las que ni siquiera se encontraban presentes revelan un uso del derecho penal que se explica menos por la intención de regular el uso del espacio público, garantizando los derechos de terceros, que por una finalidad persecutoria y de restrictiva de la actividad social y política de estas personas y de sus organizaciones.
191. Los procesos y sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio ("*chilling effect*") sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión²⁷⁶. Tal como ha destacado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, la criminalización tiene efectos de carácter colectivo y social:
192. "es importante recordar que la criminalización podría generar (...) un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente"²⁷⁷.
193. La criminalización de personas que participen en manifestaciones públicas o que las lideren no solo tiene impacto sobre el derecho de libertad de expresión y reunión, sino también efectos graves y sistémicos sobre el ejercicio de los derechos de libertad de asociación y de participación política. En particular, la criminalización genera una serie de impactos sobre el libre funcionamiento y articulación de las organizaciones, partidos políticos, sindicatos, redes, movimientos u otros grupos a los que pertenecen las personas imputadas.
194. Al afectar el libre desarrollo de actividades de carácter político y la máxima pluralidad del debate sobre las cuestiones de interés público, este abuso del derecho penal puede constituir una grave afectación a los derechos políticos (Artículos 23 de la CADH y 24 de la Declaración) dado que, como sostuvo ésta Comisión, "Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación

²⁷⁴ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 4.

²⁷⁵ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 218.

²⁷⁶ CIDH, "Asunto Fernando Alciblares Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador". Medida Cautelar Nº 30-14. 24 de marzo de 2014, Párr. 34 a 36.

²⁷⁷ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones [...]; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular”²⁷⁸. Los ataques a estas organizaciones también pueden contradecir las obligaciones impuestas por el artículo 45 c), f) y g) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos²⁷⁹.

195. Por un lado, la criminalización del derecho a la protesta muchas veces es el resultado de la aplicación de tipos penales que por su vaguedad o ambigüedad resultan violatorios del principio de legalidad y de los estándares interamericanos. En otros casos se penalizan directamente conductas propias de una protesta social, como sucede con las sanciones penales por falta de autorización o el desacato. También suele darse a través de una aplicación formalista de figuras penales, que aísla las conductas que pretende sancionar del contexto de ejercicio del derecho a la protesta social en el cual ocurren y desarrolla una interpretación literal de los textos penales que contradice las normas constitucionales, o extiende indebidamente el ámbito de aplicación de la norma penal.
196. El conjunto de tipos penales aplicados para criminalizar presenta similitudes en los diferentes países de la región. Entre las figuras más habituales, se destacan: la obstrucción de vías públicas; la resistencia a la autoridad y los delitos de ultrajes y desacato; la perturbación a la paz pública o al orden público; la apología al delito; los daños al patrimonio público o privado; el sabotaje; la usurpación e invasión de inmueble; la asociación criminal e instigación a delinquir; la inducción a la rebelión; la sedición y el tumulto; el motín; la extorsión o la coacción agravada e, incluso, los tipos penales de terrorismo.
197. La criminalización también puede ser producto de procesos penales fundados en hechos sobre los que no existe ni se producen evidencias o las pruebas son directamente falsas y en el marco de los cuales se autorizan medidas aflictivas para las personas, sus familiares, y las organizaciones tales como el dictado sin fundamento de prisiones preventivas, decomisos, allanamientos, y registros muchas veces violentos.

a) La creación de figuras penales amplias, vagas o ambiguas, en violación al principio de legalidad

²⁷⁸ CIDH, Informe Anual 2002, Cap. IV, Cuba, párr. 12

²⁷⁹ Carta de la Organización de los Estados Americanos Artículo 45 Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva; [...] f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad; g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”

198. En su informe sobre la criminalización de defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, la Comisión destacó que la formulación de tipos penales contrarios al principio de legalidad puede generar procesos de criminalización²⁸⁰. Remarcó entonces que, si bien corresponde al Estado en el ejercicio de su política criminal la determinación de las conductas que van a ser calificadas como delitos, el artículo 9 de la Convención Americana consagra el principio de legalidad y de él se derivan elementos que deben ser observados por los Estados al momento de ejercer la potestad de definir los tipos penales²⁸¹.
199. El principio de legalidad requiere que el órgano legislativo adopte la norma según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado (legalidad formal)²⁸²; y que los tipos penales estén formulados sin ambigüedades, en términos estrictos, precisos e inequívocos, que definan con claridad las conductas penalizadas como delitos sancionables, estableciendo con precisión cuáles son sus elementos y los factores que les distinguen de otros comportamientos sancionables bajo otras figuras penales (legalidad material)²⁸³.
200. La Corte Interamericana ha señalado que “la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad”²⁸⁴. Asimismo, este tipo de ambigüedades puede implicar una serie de restricciones en las garantías del debido proceso ya que, según si se trata de un delito o de otro, hay una variación en la pena a imponer²⁸⁵. La Corte ha indicado que en estas situaciones no existe certeza sobre las conductas típicas, los elementos con los que se realizan, los objetos o bienes contra los cuales van dirigidas, y los efectos sobre el conglomerado social²⁸⁶.
201. Esta situación ocurre de forma notable con las leyes de lucha contra el terrorismo. La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha expresado que “la adopción de definiciones de terrorismo demasiado amplias puede dar lugar a tergiversaciones deliberadas del término, por ejemplo, para responder a

²⁸⁰ Cf. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 57.

²⁸¹ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 241.

²⁸² Corte IDH. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A Nº 6, párr. 29.

²⁸³ CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Perú (2000), OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev. 2, 2 de junio de 2000, párrs. 80, 168; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225; Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999 (fondo, reparaciones y costas), Serie C Nº 52, párr. 121; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C Nº 69, párr. 157; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111, párr. 174; Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C Nº 115, párr. 79; Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C Nº 137, párr. 188; Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C Nº 207, párr. 55.

²⁸⁴ Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C Nº 52, párr. 121; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111, párr. 174.

²⁸⁵ Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C Nº 52, párr. 119; Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C Nº 119, párr. 119.

²⁸⁶ Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C Nº 119, párr. 117.

reivindicaciones y movimientos sociales de pueblos indígenas. Si la legislación antiterrorista y las actividades asociadas no se circunscriben a combatir conductas que son realmente de carácter terrorista, también se corre el riesgo de que, si tienen por efecto restringir el disfrute de los derechos y libertades, se quebranten los principios de necesidad y proporcionalidad, sobre cuya base se autoriza toda restricción de los derechos humanos”²⁸⁷.

202. La Corte Interamericana ha establecido que en la regulación de los tipos penales de terrorismo el principio de legalidad impone una necesaria distinción entre estos y los tipos penales ordinarios, de forma que toda persona como el juez penal cuente con suficientes elementos jurídicos para prever si una conducta es sancionable bajo uno u otro tipo penal, lo cual reviste importancia toda vez que los tipos penales de terrorismo prevén la imposición de penas privativas de libertad más graves, así como penas accesorias e inhabilitaciones con efectos importantes respecto del ejercicio de otros derechos fundamentales²⁸⁸.

b) Tipos penales violatorios de los estándares interamericanos por condenar actividades propias de la protesta social.

203. Por otro lado, en este informe ya se ha destacado que la previsión de sanciones penales en el caso de no acatar un requisito contrario al derecho internacional como el de la autorización previa, es incompatible con las obligaciones que surgen de la Convención Americana por violar la prohibición de la censura previa²⁸⁹.
204. La Comisión también ha recibido información sobre la aplicación del tipo penal de desacato para detener e iniciar procesos penales en contra de manifestantes cuándo éstos responden de manera verbal a la violencia policial en el contexto de protestas. La Comisión y la Corte Interamericana han sido enfáticas al sostener que las expresiones críticas referidas a funcionarios públicos gozan de una mayor protección en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos²⁹⁰.

²⁸⁷ ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, 15 de diciembre de 2010, apartado 26 y 27.

²⁸⁸ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C Nº 279, párr. 163.

²⁸⁹ CADH, Art. 13.2.: “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores (...)”; El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, ha indicado que la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad, especialmente en el caso de las reuniones espontáneas, cuando es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación, o no hay un organizador que pueda ser identificado (A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 29)

²⁹⁰ CIDH, Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Leyes de Desacato y Difamación criminal). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005. Párr. 155 y ss; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Pág. 245 y ss; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C Nº 74; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº 107; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C Nº 135; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C Nº 177. Nota

205. En ese sentido, los Estados no pueden detener o procesar a un manifestante por el solo hecho de expresar una crítica, una denuncia verbal o un insulto a un agente estatal en un contexto de conflicto o de protesta social. De hecho, cabe recordar que la mera tipificación del delito de desacato contraviene el derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁹¹.
206. En particular, cuando la protesta social se enmarca dentro de los discursos que critican o denuncian a funcionarios y autoridades públicas o se refieren a asuntos de interés público, éstas se encuentran especialmente protegidas por el artículo 13 de la CADH. La Comisión Interamericana entendió que en los casos en los que “...una condena penal o una orden de captura que, en principio, se origina en el ejercicio de un derecho fundamental en un campo especialmente protegido que, a su turno, es una de las bases para el funcionamiento adecuado de cualquier democracia. (...)” puede concluirse que: (i) “existe una conexidad evidente entre la conducta protegida (el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a presentar denuncias contra autoridades) y la condena o la orden de captura” y (ii) “la ejecución de la sentencia penal tendría un efecto pluriofensivo porque no solo podría afectar la libertad personal sino el derecho a la libertad de expresión de la persona encarcelada, sus pares y la sociedad en su conjunto”²⁹².

c) La aplicación formalista y extensiva del derecho penal para criminalizar la protesta social

207. La criminalización también suele darse a través de la aplicación abusiva u extendida de figuras penales o de formas de participación criminal, caracterizada además por una interpretación acotada, sesgada o descontextualizada de los hechos.
208. La Comisión resalta que los Estados deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas²⁹³, pues en el contexto de

técnica sobre los parámetros internacionales respecto a la libertad de expresión y los crímenes contra el honor y la adecuación de los dispositivos respecto a los crímenes contra el honor presentes en el proyecto de reforma del Código penal brasileño. 4 de noviembre de 2013 en: CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo 88 (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio), párr. 125. 4 de noviembre de 2013. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 101.

²⁹¹ El Principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la CIDH dispone que: “Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”. CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>. En igual sentido, CIDH, *Informe Anual 1994*. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH, *Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Leyes de Desacato y Difamación criminal). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005, párr. 155 yss; CIDH, *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo III(Marco Jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Pág. 245 y ss. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 103

²⁹² CIDH, “Asunto Fernando Alciblaides Villavicencio Valencia y otros respecto de Ecuador”, Op. Cit., Párr. 24 -25. El destacado es propio.

²⁹³ CIDH, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, del 25 febrero 2009 párr. 71.

protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación.²⁹⁴

209. Conforme se destaca en el capítulo sobre restricciones, los operadores de justicia deberían comprobar que la limitación al ejercicio del derecho es necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática. Por ejemplo, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito y el derecho a la protesta social, “corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”²⁹⁵. Sobre la cuestión, la CIDH sostuvo que “(...) resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión.”²⁹⁶
210. La Comisión también ha observado la manipulación del derecho penal para detener arbitrariamente e iniciar acciones penales sin fundamento a personas que participan, convocan u organizan manifestaciones públicas. La Comisión ha señalado que tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” etc. tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos²⁹⁷. De modo general, los operadores de justicia tienen el deber de abstenerse de aplicar estos tipos penal esas conductas típicamente realizadas en estos contextos.
211. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH subrayó que “la criminalización de las expresiones relativas al terrorismo debe restringirse a los casos de incitación intencional al terrorismo entendida como un llamado directo a la participación en el terrorismo que sea directamente responsable de un aumento en la probabilidad de que ocurra un acto terrorista-, o a la participación misma en actos terroristas (por ejemplo, dirigiéndolos)”²⁹⁸. Ésta Comisión ha resaltado, a su vez, que para casos en los que se pretende aplicar delitos como traición a la patria o rebelión a la difusión de ideas o informaciones incómodas para las autoridades de gobierno debe aplicarse el mismo estándar²⁹⁹.
212. También merecen ser cuestionadas las interpretaciones extendidas de formas de participación criminal como la “instigación a cometer delitos”. Esta figura se ha utilizado para criminalizar a referentes sociales bajo el argumento de haber organizado protestas en las que, como no han estado presentes, no pueden ser perseguidos como autores materiales.

²⁹⁴ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35

²⁹⁵ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 126

²⁹⁶ CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párrafo 266.

²⁹⁷ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

²⁹⁸ CIDH, Informe Anual 2013, Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión, OEA /Ser.L/V/II.149 Doc.50, 31 de diciembre de 2013, párr. 391.

²⁹⁹ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 144.

213. Por otra parte, la CIDH ha señalado con relación a los tipos penales de usurpación consagrados en el código penal guatemalteco que habrían sido usados de manera excesiva e injustificada en perjuicio de indígenas y campesinos que ocupan tierras cuya pertenencia se disputan con terratenientes o empresas. Al no estar precisado en el tipo penal de usurpación la descripción de lo que debe entenderse por el adverbio “ilícitamente, con cualquier propósito” dentro del tipo penal ni describirse con claridad la intencionalidad requerida por parte del sujeto activo para configurar el delito; con frecuencia se imputaría penalmente a indígenas y campesinos que, sin contar con un título formal de propiedad, se encuentran en tenencia desde hace varios años de las tierras que estiman ancestralmente o por derecho les pertenecen³⁰⁰.

d) La falta de observancia de garantías fundamentales

214. A los problemas de legalidad o interpretación de las figuras penales muchas veces se suman las violaciones cometidas por parte de los diversos actores involucrados en el proceso penal tales como la construcción de pruebas falsas, prisiones preventivas u otras medidas procesales excesivas. En su informe de 2011, la Comisión destacó la tendencia de algunos Jueces, fiscales, ministros y agentes de las fuerzas de seguridad que han contribuido a la manipulación del poder punitivo con fines de criminalización³⁰¹. Las autoridades encargadas de la investigación del delito, por ejemplo – en función de la imprecisión de los códigos penales o de una falta de diligencia – proceden a realizar las acusaciones penales antes de recabar las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita³⁰². Asimismo, se ha denunciado la obtención, por parte de las fiscalías, de declaraciones falsas de testigos que reciben beneficios del Estado, y la omisión en individualizar la participación de cada uno de los imputados en los hechos estableciendo circunstancias de modo, tiempo y lugar³⁰³.
215. La CIDH ha destacado que en algunos casos se imputan a los defensores de derechos humanos delitos como robo, asesinato o secuestro con base en acusaciones falsas y pruebas fabricadas, sin que se observe una conducta típica, antijurídica o culpable³⁰⁴. De forma similar, en los contextos de protesta social, se acusan a manifestantes de delitos como daños al patrimonio, coacción, amenazas, secuestro o terrorismo adaptando, en ocasiones, las figuras delictivas para que se puedan aplicar a los actos de manifestantes que se desean penalizar y así poder justificar su detención³⁰⁵. Es común en los contextos de protesta que los fiscales acentúen las acusaciones en

³⁰⁰ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, pág. 37.

³⁰¹ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 55

³⁰² CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 58

³⁰³ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 61

³⁰⁴ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 180.

³⁰⁵ La misma dinámica ha sido identificada en el marco más general de la criminalización del trabajo de defensa de los derechos humanos. Cf. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 180.

contra de los manifestantes con el fin de justificar la aplicación de la prisión preventiva..³⁰⁶

216. La Corte Interamericana ha señalado que los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la responsabilidad del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluirlo atenuar la responsabilidad penal del imputado³⁰⁷. Es un requisito indispensable la demostración fehaciente de la culpabilidad de las defensoras y defensores para la sanción penal, y para ello, la carga de la prueba debe recaer en la parte acusadora y no en el acusado. La falta de prueba plena de la responsabilidad en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia, el cual es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa³⁰⁸.
217. Como se mencionara, la violación del principio de la presunción de inocencia y de las garantías del debido proceso penal no solamente afecta al defensor o defensora procesado penalmente, quien debe invertir su tiempo y recursos en su defensa procesal, descuidando su trabajo o el de su organización. A su vez, la criminalización genera un efecto amedrentador y paralizante en otras defensoras y defensores quienes por miedo a sufrir retaliaciones pueden abstenerse de realizar sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos³⁰⁹.
218. En particular, la Comisión ha considerado que los procesos penales prolongados afectan de manera particular al defensor o defensora de derechos humanos y generan un efecto disuasivo respecto del ejercicio de defender los derechos humanos³¹⁰. Ninguna defensora o defensor puede ser sujeto indefinidamente a un proceso penal, pues de configurarse este supuesto, se contraviene la garantía del plazo razonable, la cual, además de ser un elemento esencial para el derecho a un juicio sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, resulta particularmente fundamental para evitar que las denuncias penales injustificadas obstaculicen el trabajo de las defensoras y los defensores³¹¹.
219. A su vez, los policías y agentes de las fuerzas de seguridad son sujetos activos en los procesos de criminalización. Quedan generalmente a cargo de la conducción de actividades de investigación y realizan requisas y detenciones; en muchos casos, concurren también como testigos en las causas judiciales. En relación a procesos penales vinculados al desarrollo de protestas sociales, se han denunciado numerosos casos de detenciones arbitrarias, falsos testimonios y pruebas y la injustificada atribución colectiva de conductas.

³⁰⁶ Cf. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 200

³⁰⁷ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C Nº 193, párr. 165.

³⁰⁸ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C Nº 233, párr. 128.

³⁰⁹ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 227.

³¹⁰ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 179

³¹¹ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 181

220. La Comisión remarca que cuando las y los operadores de justicia se encuentren ante acusaciones y denuncias penales evidentemente sin fundamento y se encuentra involucrada la protección del derecho a la protesta, tienen la obligación de investigar la(s) fuente(s) de este tipo de denuncia arbitraria e imponer las sanciones apropiadas. Este deber integra la obligación de garantizar que ninguna violación quede impune, previniendo de esa forma abusos futuros. La Comisión recuerda que la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Declaración Americana se mantiene independientemente del agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación³¹².
221. Finalmente, la Comisión ha destacado en su Informe Anual de 2015, que la utilización, en el marco de procesos penales, de cautelares tales como la prohibición de reunirse o manifestarse públicamente puede constituir una estrategia para impedir la participación en manifestaciones públicas en el marco de un uso indebido del derecho penal³¹³.

e) La prohibición de las detenciones arbitrarias

222. La criminalización, entendida como el uso abusivo o arbitrario del derecho penal, contravencional o de faltas en contra de manifestantes, muchas veces tiene inicio o se produce por medio de detenciones arbitrarias de manifestantes durante el mismo desarrollo de las protestas. Es frecuente que se realicen detenciones masivas de defensores y defensoras en el contexto de protesta social. Muchas veces las personas son liberadas a las pocas horas, tras atravesar una detención arbitraria. En otros casos, los detenidos quedan privados preventivamente de su libertad, a veces, incluso, durante plazos extendidos³¹⁴.
223. El derecho a la libertad y seguridad personales y el derecho a la libertad contra el arresto o detención arbitraria están establecidos en el artículo XXV de la Declaración Americana y en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH ha destacado, que el ejercicio de la libertad personal y la plena garantía de que ésta no va a ser restringida por el ejercicio de una acción lícita es una necesidad básica para el pleno ejercicio de la defensa de los derechos humanos³¹⁵.
224. En ese sentido, la Comisión considera primordial volver a destacar que las detenciones eventualmente realizadas por las fuerzas de seguridad en el marco de protestas sociales deben cumplir estrictamente con todos los requisitos impuestos por las leyes internas y los estándares internacionales³¹⁶.

³¹² Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C Nº 140, párr. 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C Nº 186, párr. 144; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C Nº 192, párr. 101.

³¹³ Cf. CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 210.

³¹⁴ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 183.

³¹⁵ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 48.

³¹⁶ CIDH, IA 2015, párr. 121.

225. La CIDH recuerda que en contextos de protesta también se aplican los requisitos generales del sistema para la prevención de las detenciones arbitrarias. De un lado, nadie puede ser privado de la libertad sino por causas expresamente tipificadas en la ley o de forma contraria a los procedimientos objetivamente definidos en su marco. Bajo estos principios, nadie puede ser detenido sino cuando concurren motivos fundados de los supuestos descritos en las leyes internas y, con estricta sujeción a todas las formalidades procesales que, de acuerdo con la ley, deben ser seguidas por las autoridades judiciales y policiales. De otro lado, los Estados deben garantizar que ninguna persona sea sometida a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad³¹⁷.
226. La Comisión ha considerado que “una detención es arbitraria e ilegal cuando es practicada al margen de los motivos y formalidades que establece la ley, y cuando se ha incurrido en desviación de las facultades de detención, es decir cuando se practica para fines distintos a los previstos y requeridos por la ley. La CIDH también ha considerado que la detención para fines impropios es, en sí misma, una forma de pena sin proceso o pena extralegal que vulnera la garantía del juicio previo, y propicia que el término arbitrario sea considerado como sinónimo de irregular, abusivo, contrario a derecho”³¹⁸. Asimismo, la privación de la libertad de una persona debe basarse en un hecho concreto que justifique el arresto. Dicho hecho concreto debe ser delictivo y estar previsto como tal en la ley, por lo que no puede fundarse en el peligro de que una persona pueda incurrir en delito³¹⁹.
227. De conformidad con los estándares interamericanos, una detención puede ser legal y aun así arbitraria y contraria al artículo 7.3 de la Convención. La Corte Interamericana ha entendido que toda detención debe cumplir con los siguientes criterios: i) la finalidad de las medidas privativas de libertad debe ser compatible con la Convención; ii) las medidas deben ser las idóneas para cumplir con el fin buscado; iii) deben ser necesarias, es decir, absolutamente indispensables para conseguir el fin buscado, sin que exista una medida menos gravosa para alcanzar el objetivo propuesto, y iv) las medidas deben resultar estrictamente proporcionales³²⁰.
228. Una detención que se base exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no comporta los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales. La privación de la libertad durante el desarrollo de una manifestación tiene el efecto inmediato de impedir el ejercicio del derecho a la protesta de la persona detenida y genera un efecto inhibitorio respecto a la participación en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio del derecho a la protesta social.

³¹⁷ Cfr. Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C Nº 68, párrs. 52-56, párr. 85; Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”), Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C Nº 63, párr. 131; Caso Suárez Rosero, Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C Nº 35, párr. 43; y Caso Gangaram Panday, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C Nº 16, párr. 47.

³¹⁸ CIDH, Informe Nº 35/08, Caso 12.019, Admisibilidad y Fondo, Antonio Ferreira Braga, Brasil, 18 de julio de 2008, párr. 68.

³¹⁹ Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de Naciones Unidas. Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 69 período de sesiones (22 de abril a 1 de mayo de 2014), A/HRC/WGAD/2014/9, párr. 24.

³²⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C Nº 218, párr. 166.

229. A su vez, los Estados deben abstenerse de incurrir en prácticas de detenciones masivas, colectivas o indiscriminadas en manifestaciones públicas. La Corte IDH sostuvo que “una detención masiva y programada de personas sin causa legal, en la que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito constituye una detención ilegal y arbitraria”³²¹. Este tipo de prácticas es incompatible con el respeto a derechos fundamentales como el de la presunción de inocencia y el de la existencia de orden judicial para detener – salvo en hipótesis de flagrancia³²².
230. La Comisión también destaca con preocupación la existencia de casos de agresión y prisión arbitraria de abogados o abogadas defensores en razón de su asistencia a clientes acusados o detenidos en contextos de protestas sociales. Al respecto, el Principio 16 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura contempla que “Los gobiernos garantizarán que los abogados (...) puedan desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas”. Por otro lado, el Principio 18 dispone que “Los abogados no serán identificados con sus clientes ni con las causas de sus clientes como consecuencia del desempeño de sus funciones” y el Principio 20 consagra que “[l]os abogados gozarán de inmunidad civil y penal por las declaraciones que hagan de buena fe, por escrito o en los alegatos orales, o bien al comparecer como profesionales ante un tribunal judicial, otro tribunal u órgano jurídico o administrativo”. A su vez, la International Bar Association ha afirmado que “no debe amenazarse con sancionar a un abogado, penal, civil, administrativa o económicamente por su asesoría o representación a un cliente o su causa”³²³.
231. Se subraya, asimismo, el derecho que tienen todas las personas detenidas y sus familiares, a recibir, y la obligación estatal de transmitir información precisa respecto de los motivos de detención y del lugar a donde serán conducidas en lenguaje simple, libre de tecnicismos. Este derecho, conforme ha destacado la Corte IDH, “constituye un mecanismo para evitar detenciones arbitrarias desde el momento mismo de la privación de la libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo”³²⁴.

f) Inteligencia

232. Un aspecto particularmente grave de la criminalización de la protesta es la práctica estatal, denunciada en varios países de la región, de realización de actividades de espionaje, seguimiento, infiltración y toda una serie de actividades de inteligencia encubierta realizada sobre manifestantes, referentes, líderes, abogados, defensores de derechos humanos, organizaciones y sus medios de difusión y movimientos sociales o políticos que participan u organizan manifestaciones públicas o están vinculados de diversos modos a veces cercanos, y otras veces no, a estos eventos.
233. Mientras el objetivo de las actividades de inteligencia del Estado es brindar elementos a sus autoridades para la toma de decisiones en ámbitos como la defensa nacional y la

³²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 134.

³²² Corte IDH Caso *Bulacio Vs. Argentina* Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Punto 137.

³²³ International Bar Association, *IBA Standards for the Independence of the Legal Profession*, 1990.

³²⁴ Corte IDH, *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C Nº 99, párr. 96.

política criminal, su orientación hacia referentes y organizaciones sociales que desarrollan actividades fundamentales para la vida democrática constituye una grave afectación a la libertad de expresión, derechos de reunión, asociación y participación política. Estas actividades encubiertas son la gran mayoría de las veces desproporcionadas y excesivas para los bienes jurídicos que se pretende proteger o las afectaciones que se pretende prevenir y constituyen una práctica discriminatoria contra movimientos sociales por el hecho de criticar algún aspecto de la política pública.

234. La Comisión Interamericana, en su informe de 2015 sobre la criminalización de las defensoras y defensores de derechos humanos, ha destacado que las causas penales son precedidas en ocasiones de investigaciones previas secretas. Éstas “pueden incluir actividades e informes de inteligencia por parte del ejército o la policía, y pueden ser previas a, parte de, o incluso [ocurrir] a falta de una investigación penal en contra de un o una defensora de derechos humanos”³²⁵. De hecho, persisten en la región los casos de espionaje ilegal con motivaciones políticas. Entre las víctimas se cuentan defensores de derechos humanos y organizaciones de diverso tipo, como sindicatos, movimientos sociales y medios de comunicación.
235. Las prácticas de espionaje ilegal persiguen distintos objetivos y pueden afectar de diversas formas los derechos de las personas que ejercen la protesta social, como la presencia encubierta de agentes en el marco de una situación específica como protestas y sus actividades previas, así como la infiltración sostenida y otras acciones de espionaje en partidos políticos, en una determinada organización o movimiento durante un determinado periodo de tiempo bajo una falsa identidad. La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha manifestado su preocupación por “el uso de agentes policiales infiltrados en grupos que son no violentos y que toman medidas pacíficas de acción directa al ejercer su derecho a la libertad de asociación”³²⁶.
236. Muchas veces, estas prácticas incluyen el registro filmico y/o fotográfico de manifestantes que culminan en el registro de datos sobre personas u organizaciones. Así también escuchas de sus conversaciones telefónicas o de sus comunicaciones privadas a través de medios digitales. Adquieren particular gravedad los casos en que estos registros clandestinos son utilizados para construir documentos, expedientes y bases de datos en instituciones de inteligencia, de seguridad y de justicia que constituyen estigmatización de partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales. Información que inclusive ha llegado a formar parte de procesos judiciales en causas que criminalizan a manifestantes y referentes sociales.
237. La Comisión considera que el monitoreo de las actividades regulares de organizaciones políticas y sociales y el registro y almacenamiento de información obtenida por medio de su infiltración son acciones ilegítimas y contrarias a los estándares interamericanos y viola los derechos de libertad de reunión y asociación y de participación política. Además, constituyen, una injerencia indebida en un ámbito

³²⁵ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 59.

³²⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, on his mission to the United Kingdom (14-23 January 2013)A/HRC/23/39/Add.1, párr.24.Traducción propia.

de la vida privada. La exigencia de que acciones de este tipo sean aprobadas mediante orden judicial permite su control externo.

238. Por otra parte, la Comisión ha considerado, en oportunidades anteriores, que la participación en los operativos de seguridad de policías de civil o sin su correspondiente identificación presenta problemas para la revisión administrativa y/o judicial de posibles irregularidades y/o violaciones de derechos. La falta de una correcta identificación constituye un obstáculo adicional para la asignación de responsabilidades, en contextos en los que la reconstrucción de los hechos es de por sí compleja. La reconstrucción de los hechos y el valor de registros audiovisuales y testimonios como evidencia se ve fuertemente limitado si no es posible identificar a los agentes directamente involucrados como funcionarios del Estado y con su identidad personal³²⁷.
239. El uniforme y la identificación de los agentes de seguridad en el contexto de protestas tienen una función preventiva, dado que los agentes actúan con una expectativa mayor de rendición de cuentas.

g) Estigmatización y criminalización en el discurso de las autoridades políticas

240. En muchas ocasiones, el inicio de procesos penales arbitrarios en contra de defensoras y defensores de derechos humanos es precedido o acompañado por declaraciones estigmatizantes realizadas por funcionarios públicos, que pueden incluir acusaciones de delitos graves, sin que existan decisiones judiciales o evidencias que así lo determinen³²⁸.
241. La Comisión Interamericana ha establecido que, bajo el principio de presunción de inocencia, “los Estados deben evitar que se incrimine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados. Los gobiernos no deben tolerar ningún intento de parte de las autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras, defensores y sus organizaciones. La CIDH ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos”³²⁹.
242. En atención a las obligaciones estatales de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, los funcionarios tienen el deber de asegurarse que al ejercer su libertad de expresión no incurran en el desconocimiento de derechos fundamentales³³⁰, lo que incluye que no lesionen o inhiban el derecho a la protesta social. Asimismo, deben asegurarse que sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden

³²⁷ CIDH, Informe Anual 2015, cap. 4A, párr. 225.

³²⁸ CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

³²⁹ CIDH, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas”, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, párr. 124.

³³⁰ CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.2/09/, 30 de diciembre de 2009, párr. 203.

contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”³³¹.

243. A su vez, la Corte Interamericana ha señalado que “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”³³².
244. La Corte IDH ha señalado que las exigencias de la independencia e imparcialidad también deben ser cumplidas por los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial³³³, “[s]in el cumplimiento de estas exigencias, el Estado no podrá posteriormente ejercer de manera efectiva y eficiente su facultad acusatoria y los tribunales no podrán llevar a cabo el proceso judicial que este tipo de violaciones requiere”³³⁴.

³³¹ CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de derechos humanos 2013, Volumen II, *Informe de la Relatoría Especial para libertad de expresión*, OEA/ser.L/V.II/Doc.50, 31 de diciembre de 2013, párr. 911.

³³² Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C Nº 182, párr. 131.

³³³ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr. 133.

³³⁴ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr. 133.

CAPÍTULO V

OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR

CAPÍTULO V: OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR

245. La necesidad de implementar mecanismos de control y rendición de cuentas sobre la actuación de los agentes del Estado en contextos de protesta deriva de la obligación general de garantizar los derechos, establecida en los artículos 1.1 de la Convención Americana; del derecho al debido proceso legal, previsto en el artículo 8 de la CADH y en el XXVI de la Declaración Americana; y del derecho de acceso a la justicia por violaciones a derechos fundamentales, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo XVIII de la Declaración.
246. Esta obligación implica en primer lugar los deberes de investigar y sancionar toda violación ocurrida en el marco de una manifestación pública. En estos contextos, la ausencia de una exhaustiva investigación cuando se ha vulnerado derechos como la vida y la integridad física genera un efecto atemorizador que resulta ser especialmente grave por el impacto que tiene sobre el ejercicio de los derechos de reunión, de la libertad de expresión, y a la libre asociación. En consecuencia, hay una necesidad imperiosa de que se realice una investigación con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable.
247. Los mecanismos de control, a su vez, constituyen un modo democrático de gobierno de la seguridad, que debe generar la expectativa real de rendición de cuentas y atribución de responsabilidades de diverso tipo. Al generar una expectativa de cuentas, las herramientas de control permiten modelar la actuación de las fuerzas de seguridad a partir de estándares democráticos y compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, tienen un importante papel entre las medidas positivas orientadas a asegurar el derecho a la protesta, ya que además de constituir una garantía de no repetición de violaciones de derechos, funcionan como un instrumento para la evaluación y perfeccionamiento de políticas públicas. La obligación estatal de controlar la actuación de las fuerzas de seguridad en contextos de protesta tiene diferentes dimensiones.
248. En primer lugar, la obligación de rendición de cuentas genera responsabilidades a los gobiernos. Los funcionarios de los Poderes Ejecutivos deben diseñar los operativos de forma que puedan ser controlados y puedan atribuirse responsabilidades respecto de las decisiones y acciones llevadas adelante, en particular, si tuvieran lugar violaciones de derechos. A posteriori, tienen la responsabilidad de impulsar y sostener las investigaciones administrativas y colaborar con las judiciales, facilitando el acceso a toda la documentación e información relevante, como normativas, protocolos internos, identificación de testigos y pruebas.
249. Una segunda dimensión tiene que ver con el diseño institucional del sistema de seguridad, cuyas normas y estructuras deben ser funcionales al control y la investigación administrativa. Al respecto, debe contar con un código disciplinario en donde estén tipificadas las faltas que sancionen las prácticas vulneradoras de derechos y un proceso administrativo que brinde las debidas garantías para las víctimas y para los funcionarios sometidos a investigación. Deben existir instancias y mecanismos para la presentación y canalización de denuncias, tanto por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad, como de particulares. Respecto de los primeros, deben brindarse garantías para que los funcionarios puedan cumplir su

obligación de denunciar cualquier violación a los derechos humanos, tanto si se trata de un hecho perpetrado por un integrante de la misma fuerza como de otra.

250. Una tercera dimensión refiere a las condiciones para que el diseño de los operativos policiales permita el control cotidiano y el desarrollo de investigaciones y sanciones judiciales y administrativas efectivas. Algunas medidas implementadas al respecto, son: inventarios detallados de las armas y municiones asignados al personal afectado y su revisión posterior al operativo; la identificación de los responsables de dictar órdenes para el uso de la fuerza; el registro y conservación de las modulaciones y de todos los medios de comunicación utilizados por el personal durante los operativos.

1. Deber de investigar, juzgar y sancionar

251. Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción con el fin de identificar a los responsables, y en su caso sancionarlos³³⁵. El deber de investigar es una de las medidas positivas que tiene el Estado que cumplir con el fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la CADH³³⁶, junto con restablecer el derecho conculcado, de ser posible, y en su caso, reparar los daños que las violaciones a los derechos humanos produjeron en la víctima³³⁷.
252. La CIDH y la Corte Interamericana han establecido reiteradamente que los Estados tienen el deber jurídico de prevenir, de manera razonable, las violaciones de los derechos humanos³³⁸ y generar las condiciones para que las personas puedan expresar sus ideas sin temor a represalias o que atenten contra su vida o integridad³³⁹.
253. En jurisprudencia constante de la CIDH y de la Corte IDH se ha afirmado que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos por parte del Estado debe emprenderse de manera diligente con el fin de evitar la impunidad y que ese tipo de hechos se repitan³⁴⁰, puesto que, tal como ha establecido la Corte IDH “la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos”³⁴¹. También resulta imprescindible que el Estado, al examinar una posible violación de derechos humanos, impida que todos los funcionarios incluidos los policiales o judiciales involucrados en

³³⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº 4, párr. 174.

³³⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 153. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C Nº 240, párr. 127.

³³⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 214. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C Nº 277, párr. 183.

³³⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº 4, párr. 174.

³³⁹ Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 diciembre 2009, párr. 180.

³⁴⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 216.

³⁴¹ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 216. Cfr. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C Nº 148, párr. 319.

los hechos también estén a cargo o tengan relación alguna con la investigación en su contra³⁴²

254. En reiteradas ocasiones se ha sostenido que “la impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves”³⁴³. “Es de particular importancia que el Estado adopte medidas para investigar los hechos que pudieran haber surgido durante la protesta social como producto de un uso abusivo de la fuerza por agentes estatales, o bien, de actos de agresión provenientes de terceros a la manifestación o entre los propios participantes; de tal manera que sancione a los responsables; y se repare adecuadamente a quienes resultaran afectados en sus derechos.”³⁴⁴
255. La jurisprudencia del Sistema Interamericano determina que, cuando un funcionario del Estado encargado de usar la fuerza pública comete una violación de derechos humanos, se debe investigar sus acciones ante la justicia ordinaria, así como también realizar una investigación administrativa o disciplinaria para determinar su responsabilidad. En la jurisdicción disciplinaria o administrativa se debe determinar las circunstancias en las que el funcionario público “cometió la infracción al deber funcional que condujo al menoscabo del derecho internacional de los derechos humanos”³⁴⁵.

a) Investigación y sanción judicial

256. Cuando los hechos de violencia cometidos contra personas que se encuentran en una protesta, ya sea cubriendo el suceso como periodistas o participando directamente en el reclamo, quedan en la impunidad, esto puede generar un silenciamiento y una autocensura para los futuros manifestantes³⁴⁶.
257. La obligación de investigar a cargo del Estado conlleva al deber de que, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento de la ocurrencia de violaciones de derechos humanos, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial, efectiva³⁴⁷, pronta, exhaustiva, completa y dentro de un plazo razonable³⁴⁸ por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la

³⁴² Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 201 inciso h. CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párrafo 68.

³⁴³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.L/V/II., CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 2.

³⁴⁴ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 149.

³⁴⁵ Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C Nº 163, párr. 207. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C Nº 205, párr. 374.

³⁴⁶ Cfr. Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8., párr. 30.

³⁴⁷ Cfr. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C Nº 270, párr. 371.

³⁴⁸ Cfr. CIDH, Informe Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 13. Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie CNº3, párr. 20.

persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos³⁴⁹, en especial cuando puedan o están involucrados funcionarios estatales³⁵⁰. El derecho a conocer la verdad constituye un medio de reparación³⁵¹ y da lugar a una expectativa de las víctimas que el Estado debe satisfacer³⁵². Asimismo, el Estado tiene obligación de impulsar procesos penales cuando se comete delitos perseguibles de oficio³⁵³.

258. La Comisión y Corte IDH han reiteradamente manifestado que el deber de investigar es una obligación “de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”³⁵⁴.
259. El Estado tiene, entonces, el deber de identificar y, en su caso, sancionar, a todas las personas responsables de los hechos, que incluye autores materiales, intelectuales³⁵⁵, partícipes y encubridores³⁵⁶. La obligación de investigar se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”³⁵⁷.
260. Como parte del deber del Estado de encaminar el proceso para dilucidar las violaciones de derechos humanos, tiene la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las víctimas de las violaciones de derechos humanos, conforme al artículo

³⁴⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 216. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº 4, párr. 177.

³⁵⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 216. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C Nº 101, párr. 156.

³⁵¹ Cfr. Corte IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C Nº 203, párr. 167. Corte IDH. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C Nº 165, párr. 165.

³⁵² Cfr. Corte IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C Nº 203, párr. 167. Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C Nº 34, párr. 90.

³⁵³ Cfr. CIDH, Informe Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 13. CIDH, Informe Nº52/97, Caso11.218,Admisibilidad,ArgesSequeiraMangas,Nicaragua,18defebrerode1998,párr.99;CIDH,InformeAnual1997,OEA/Ser.L/V/II.98,17defebrerode1998,párr.96 y 97.

³⁵⁴ CIDH, Informe Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 diciembre 2015, párr. 145. CIDH, Informe Nº 7/16, Caso 12.213. Fondo (Publicación). Aristeu Guida da Silva y familia. Brasil. 13 de abril de 2016, párr. 187.

³⁵⁵ Cfr. CIDH, Informe Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 diciembre 2015, párr. 145. Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C Nº 110, párr. 146.

³⁵⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C Nº 101, párr. 217.

³⁵⁷ Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C Nº 271, párr. 98. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº 4, párr. 177.

25 de la CADH³⁵⁸. Estos recursos deben ser sustanciados con las reglas del debido proceso legal³⁵⁹, establecido en el artículo 8.1 de la Convención. Esta obligación forma parte del deber del Estado de garantizar el “libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”³⁶⁰, bajo el artículo 1.1 del mismo instrumento.

261. El Estado debe asegurar “el pleno acceso y capacidad de actuar de las víctimas o sus familiares en todas las etapas de la investigación y el juzgamiento de los responsables, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana”³⁶¹
262. La tutela judicial efectiva exige que los jueces que dirigen el proceso eviten dilaciones o entorpecimientos indebidos que puedan lograr que reine la impunidad³⁶² “frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos”³⁶³. En este sentido, “los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad”³⁶⁴.
263. Como parte del acceso a la justicia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, además del deber de emprender la investigación con la debida diligencia, surge el deber del Estado de llevar a cabo la investigación para conocer la verdad de lo acontecido y sancione a los eventuales responsables dentro de un plazo razonable³⁶⁵. Para ello, se ha sostenido que la razonabilidad del plazo debe apreciarse respecto a la duración total del proceso hasta que se culmine con una sentencia definitiva³⁶⁶. La Corte Interamericana ha manifestado que “un procesamiento que se desarrolla hasta

³⁵⁸ Cfr. CIDH, Informe Nº 7/16, Caso 12.213. Fondo (Publicación). Aristeu Guida da Silva y familia. Brasil. 13 de abril de 2016. Cfr. 178. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 154..

³⁵⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 154. Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C Nº 236. párr. 105.

³⁶⁰ Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 154. Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C Nº 1, párr. 91.

³⁶¹ Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C Nº 287, párr. 559.

³⁶² Cfr. Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C Nº 271, párr. 99. Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C Nº 261, párr. 93.

³⁶³ Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C Nº 271, párr. 99. Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C Nº 261, párr. 93.

³⁶⁴ Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C Nº 271, párr. 99. Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C Nº 100, párr. 115, y Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C Nº 261, párr. 93.

³⁶⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 188. Cfr. Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C Nº 93, párr. 188. El concepto de plazo razonable está establecido en el artículo 8 de la CADH y está estrechamente ligado con el recurso efectivo, sencillo y rápido consagrado en el artículo 25. Para determinar el cumplimiento de la razonabilidad, la jurisprudencia de la Comisión y Corte Interamericana ha establecido cuatro aspectos para examinar este concepto: la complejidad del asunto; la conducta de las autoridades; la actividad procesal del interesado, y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

³⁶⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C Nº 269, párr. 188. Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C Nº 267, párr. 121.

su conclusión y cumpla su cometido es la señal más clara de no tolerancia a las violaciones a los derechos humanos, contribuye a la reparación de las víctimas y muestra a la sociedad que se ha hecho justicia”³⁶⁷.

264. Para garantizar una debida investigación, los Estados tienen el deber de proveer todos los medios pertinentes para brindar la necesaria protección a los operadores de justicia, los investigadores, testigos y familiares de víctimas de posibles hostigamientos y amenazas que tengan como objeto entorpecer el proceso y evitar que se determine los hechos y la responsabilidad de los mismos³⁶⁸, “pues de lo contrario eso tendría un efecto amedrentador e intimidante en quienes investigan y en quienes podrían ser testigos, afectando seriamente la efectividad de la investigación”³⁶⁹.
265. Los resultados de la investigación deben ser divulgados públicamente para que la sociedad conozca la verdad de los hechos³⁷⁰. Las autoridades encargadas de emprender la investigación sobre la violación de derechos humanos deben tener los recursos humanos y materiales necesarios y suficientes³⁷¹, así como es crucial que exista un marco institucional y normativo adecuado para investigar las violaciones de derechos humanos³⁷².
266. Cuando se trata de violaciones al derecho a la vida debido al uso excesivo de la fuerza, el Estado tiene el deber de iniciar *ex officio* e inmediatamente una investigación destinada a encontrar a todos los responsables de la privación arbitraria de la vida, así como a garantizar y proteger la integridad física y seguridad de las personas que participan en las manifestaciones.³⁷³

³⁶⁷ Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº 213, párr. 153. Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, párr. 21.

³⁶⁸ Cfr. Corte IDH. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C Nº 270, párr. 376. Cfr. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No101, párr. 199.

³⁶⁹ Corte IDH. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C Nº 270, párr. 376. Cfr. Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C Nº 196, párr. 106.

³⁷⁰ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Nº114, párr. 258.

³⁷¹ Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.L/V/II., CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 175.

³⁷² Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.L/V/II., CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 175.

³⁷³ Inter alia, CIDH expresa preocupación por detenciones y agresiones contra manifestantes y periodistas en el marco de protestas en Venezuela, comunicado de prensa Nº 073/16, 9 de junio de 2016. CIDH expresa preocupación por restricciones al ejercicio de derechos fundamentales en Venezuela, comunicado de prensa Nº 132/16, 14 de septiembre de 2016. CIDH lamenta la muerte de estudiante durante manifestaciones en Venezuela, comunicado de prensa Nº 022/15, 3 de marzo de 2015. CIDH condena hechos de violencia en Oaxaca, México, comunicado de prensa Nº 083/16, 22 de junio de 2016. CIDH manifiesta profunda preocupación por situación del derecho a la protesta pacífica, de asociación y libertad de expresión en Venezuela, comunicado de prensa Nº 17/14, 21 de febrero de 2014.

267. La investigación de las violaciones a la vida o la integridad cometidas en contextos de protestas debe ser realizada con el más estricto apego a la debida diligencia y cumplirse dentro de un plazo razonable, en razón a la gravedad de los delitos y a la naturaleza de los derechos lesionados, concatenada con la libertad de expresión³⁷⁴, de asociación y de reunión. La falta de una debida investigación genera un mensaje claro de intimidación y de inhibición³⁷⁵ para quienes en el futuro desean ejercer el derecho a la protesta social.
268. En el informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos la CIDH recomendó a los Estados tres medidas específicas en relación a investigar a autores de delitos contra la vida³⁷⁶. Asimismo, la CIDH y Corte IDH han establecido algunas pautas necesarias para seguir en casos de investigar una muerte. Deben ser observados en los casos de muertes en protestas sociales los siguientes criterios: “a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte”³⁷⁷.
269. Aunado al deber de tener un pleno conocimiento de la escena y las circunstancias materiales del crimen, es imperioso “analizar el conocimiento de las estructuras de poder que lo permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente”³⁷⁸. Asimismo, existe un deber de examinar a todas las personas que de distintas maneras participaron en las violaciones para determinar sus correspondientes responsabilidades³⁷⁹. De esta manera se inserta el crimen dentro de un contexto que permite brindar elementos necesarios para comprender la complejidad del hecho³⁸⁰, como lo es una muerte ocurrida en una protesta social.
270. Asimismo, cuando una persona no haya regresado de una protesta y haya motivos razonables para sospechar que una persona ha sido sometida a desaparición forzada³⁸¹ es imperioso que las autoridades fiscales y judiciales inicien la actuación de manera pronta e inmediata con el fin de ordenar las medidas pertinentes para determinar el paradero de la persona desaparecida³⁸². Toda autoridad estatal,

³⁷⁴ Cfr. CIDH, Informe Nº 7/16, Caso 12.213. Fondo (Publicación). Aristeu Guida da Silva y familia. Brasil. 13 de abril de 2016, párr. 203

³⁷⁵ Cfr. CIDH, Informe Nº 7/16, Caso 12.213. Fondo (Publicación). Aristeu Guida da Silva y familia. Brasil. 13 de abril de 2016, párr. 203

³⁷⁶ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, recomendaciones específicas número 12.

³⁷⁷ CIDH, Informe Nº 7/16, Caso 12.213. Fondo (Publicación). Aristeu Guida da Silva y familia. Brasil. 13 de abril de 2016, párr. 204. CIDH Informe Nº 25/09, Caso 12.310 Fondo, Sebastião Camargo Filho, Brasil, 19 de marzo de 2009, párr. 111 y 112. Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de las Naciones Unidas, Doc. E/ST/CSDHA/.12 (1991).

³⁷⁸ Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº 213, párr. 119.

³⁷⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº 213, párr. 119. Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C Nº 134, párr. 219.

³⁸⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº 213, párr. 119.

³⁸¹ Cfr. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C Nº 253, párr. 241. Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C Nº 202, párr. 65.

³⁸² Cfr. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C Nº 253, párr. 241. Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República

funcionario público o particular que haya tenido noticia de actos destinados a la desaparición forzada de personas, deberá denunciarlo inmediatamente³⁸³.

271. En los casos de uso abusivo de la fuerza policial en los que se verifique la existencia de personas heridas a raíz de su participación en protestas sociales, el Estado debe iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa, con el fin de determinar la naturaleza y origen de las lesiones, así como identificar a los responsables e iniciar su procesamiento³⁸⁴. Asimismo, cuando una persona detenida en una manifestación alegue haber sido torturada o sufrido tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Estado debe brindar una explicación satisfactoria y convincente al respecto³⁸⁵, mediante elementos probatorios adecuados³⁸⁶. Es así que “existe una presunción por la cual el Estado es responsable por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales”³⁸⁷, debiendo el Estado probar que no las cometió.
272. Por otro lado, en casos en los que se sospeche haber ocurrido violencia de género o violencia sexual a una persona por parte de un funcionario estatal en el contexto de una manifestación, se deben cumplir una serie de previsiones en la investigación para identificar, juzgar y sancionar a las personas responsables. Entre ellos, que: “i) se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia; ii) se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso, y iii) se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación”³⁸⁸. En casos de supuestos actos de violencia contra la mujer, es imperioso que la investigación penal incluya una perspectiva de género y se lleve a cabo por funcionarios capacitados en

Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C Nº 240, párr. 218.

³⁸³ Cfr. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C Nº 253, párr. 241. Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, párr.65, y Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, párr. 223.

³⁸⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 130.

³⁸⁵ Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C Nº 289, párr. 177. Cfr. Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C Nº 99, párrs. 99 y 100.

³⁸⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C Nº 99, párr. 111. Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C Nº 275, párr. 343.

³⁸⁷ Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C Nº 63, párrs. 95 y 170, y Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C Nº 275, párr. 343.

³⁸⁸ Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C Nº 289, párr. 242. Cfr. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C Nº 215, párr. 194.

casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género³⁸⁹.

273. El deber de investigar y sancionar abarca, asimismo, a las detenciones ilegales y arbitrarias. La Corte IDH ha establecido que la interacción incorrecta entre las fuerzas de seguridad y funcionarios estatales con las personas a quienes deben proteger “representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida”³⁹⁰. Al estar la persona detenida ilegal o arbitrariamente, se encuentra en un estado de total indefensión, lo cual puede conllevar a que se violen otros derechos, como al trato digno³⁹¹.
274. La CIDH ha mostrado su profunda preocupación por las numerosas detenciones masivas de personas en protestas sociales y ha reclamado que se respete el derecho a la integridad personal y que, en caso de que las detenciones no hubieran sido realizadas acorde a los estándares interamericanos, se realice una investigación diligente y dentro de un plazo razonable con el fin de evitar la impunidad y, de esta manera, propiciar esta práctica en futuras manifestaciones y situaciones masivas de expresión de ideas³⁹². Específicamente en los casos de detenciones masivas en protestas, los Estados deben buscar determinar la responsabilidad respecto de la decisión que autorizó a que varios agentes policiales efectuaran, en conjunto, una serie de detenciones simultáneas.

b) Investigación y sanción administrativa

275. La Corte IDH ha manifestado que el procedimiento de la justicia disciplinaria “puede ser valorado en tanto coadyuve al esclarecimiento de los hechos y sus decisiones son relevantes en cuanto al valor simbólico del mensaje de reproche que puede significar ese tipo de sanciones para funcionarios públicos y miembros de las fuerzas armadas”³⁹³. Si bien la investigación disciplinaria puede complementar la investigación penal, no la sustituye en casos de violaciones de derechos humanos³⁹⁴, sino que funge como un mecanismo de rendición de cuentas adicional³⁹⁵.

³⁸⁹ Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C Nº 289, párr. 242. Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C Nº 277, párr. 188.

³⁹⁰ Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C Nº 152, párr. 87.

³⁹¹ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C Nº 100, párr. 127. Cfr., Caso Juan Humberto Sánchez. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C Nº 99, párr. 96; Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C Nº 70, párr. 90.

³⁹² CIDH Informe anual 2015. Capítulo IV A – Uso de la fuerza, párr. 123. “CIDH expresa preocupación por restricciones al ejercicio de derechos fundamentales en Venezuela”, comunicado de prensa Nº 132/16, 14 de septiembre de 2016. “CIDH condena hechos de violencia en Oaxaca, México”, comunicado de prensa Nº 083/16, 22 de junio de 2016. “CIDH manifiesta profunda preocupación por situación del derecho a la protesta pacífica, de asociación y libertad de expresión en Venezuela”, comunicado de prensa Nº 17/14, 21 de febrero de 2014. Comunicado conjunto de Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA “Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales”, 13 de septiembre de 2013.

³⁹³ Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº 213, párr. 133. Cfr. Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C Nº 134, párr. 215.

³⁹⁴ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 228. Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Nº

276. En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, esta Comisión recomendó que los Estados pongan en funcionamiento mecanismos de control interno que se complementen con las instancias externas de control, tanto político-parlamentarias, como jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales³⁹⁶, que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad. Recientemente la CIDH señaló que estos mecanismos son “vías autónomas con fines propios de supervisión de sus funcionarios en el cumplimiento de la labor pública asignada”³⁹⁷.
277. La Corte Interamericana ha resaltado la importancia de la jurisdicción disciplinaria como forma de controlar la actuación de funcionarios públicos³⁹⁸. Asimismo, las sanciones administrativas tienen “un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar” situaciones de violencia de gran complejidad³⁹⁹. Permitir que las personas responsables de graves hechos continúen en sus cargos o que tengan posiciones de autoridad puede generar un clima de impunidad y “crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven”⁴⁰⁰. Los mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial “pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público”.⁴⁰¹ En consonancia, la Corte IDH ha ordenado en diversos casos que, además de la investigación penal en justicia ordinaria, que los Estados también lleven a cabo investigaciones administrativas o disciplinarias⁴⁰². Las obligaciones de control y rendición de cuentas deben, asimismo, estar contempladas en el propio diseño de los operativos policiales.
278. Las normas y estructuras de las agencias y órganos de seguridad deben ser funcionales al control y a la investigación administrativa. Por un lado, las instituciones de seguridad deben contar con un código disciplinario en donde estén tipificadas las faltas que sancionen las prácticas vulneradoras de derechos. Por otro, deben existir instancias y mecanismos para la presentación y canalización de denuncias, tanto por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad, como de particulares.

213, párr. 133. Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C Nº 140, párr. 203.

³⁹⁵ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 68.

³⁹⁶ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 132.

³⁹⁷ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 228.

³⁹⁸ Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C Nº 163, párr. 206. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C Nº 205, párr. 373.

³⁹⁹ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C Nº 205, párr. 377.

⁴⁰⁰ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C Nº 205, párr. 377.

⁴⁰¹ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163.

⁴⁰² Corte IDH. Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C Nº 316, párr. 225. Corte IDH. Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2016. Serie C Nº 314, párr. 275. Cfr. Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C Nº 249, párr. 250. Cfr. Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, párr. 233, inciso d).

279. Para que una investigación administrativa o disciplinaria sea efectiva, las personas encargadas de ella deben ser independientes tanto jerárquica como institucionalmente de las personas y agencias implicadas en los hechos sometidos a investigación⁴⁰³. Éstas últimas no deben participar en la instrucción del proceso⁴⁰⁴. Con respecto a la participación de las víctimas, se considera que deben tener la posibilidad de participar si así lo desean, cuando se trata de vulneración a los derechos previstos en la Convención⁴⁰⁵.
280. La CIDH ha advertido de que “en muchos países se considera [a los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuentas] como mecanismos para investigar faltas propias de la disciplina policial y no se les reconoce su función como recurso frente a prestaciones inadecuadas del servicio público policial. Estas jurisdicciones tienden a excluir a las víctimas de la participación en el proceso por considerar que sus intereses son irrelevantes en términos de la institución policial. La Comisión considera que en estos casos también corresponde asegurar la participación de las personas afectadas cuando dichos procesos constituyan mecanismos de rendición de cuentas por abuso de la fuerza, detenciones arbitrarias u otras conductas que pueden vulnerar los derechos protegidos en la Convención Americana”⁴⁰⁶
281. Para que se considere que la obligación del Estado de investigar es acorde con la Convención Americana, ésta debe ser realizada con la debida diligencia⁴⁰⁷, que implica la obligación que el órgano encargado de investigar los hechos lleve a cabo todas las actuaciones y averiguaciones necesarias para lograr el resultado perseguido⁴⁰⁸. Todas las instituciones estatales forman parte de este deber del Estado, tanto el judicial como el no judicial⁴⁰⁹. En este sentido, la debida diligencia también se extiende a los órganos no judiciales que tienen bajo su esfera de competencia la investigación previa al proceso para determinar si existen indicios suficientes para interponer una acción penal⁴¹⁰. De incumplirse con estas exigencias, “el Estado no podrá posteriormente ejercer de

⁴⁰³ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163. Cfr. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C Nº 147, párr. 95.

⁴⁰⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163

⁴⁰⁵ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68.

⁴⁰⁶ CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 68; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 163.

⁴⁰⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 217.

⁴⁰⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 217. Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C Nº 120, párr. 83.

⁴⁰⁹ Cfr. CIDH, Informe Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 diciembre 2015, párr. 145. Corte IDH. Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C Nº 256, párr. 110.

⁴¹⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C Nº 281, párr. 217.

manera efectiva y eficiente su facultad acusatoria y los tribunales no podrán llevar a cabo el proceso judicial que este tipo de violaciones requiere”⁴¹¹.

282. Esta Comisión considera que las instituciones policiales deberían prever la obligación de todo integrante de las fuerzas de seguridad de denunciar y colaborar con la investigación las violaciones a los derechos humanos cometida en el marco de una protesta que llegue a su conocimiento.⁴¹² De lo contrario se genera un clima de impunidad y de secretismo entre los funcionarios. Deben brindarse garantías para que los funcionarios puedan cumplir su obligación de denunciar, tanto si se trata de un hecho perpetrado por un integrante de la misma fuerza como de otra.
283. Mecanismos más rápidos y estrictos de activación de procesos disciplinarios y administrativos deben existir para los casos de uso de armas letales. La CIDH recomendó en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos que, en relación al uso de fuerza letal por parte de agentes estatales, se establezcan “mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado en todos los casos en que las fuerzas de seguridad hagan uso de medios letales”⁴¹³.
284. En el mismo sentido recomendó “crear los mecanismos y procedimientos internos y externos que permitan una investigación independiente en hechos que puedan constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”⁴¹⁴. En los casos de detención en el contexto de protestas, la efectiva investigación de denuncias o sospechas de agresión son imprescindibles para evitar las prácticas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes⁴¹⁵, que en su mayoría ocurren cuando las víctimas se encuentran bajo custodia del Estado. Las autoridades deben investigar diligentemente todo caso en el que se presuma que pueda haber sido cometido un acto de tortura, asegurando toda prueba que lo pueda acreditar⁴¹⁶. Esto incluye el derecho a la revisión médica y el acceso a registros del operativo y filmaciones. En particular, el Estado debe garantizar que el personal médico y de salud encargados de examinar y prestar asistencia a las personas detenidas en protestas que presenten lesiones sea independiente, para que pueda practicar con plena libertad las evaluaciones médicas pertinentes⁴¹⁷.
285. Los códigos disciplinarios deben respetar, asimismo, el entendimiento establecido por la CIDH de que los “funcionarios a cargo del uso de la fuerza, no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza –a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una

⁴¹¹ Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr.133.

⁴¹² Ver en referencia a los hechos de tortura, CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, recomendación general número 14.b.vi.

⁴¹³ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, recomendación general 13 inciso d.

⁴¹⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, recomendación general 14.b) apartado iii.

⁴¹⁵ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 130.

⁴¹⁶ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 130.

⁴¹⁷ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 130. Corte IDH., Caso Bayarri Vs. Argentina. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C Nº 187, párr. 92.

persona– era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla”⁴¹⁸.

2. Respuesta de las autoridades

286. Los actores políticos responsables jerárquicamente de que una manifestación se lleve a cabo sin violencia por parte de fuerzas de seguridad también deben responder cuando no son respetados los derechos de los manifestantes, cuando las fuerzas de seguridad exceden los límites de uso de la fuerza, o los manifestantes son agredidos por terceros.
287. Las autoridades políticas deben abstenerse de expresar nociones que vayan en detrimento o estigmaticen una protesta o a las personas que participan en ella o la organizan, puesto que puede poner en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo a nuevos ataques a ciertos sectores de la población⁴¹⁹. Lo mismo sucede cuando las autoridades minimizan la gravedad de las violaciones cometidas durante las protestas sociales o consideran que no existe ninguna responsabilidad del Estado ante las vulneraciones sufridas por los manifestantes por la acción u omisión de proteger por parte de los agentes estatales.
288. En el mismo sentido, a Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones contra periodistas y que las autoridades competentes actúen con la debida diligencia para esclarecer los hechos y sancionar a los responsables⁴²⁰. Cuando las autoridades políticas expresan ideas que ponen en riesgo o estigmatizan la labor de periodistas⁴²¹. "Los funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, "formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento""⁴²².

3. Monitoreo y observación de protestas

⁴¹⁸ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. A, Uso de la Fuerza, párr. 233. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, Principio Nº 26.

⁴¹⁹ En este mismo sentido se pronunció la CIDH respecto de los periodistas y comunicadores. Véase, por ejemplo, "CIDH manifiesta profunda preocupación por hechos de violencia en Venezuela y urge al Estado a garantizar una seguridad ciudadana democrática", número 13/14, 14 de febrero de 2014.

⁴²⁰ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 37. CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 713.

⁴²¹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 37 – 44.

⁴²² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 39. CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 198-215.

289. Las defensorías del pueblo, ombudsman, defensorías penales, oficinas de defensa de derechos indígenas, campesinos, y demás dependencias estatales especializadas en la promoción y defensa de derechos, también cumplen un lugar importante en la protección de los manifestantes, en la construcción de canales de diálogo y en el monitoreo y supervisión del accionar de otros funcionarios públicos.
290. Las organizaciones deben poder estar autorizadas para denunciar delitos cometidos en protestas sociales aun cuando los familiares cercanos no tengan interés o posibilidad de hacerlo, así como de intervenir en el proceso penal⁴²³. Al constituirse como parte civil o coadyuvante en el proceso penal pueden presentar pruebas, proponer líneas de investigación, rebatir teorías y, en general y dependiendo de cada sistema legal, tener una activa intervención para que se logre juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos.
291. También ejercen un rol muy importante al documentar y recopilar estadísticas e información sobre distintos hechos de violencia contra periodistas⁴²⁴. Las organizaciones de la sociedad civil juegan también un importantísimo papel para prevenir violencia contra manifestantes en su protección en contexto de protestas al vigilar las medidas de prevención establecidas de antemano en las protestas⁴²⁵.
292. Los propios medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas de hechos de violencia cometidos en protestas sociales al condenar las agresiones, al dar seguimiento sobre los hechos y el estado de las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos como forma de presión para combatir la impunidad⁴²⁶.
293. En ese sentido, si bien el Estado debe abstenerse, de modo general, de usar la fuerza en contextos de manifestaciones públicas, debe formular políticas específicas para prevenir, investigar y sancionar la violencia ejercida contra periodistas, comunicadores, activistas movimientos sociales, referentes y líderes sociales en el contexto de protestas, en función del rol que juegan estos actores en la prevención, monitoreo y control de la actuación del Estado.

⁴²³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 225.

⁴²⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 256 y 257.

⁴²⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 284.

⁴²⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013, párr. 278.

CAPÍTULO VI
PROTESTAS E INTERNET

CAPÍTULO VI: PROTESTAS E INTERNET

294. Internet actualmente constituye una herramienta fundamental de comunicación que permite a las personas vincularse y conectarse de manera ágil, veloz y efectiva, y es considerada una herramienta con un potencial único para el ejercicio de la libertad de expresión. Entre las nuevas potestades que internet habilita destacan la habilidad para asociarse y reunirse que las personas adquieren en la era digital y que potencia, a su vez, la plena realización y el goce de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Las reuniones y asociaciones en la era digital pueden ser organizadas y celebradas sin anticipación previa, con poco tiempo y bajo costos. Además, constituye actualmente una herramienta fundamental para el control y la denuncia de violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones y reuniones.
295. Internet puede verse y analizarse como medio de organización o como plataforma habilitante de las protestas. En la práctica funciona como un medio de difusión, convocatoria y publicidad de reuniones y asociaciones físicas (utilizando redes sociales, blogs, o foros, por ejemplo), expandiendo las fronteras de la participación, para ser llevada a cabo en un lugar público tangible; por otro lado internet ofrece la posibilidad de organizar una protesta en línea, proveyendo un espacio de encuentro común, acortando distancias y tiempos, simplificando formalidades y agendas⁴²⁷. Ambas instancias han de ser protegidas y promovidas en la medida en que coadyuvan al pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴²⁸
296. Los estándares internacionales desarrollados en el seno del sistema interamericano y el sistema universal sobre los derechos a la libertad de expresión, a asociación y reunión pacífica tienen plena vigencia en internet.⁴²⁹
297. En los últimos años se han dado distintas instancias de protesta en internet que incluyen cadenas de emails, peticiones, manifestaciones y campañas desarrolladas en

⁴²⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement>. Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), *The Rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association and the Internet, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association*, párrafo 14, disponible en: <https://www.apc.org/en/system/files/APC%20-%20Freedom%20of%20peaceful%20assembly%20and%20association.pdf>. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Internet y Derechos Humanos*, Serie de Cuadernillos de Temas Emergentes (Diciembre 2013), pág. 29, disponible en: www.indh.cl. (La importancia de internet radica en su capacidad de “[a]umentar las oportunidades y capacidades de la ciudadanía en general y de la ciudadanía de la red para formar asociaciones, mejorar la administración y organización de asociaciones, y ampliar la membresía y alcance de las asociaciones.”)

⁴²⁸ Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Internet y Derechos Humanos*, Serie de Cuadernillos de Temas Emergentes (Diciembre 2013), pág. 29, disponible en: www.indh.cl.

⁴²⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 24/5, *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, UN Doc. A/HRC/RES/24/5 (8 de octubre de 2013), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>. También Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012), Párr. 84, recomendación k, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf

redes sociales, etc. De la misma manera como los Estados deben asegurar el acceso a espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas para la celebración de reuniones, deben también asegurar que internet se encuentre disponible y sea accesible para todos los ciudadanos para poder ser un espacio que permita la organización de asociaciones y reuniones con el fin de participar en la vida política del país.⁴³⁰

298. Las limitaciones en el acceso a internet, incluyendo las desconexiones totales o parciales, la ralentización de internet, los bloqueos temporales o permanentes de distintos sitios y aplicaciones, antes durante o después de reuniones pacíficas constituyen restricciones ilegítimas a los derechos de asociación y reunión.⁴³¹ El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas hizo hincapié en la necesidad de asegurar el acceso a internet en todo momento, también en los períodos de malestar político.⁴³²
299. En ningún caso la mera participación en protestas, en su difusión u organización puede motivar la violación del derecho a la privacidad respecto de las comunicaciones privadas realizadas por una persona, ya sean realizadas por escrito, por voz o imágenes, y con independencia de la plataforma utilizada. El derecho a la privacidad abarca no solamente las comunicaciones individuales, sino también las comunicaciones que se desarrollan en grupos cerrados a los que solo los miembros tienen acceso.
300. Se ha denunciado en la región la presencia en las redes sociales de agentes policiales y militares infiltrados o con identidades falsas con el objetivo de obtener información sobre movimientos sociales y la organización de manifestaciones y protestas. Dicha práctica puede ser considerada una violación grave de los derechos de reunión y libertad de asociación, e incluso del derecho de privacidad. En ninguna circunstancia se encuentran permitidas acciones de inteligencia en internet para vigilar a los organizadores o participantes de protestas sociales.
301. Los Estados deben permitir y fomentar el uso abierto y libre de internet, así como de todas las demás formas de comunicación y las excepciones a dicho acceso han de estar claramente establecidas en la ley y cumplir con el test tripartito establecido en el sistema interamericano. Las leyes que regulan los denominados “ciberdelitos” han de estar clara y específicamente redactadas garantizando el principio de legalidad, tener un fin legítimo, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionadas y en ningún caso han de ser utilizadas para prohibir, obstaculizar o entorpecer una reunión, manifestación o protesta pacífica.⁴³³

⁴³⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), Párr. 82, punto d, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement>

⁴³¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012), disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf

⁴³² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, UN Doc. A/HRC/17/27 (16 de mayo de 2011), Párr. 79, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement>

⁴³³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement>

302. La garantía de la privacidad y el anonimato también forman parte de los derechos de asociación y reunión⁴³⁴. Sin perjuicio de lo cual, no ampara todo tipo de expresiones o asociaciones. Por el contrario, *“el anonimato del emisor de ninguna manera protegería a quien difunda pornografía infantil, a quien hiciera propaganda a favor de la guerra o apología del odio que constituya incitación a la violencia o incitare pública y directamente al genocidio”*.⁴³⁵ Los Estados deben garantizar la plena protección del discurso anónimo y regular los casos y condiciones específicas cuando dicho anonimato deba ser levantado, requiriendo para ello control judicial suficiente y la plena vigencia del principio de proporcionalidad respecto de las medidas tendientes a identificar a la persona en cuestión.⁴³⁶

⁴³⁴ Comninos, Alex, *Libertad de reunión y de asociación pacíficas en internet*, Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), APC Temas Emergentes (Junio 2012), Pág. 6, disponible en: <https://www.apc.org/es/pubs/libertad-de-reunion-y-de-asociacion-pacificas-en-internet>

⁴³⁵ CIDH, *Libertad de expresión e Internet*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.11/13 (31 diciembre 2013), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf

⁴³⁶ CIDH, *Libertad de expresión e Internet*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.11/13 (31 diciembre 2013), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf

CAPÍTULO VII
ACCESO A LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO VII: ACCESO A LA INFORMACIÓN

303. La protesta social es un evento esencialmente público y constituye el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y participación política, entre otros. De ello se derivan amplios criterios de acceso a la información y la consecuente obligación para el Estado de producir información y registros. Un amplio acceso a la información no se relaciona sólo a la rendición de cuentas y el modo en que el Estado facilita la protesta sino que también resulta fundamental para facilitar la canalización, visualización y difusión de las acciones y discursos de los manifestantes.
304. El registro de información y su acceso aparecen como fundamentales tanto para garantizar el derecho a la protesta, como para la prevención de violaciones a derechos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad y para la rendición de cuentas. El acceso y la producción de información en el contexto de la protesta social es un componente fundamental para ubicar el ejercicio del derecho a protestar y manifestarse como una actividad central de la participación política y la convivencia democrática.
305. El acceso a la información abarca tanto elementos previos a la protesta, como otros que acontecen durante su desarrollo, así como las solicitudes de información posteriores. Esta información tiene varias dimensiones, algunas de las cuales se señalan en esta sección, sin que la lista pretenda ser exhaustiva.
306. En primer lugar y como principio general el Estado debe garantizar y facilitar el derecho de todas las personas de “a observar y, por extensión, fiscalizar las reuniones. El concepto de fiscalización engloba no solo el hecho de observar una reunión, sino también la actividad de obtención, verificación y utilización inmediata para atender problemas de derechos humanos”⁴³⁷.
307. Este deber del Estado tiene características especiales cuando se trata de “proteger los derechos de los supervisores de las reuniones. Ello comprende respetar y facilitar el derecho a observar y fiscalizar todos los aspectos de una reunión, dentro de las escasas restricciones permisibles enunciadas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁴³⁸ y los Estados deberían “investigar cabalmente cualquier violación o atropello de los derechos humanos contra los supervisores, enjuiciar a los responsables y proporcionar una reparación adecuada. Las medidas de protección en favor de los supervisores se aplican con independencia de que una reunión sea pacífica o no”⁴³⁹.

⁴³⁷ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 68

⁴³⁸ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 70

⁴³⁹ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 70

308. El derecho de acceder a la información contempla el derecho a “grabar una reunión, lo cual incluye grabar la operación de mantenimiento del orden. También pueden grabar una interacción en la que esa persona es, a su vez, grabada por un agente público, a lo cual se ha denominado en ocasiones derecho de “retrograbación”. El Estado debería proteger ese derecho. La confiscación, la incautación y/o la destrucción de notas y material de grabación sonora o audiovisual, sin las debidas garantías procesales, deberían estar prohibidas y ser castigadas.”⁴⁴⁰
309. El Estado tiene también el deber de registrar y grabar el accionar de sus agentes, a fin de posibilitar la revisión y mejora del accionar de estos, conforme lo señalado en el capítulo anterior. La accesibilidad y conservación de estos registros también permitir el necesario control de cualquier denuncia de irregularidad.
310. Todas las normativas que regulan la protesta social deben ser accesibles y publicadas. Estas regulaciones incluyen no sólo las leyes, decretos y ordenanzas, sino también protocolos generales, manuales de procedimiento y órdenes específicas en relación al modo de desarrollar los operativos.⁴⁴¹ El conocimiento y publicidad de estos protocolos y normas deontológicas disminuyen los márgenes de arbitrariedad de las decisiones y acciones de los funcionarios del Estado en el marco de las protestas sociales. El conocimiento y difusión de estas normas y órdenes no sólo es fundamental para guiar la operatoria policial sino también para permitir el monitoreo y control por parte de las organizaciones sociales, periodistas e instituciones de supervisión.
311. La publicidad de estas normativas es necesaria para que los distintos Poderes democráticos y la sociedad civil controlen la adecuación de estas órdenes a los principios constitucionales y de derechos humanos referidos en este informe. Corresponde elaborar y publicar los manuales de uso y capacitación de este equipamiento, tanto el disuasivo como el defensivo. Y hacer accesibles la realización de los correspondientes planes de capacitaciones por parte de los funcionarios responsables.
312. Es deber del Estado el registro detallado del armamento asignado así como de las municiones. Es fundamental establecer procedimientos y formas de supervisión para que en el contexto de manifestaciones sólo se asigne el armamento permitido a los funcionarios autorizados a su eventual utilización. Corresponde individualizando la asignación de armamentos y municiones así como de los funcionarios responsables de supervisar el correcto y efectivos cumplimiento de esas disposiciones y su registro. Los inventarios detallados de armas y municiones, así como el correcto almacenamiento son condiciones fundamentales para el correcto desarrollo de estos

⁴⁴⁰ 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 71

⁴⁴¹ Código Europeo de Ética Policial. Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. II 4) “La legislación que rige la policía debe ser accesible a los ciudadanos y suficientemente clara y precisa; llegado el caso, debe completarse con reglamentos claros igualmente accesibles a los ciudadanos

registros sobre asignaciones de material, armas y municiones en el contexto de protestas sociales.⁴⁴²

313. El registro debe incluir también los equipos de comunicaciones y su asignación. Estos registros y su acceso son elementos fundamentales para la reconstrucción y el esclarecimiento de los hechos y sus responsables. La Comisión ya ha expresado que en el contexto de manifestaciones el Estado debe implementar “un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores”⁴⁴³. Esta obligación incluye la conservación de estos registros de modo inalterado para cualquier investigación posterior y la prohibición de comunicación entre funcionarios por medio que no sean posibles de ser registradas.
314. La Comisión también ha señalado la necesidad de “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”⁴⁴⁴. A ello debe agregarse el registro de las indicaciones dadas por estos funcionarios. Esta medida es fundamental para el establecimiento de una adecuada línea de responsabilidades de la actuación estatal.
315. Es también importante que las instrucciones de planificación del operativo identifiquen a los funcionarios policiales de alto rango responsables de comando policial del operativo y las secciones participantes. Las principales órdenes e indicaciones que se den durante el operativo también deben ser registradas y fundamentadas. Los protocolos deben establecer claramente los niveles de responsabilidad para las distintas órdenes.⁴⁴⁵
316. Deben ser públicos el nombre y cargo de las autoridades judiciales y de supervisión intervinientes o con competencia en el tema. Los funcionarios policiales que están siendo investigados por irregularidades en operativos realizados en el contexto de protestas sociales no pueden participar de operativos de seguridad en manifestación hasta tanto se aclaren sus respectivas responsabilidades administrativas o penales. El Estado debe adoptar medida para registrar, y permitir controlar el cumplimiento de esta disposición.
317. En los casos en que la legislación lo permita, debe registrarse y ser de acceso público cualquier medida de cooperación, apoyo técnico o económico que las empresas

⁴⁴² Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Principio 11. CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el Fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 junio 2007 Capítulo I, Introducción. Párr 45 b)

⁴⁴³ CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el Fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 junio 2007 Capítulo I, Introducción. Párr 45 c). También CIDH. Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas, párr. 68.

⁴⁴⁴ CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el Fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 junio 2007 Capítulo I, Introducción. Párr 45 f). También CIDH. Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas, párr. 68

⁴⁴⁵ El Manual de Derechos Humanos sobre la actuación policial en reuniones públicas, OSCE/ODIHR 2016, página 103, expresa “Cuando se toma la decisión de usar la fuerza para dispersar una reunión violenta, la autorización debe venir del comandante operacional. La decisión debe estar plenamente documentada, dando una razón completa de las opciones elegidas”.

privadas brindan a las instituciones de seguridad, a fin de supervisar y evitar incompatibilidades, así como establecer eventuales responsabilidades civiles y penales del actor privado.⁴⁴⁶

318. Más allá de las normativas e información que debe ser publicada, el acceso a los documentos de las autoridades públicas, incluidas las fuerzas policiales, sólo debe restringirse cuando exista una razón convincente para retener la información, que está establecida en la ley y que supera el interés público de tener acceso a la información.⁴⁴⁷ Dichas restricciones no deben poner en peligro la realización de un derecho y no deben utilizarse restricciones para ocultar violaciones de los derechos humanos ni para promover cualquier otro propósito impropio⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Ver 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, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 83 a 87

⁴⁴⁷ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general N.º 34 (2011) sobre las libertades de opinión y expresión, párr. 18; Informe conjunto de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la gestión adecuada de las reuniones, Doc. de la ONU A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, en el párr. 81; Declaración conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la OEA para la libertad de expresión (6 de diciembre de 2004).

⁴⁴⁸ Ver OSJI Guidelines.

CAPÍTULO VIII
ESTADOS DE EXCEPCIÓN

CAPÍTULO VIII: ESTADOS DE EXCEPCIÓN

319. La Comisión Interamericana ha documentado que la disolución y represión de la protesta social ocurre muchas veces en el marco de estados de excepción que incluyen la suspensión de las garantías fundamentales. Ante manifestaciones de malestar social o conflictividad interna, los Estados tienden a recurrir a la suspensión de las garantías para así autorizar el despliegue de las fuerzas militares para reprimir rápidamente la amenaza al orden.
320. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha tenido especial preocupación por establecer cuáles son las condiciones estrictas en la que puede proceder la suspensión temporal de algunos de los derechos y garantías establecidos en los tratados internacionales. El régimen jurídico que rige los estados de emergencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentra receptado en el artículo 27 de la Convención.⁴⁴⁹ La Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales⁴⁵⁰ y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos⁴⁵¹ prescriben normas similares a la CADH.⁴⁵²

⁴⁴⁹ CADH, Artículo 27 1. *En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

2. *La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

3. *Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.*

⁴⁵⁰ El artículo 15 de la Convención Europea dispone: 1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta en que lo exija la situación, y supuesto que tales medidas no estén en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del Derecho Internacional. 2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación al artículo 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, y a los artículos 3, 4 (párrafo 1) y 7. 3. Toda Alta Parte Contratante que ejerza este derecho de derogación tendrá plenamente informado al Secretario General del Consejo de Europa de las medidas tomadas y de los motivos que las han inspirado. Deberá igualmente informar al Secretario General del Consejo de Europa de la fecha en que esas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del Convenio vuelvan a tener plena aplicación.

⁴⁵¹ El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe: 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones

321. La Corte IDH se ha pronunciado en su Opinión Consultiva N° 8 sobre el régimen establecido en el artículo 27 de la CADH y ha fijado algunas pautas generales para la imposición de un estado de emergencia: 1) La emergencia tiene que ser invocada para preservar la democracia; y 2) la necesidad de la imposición de un estado de emergencia tiene que ser objetivamente justificable.⁴⁵³
322. En el mismo sentido esta Comisión, ha sostenido los estados de excepción deben ser reservados exclusivamente para casos realmente excepcionales, situaciones de extrema gravedad, que pongan en peligro la vida de la Nación. Para las demás situaciones, se deben adoptar medidas administrativas corrientes⁴⁵⁴.
323. En la región se ha dictado la suspensión de garantías en diversos supuestos que limitaron severamente las manifestaciones públicas y los derechos de sus participantes, con fundamento en supuestos de emergencia que no se adecuan a los estándares interamericanos. Algunos Estados suelen declarar el estado de excepción en las jurisdicciones o zonas en las cuales se desarrollan las manifestaciones, posibilitando de acuerdo al marco jurídico interno, suspensiones de los derechos, alteraciones en las formas de garantizarlos o la intervención de las fuerzas armadas.
324. Esta Comisión entiende que en tanto formas legítimas y protegidas del ejercicio de distintos derechos e instrumento fundamental de la convivencia democrática las protestas y manifestaciones públicas, aun cuando expresen malestar social, no pueden usarse como justificación para la declaración de estados de emergencia, ni para establecer otras formas de suspensión de los derechos. Muchas de las molestias ocasionadas por estos hechos son propias del ejercicio de los derechos involucrados en la protesta y a su vez los hechos de violencia que eventualmente pudieran ocurrir en el contexto de manifestaciones deben ser normalmente prevenidos, investigados y sancionados sin necesidad de recurrir a la suspensión de derechos.
325. El control de las perturbaciones que se produzcan en el ámbito interno por las manifestaciones de protesta social corresponde a la policía, cuya función es orientada a la seguridad pública y no a la seguridad del Estado.⁴⁵⁵ La declaración de estados de excepción no debe utilizarse para saltar la proscripción de la normativa interna de utilizar a las fuerzas armadas en el contexto de manifestaciones.⁴⁵⁶

cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

⁴⁵² Aunque la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre no contempla explícitamente la posibilidad de restringir o suspender los derechos que prescribe, la CIDH ha considerado que los criterios para la suspensión que se derivan de la Convención Americana y los principios generales del derecho son debidamente considerados y aplicados en el contexto de la Declaración. Cfr. CIDH, *Hacia el cierre de Guantánamo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 20/15, 3 junio 2015, párr. 91

⁴⁵³ Cfr. CIDH, Informe N° 48/00, *Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano – Perú*, 13 de abril de 2000, párr. 24

⁴⁵⁴ Cfr. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia 1993*. Recomendación 2. También, CIDH, *Informe Anual 2015, Capítulo IV. B Venezuela*, párr. 66

⁴⁵⁵ Cfr. CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr.148

⁴⁵⁶ La Corte IDH ha tenido ocasión de establecer una violación al artículo 27.1 debido a que el Estado utilizó medidas que no eran necesarias para controlar la alegada situación de emergencia. La Corte IDH sostuvo que es absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social. En este sentido, el tribunal interamericano manifestó que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles,

326. La Comisión ha hecho hincapié sobre lo inadecuado y peligroso que resulta decretar estados de excepción para hacer frente a situación es de alta conflictividad social y las manifestaciones públicas, ello por las numerosas vulneraciones de derechos humanos que de manera constante se registran como resultado, así también por no representar respuestas sostenibles y eficaces para enfrentar y resolver estos desafíos.⁴⁵⁷
327. Por otra parte, aun cuando los derechos de reunión y asociación se encuentran entre aquellos pasibles de ser suspendidos en el marco de los estados de emergencia autorizados por la Convención⁴⁵⁸, si se verifican las condiciones aceptadas por la normativa internacional para la suspensión temporal de ciertos derechos, ello no significa la interrupción automática y/o ilimitada de las protestas y manifestaciones públicas. Pues aún en ese contexto, los Estados debe respetar las restricciones que acompañan la suspensión excepcional de derechos, entre ellas: la estricta protección que los derechos no susceptibles de ser suspendidos, del mismo modo que la necesidad, proporcionalidad y temporalidad de cada afectación temporal de derechos susceptible de ser suspendidos.⁴⁵⁹

entrenamiento que es propio de los entes policiales⁴⁵⁶. Corte IDH: *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C Nº 166, párr. 51 y *Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia)*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C Nº 150, párr. 78.

⁴⁵⁷ Cfr. CIDH, *Informe Anual 2015, capítulo 4.A, Uso de la Fuerza*, párr. 139. Ya en su *Informe de seguimiento sobre el cumplimiento por parte de la República de Ecuador de las recomendaciones formuladas por la CIDH en su informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador de 1997*, la CIDH sostuvo que es consciente de la difícil situación económica que atravesaba el Estado de Ecuador y el malestar social que esto ha generado, sin embargo el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, a través de métodos que respeten los estándares de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática. La CIDH es de la opinión que aminorar el malestar social por la situación económica y combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías individuales en virtud del estado de emergencia, no se ajusta a los parámetros exigidos por la Convención Americana para que sea procedente su declaración, el Estado tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población. Aun cuando, como se ha mencionado en el presente Informe, algunos formatos de manifestaciones públicas pueden generar molestias o disturbios, o inclusive situaciones de violencia que deben ser prevenidas e investigadas, estas no pueden ser consideradas en una democracia situaciones excepcionales que habiliten la suspensión de garantías por parte de los Estados. CIDH, *Informe de seguimiento sobre el cumplimiento por parte de la República de Ecuador de las recomendaciones formuladas por la CIDH en su informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador de 1997*, párr. 44 y sgts.

⁴⁵⁸ Los derechos que el Estado no puede suspender, por más grave que sea la emergencia, se encuentran mencionados, en su mayoría, en el artículo 27.2 de la CADH. Junto a esta enumeración la CIDH ha entendido que hay otros derechos que no son susceptibles de suspensión como la libertad de opinión. Cfr. CIDH, *Informe Anual 2015, Capítulo IV.B Venezuela*, párr. 216 y 217 y en el mismo sentido ONU, Comité de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observación general Nº 34. 12 de septiembre de 2011.

⁴⁵⁹ El Comité de Derechos Humanos estableció que si los Estados se proponen invocar el derecho a suspender obligaciones contraídas en virtud del Pacto durante, por ejemplo, una catástrofe natural, una manifestación en gran escala con incidentes de violencia,..., deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación. "En opinión del Comité, la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, la libertad de reunión (art. 21) generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de los artículos de que se trata." ONU, Comité de Derechos Humanos Observación general Nº 29 (2001) Estados de Emergencia Artículo 4. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 31 de agosto de 2001 párr. 5. Ver también Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 19. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai recordó que "La lucha legítima contra el terrorismo y otras consideraciones de seguridad se han utilizado para justificar la imposición del estado de excepción u otras normas más estrictas para invalidar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. (...) y citó que "en varias ocasiones, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado en su informe a la Asamblea General que "los Estados no deberían tener que recurrir a medidas derogativas en el ámbito de la libertad de

328. Las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a “las exigencias de la situación”, y lo permisible en un contexto podría no serlo en otro. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.⁴⁶⁰
329. La Comisión resalta que el artículo 27.2 del CADH también establece que no son susceptibles de suspensión “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.⁴⁶¹ Según la jurisprudencia desarrollada por la Corte IDH, las garantías judiciales no suspendibles durante los estados de emergencia son, fundamentalmente: el recurso de habeas corpus, el recurso de amparo, los recursos destinados a la preservación del Estado de Derecho y, en general, los demás procedimientos judiciales que ordinariamente sean idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos no suspendibles a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención, los cuales, aun bajo el estado de emergencia, deben ser siempre tramitados.⁴⁶² Estas garantías deben ser no sólo indispensables sino judiciales, es decir, lo cual implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción.⁴⁶³

reunión y asociación. Para luchar con eficacia contra el terrorismo son suficientes las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (A/61/267, párr. 53)” ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 21. En el marco del control jurisdiccional interno de normas que reglamentaban los estados de excepción en Colombia, el Tribunal Constitucional sostuvo al evaluar el artículo 44 de la Ley 137 de 1994 que ni siquiera en estados de excepción el Gobierno puede establecer fórmulas que limiten de manera general los derechos involucrados en una protesta social. En este sentido, sostuvo que “*en desarrollo de las facultades que se desprenden de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Gobierno no puede tipificar como delito los actos legítimos de protesta social.*” Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁶⁰ Cfr. Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8., párr. 22; Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C Nº 275. párr. 139; Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C Nº 289, párr. 117

⁴⁶¹ Cfr. Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8., párr. 23.

⁴⁶² Cfr. Corte IDH, *El Hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8, párr. 38. También CIDH, Informe Nº 48/00, *Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano – Perú*, 13 de abril de 2000, párr. 51.

⁴⁶³ Cfr. Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8., párr. 30.

CAPÍTULO IX
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CAPÍTULO IX: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

330. El derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático, así como un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad expresar sus demandas, disenter y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
331. Los Estados deben asegurar el disfrute de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación a todas las personas y a todos los tipos de organizaciones y asociaciones sin necesidad de autorización. Establecer por ley, de forma clara y explícita, la presunción a favor de la licitud de las manifestaciones y protesta pacífica, lo que implica que las fuerzas de seguridad no deben actuar bajo el supuesto de que constituyen una amenaza al orden público.
332. En especial los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar este disfrute a las mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas afrodescendientes; víctimas de discriminación en función de su identidad de género u orientación sexual; personas migrantes y no nacionales; pueblos indígenas; y grupos que reclaman el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

a. Recomendaciones generales

333. Es esencial que en todos los niveles y agencias los Estados respeten y garanticen que nadie será criminalizado por ejercer los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación en el contexto de manifestaciones y protestas; así como tampoco será objeto de amenazas, hostigamiento, violencia, persecución o represalias por participar en protestas.
334. Cualquier restricción a los derechos involucrados en manifestaciones y protestas únicamente podrán estar estipuladas en la ley, fundadas en uno de los intereses legítimos reconocidos por la propia Convención Americana y siempre que resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés, de acuerdo a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.
335. 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
336. Garantizar que las personas y grupos que sean víctimas de violaciones y abusos a sus derechos fundamentales en el ejercicio de la protesta puedan acceder en forma efectiva a la justicia y que serán reparados de cualquier violación a sus derechos fundamentales.

337. Investigar, identificar y sancionar a los responsables de ataques, violencia, amenazas, hostigamiento y uso abusivo de la fuerza en el contexto de protesta, sean actores estatales o no estatales.
338. Respetar y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación a través de Internet, aplicando las mismas garantías que en el espacio fuera de línea.

b. Recomendaciones al Poder Ejecutivo y autoridades políticas

339. Las autoridades deben facilitar el ejercicio del derecho a la manifestación y a la protesta como la regla general y no deben considerarlas como una amenaza al orden público o a la seguridad interna.
340. Las fuerzas armadas no deben participar de las actividades relacionadas con la protección de las manifestaciones públicas ni el control de ninguna forma de protesta, ocupaciones de tierras o viviendas, motines carcelarios, etc.
341. 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.
342. La realización de manifestaciones y protestas no debe estar sujeta a previa autorización por parte de las autoridades. Cuando la ley requiera una previa notificación, esta debe ser simple, accesible, no discriminatoria y no onerosa; en caso de que se establezca una restricción esta debe fundarse por escrito y estar disponible un recurso de apelación oportuno y expedito ante un tribunal independiente.
343. Las manifestaciones y protestas espontáneas no deben estar prohibidas por ley y deben estar exceptuadas de cualquier régimen de notificación.
344. Las contramanifestaciones y protestas concurrentes no pueden prohibirse por el simple hecho de su simultaneidad y el Estado debe adoptar medidas positivas razonables y oportunas para proteger a los participantes en todas ellas. Preservando que entre ellas no interferirán de modo tal que genere en algunos manifestantes el temor a ser sometidas a la violencia por sus oponentes
345. Las personas, grupos y movimientos sociales o políticos que participan en manifestaciones y protestas deben estar protegidas de injerencias indebidas a su derecho a la privacidad.
346. 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.
347. Los Estados deben garantizar el funcionamiento libre de restricciones y amenazas de organizaciones y asociaciones sin ningún tipo de discriminación, aun cuando no cuenten con un registro o personería jurídica.

c. Recomendaciones a los cuerpos y agencias de seguridad que actúan en el contexto de manifestaciones y protestas

348. 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
349. 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.
350. 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.
351. 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.
352. 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.
353. 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.
354. 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 mujeres⁴⁶⁴, los niños, niñas y adolescentes⁴⁶⁵ 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;
355. Debe tenerse especialmente presente que los periodistas, camarógrafos, fotoreporteros 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.

⁴⁶⁴ El CDH de Naciones Unidas en su resolución para La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas “Insta a los Estados a que presten particular atención a la integridad y protección de las mujeres y las defensoras de los derechos humanos frente a los actos de intimidación y de acoso, así como contra la violencia de género, incluidas las agresiones sexuales, en el contexto de las manifestaciones pacíficas” (A/HRC/25/L.20).

⁴⁶⁵ El CDH de Naciones Unidas en su resolución para La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas “Reafirma que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la integridad y protección de los niños, en particular cuando ejercen sus derechos a la libertad de reunión, de expresión y de asociación pacíficas, incluso en el contexto de manifestaciones pacíficas” (A/HRC/25/L.20).

356. 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;
357. 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.
358. 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.
359. Cuando al emplear la fuerza los agentes del orden provoquen muertes o lesiones, abrir ex officio investigación a cargo de autoridades independientes e imparciales que cuenten con las herramientas necesarias para que en tiempo razonable se determinen los hechos, identifiquen a los actores y sus grados de responsabilidad, a fines de asegurar la rendición de cuentas, procesamiento, sanción y reparación adecuada a los familiares de las víctimas.
360. Recolectar de forma regular y consistente datos desagregados que permitan generar estadísticas oficiales respecto a las investigaciones abiertas y los procesos adelantados contra los oficiales del orden quienes hayan empleado el uso de la fuerza, precisando la autoridad que entró a conocer, los cargos imputados y los resultados arrojados.
361. Adoptar las medidas necesarias para que aquellos agentes del orden procesados, administrativa o judicialmente, por hechos presuntamente cometidos por el uso abusivo o desproporcionado de la fuerza, sean apartados del contacto público, mientras se decida su situación jurídica.

d. Recomendaciones al Poder Legislativo federal o nacional y a los consejos legislativos locales.

362. Los órganos legislativos deben tener presente que resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión.
363. Las legislaciones que refieren a manifestaciones y protestas deben cumplir con el test de tres pasos establecido en los instrumentos interamericanos de derechos humanos: las disposiciones deben estar estipuladas en la ley, justificadas en uno de los intereses legítimos reconocidos por la propia convención y deben resultar necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.
364. Las organizaciones y organizadores de una manifestación o protesta no deben ser responsabilizados en su condición de tales por los eventuales hechos de violencia en los que puedan incurrir participantes y terceros.
365. Los órganos legislativos deben abstenerse de crear tipos penales vagos o que criminalizan conductas propias de una protesta social, como sucede con las sanciones penales por falta de autorización o el desacato, o la afectación de la circulación, Estos

tipos penales resultan violatorios del principio de legalidad y de los estándares interamericanos.

366. Cualquier norma penal que pueda afectar el derecho a desarrollar manifestaciones y protestas debe cumplir estrictamente con el principio de legalidad. Las políticas contra el terrorismo o crimen organizado no deben legislarse de modo tal que restrinjan los derechos humanos restricción de los derechos humanos y generar un efecto inhibitorio generalizado para el ejercicio de los derechos de reunión, asociación, libertad de expresión y derechos políticos en los contextos mencionados en este informe.
367. Regular por ley y en forma detallada y precisa el uso de la fuerza, letal y menos letal, por parte de los agentes del orden, conforme a los estándares interamericanos, los Principios sobre empleo de la fuerza, el Código de conducta para funcionarios y demás instrumentos internacionales relevantes. Las regulaciones legales deben incluir el ámbito de operación de las empresas privadas de seguridad, proscribiendo su actuación en labores de seguridad ciudadana.
368. Adecuar la legislación vigente para regular las situaciones en que proceda la declaratoria de estados de excepción, especificando su pertinencia únicamente en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, requiriéndose expresamente indicar los derechos cuyo goce serían restringidos –excluyendo aquellos derechos y garantías inderogables– y el espacio temporal y geográfico en que regirá para hacer frente a la amenaza identificada. Hacer expresa la obligación del Estado de comunicar inmediatamente la adopción de tal medida a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

e. Recomendaciones a las instituciones de Justicia

369. Investigar y sancionar, adecuada y efectivamente, la fuerza arbitraria empleada por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de protestas, aplicando las agravantes prescriptas en la ley cuando el mismo se haya dirigido en perjuicio de grupos vulnerables, por haber sido sujetos a discriminación histórica con base en su etnia, raza, sexo, orientación sexual, de pensamiento y expresión, entre otras.
370. Capacitar a los operadores de justicia a todos los niveles en la interpretación del contenido y alcance de los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asamblea en el contexto de manifestaciones y protestas, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.
371. De modo general, los operadores de justicia tienen el deber de abstenerse de aplicar tipos penales que protegen de modo ambiguo el orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” y otros tipos penales que tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los participantes de protestas.
372. La Comisión remarca que cuando las y los operadores de justicia se encuentren ante acusaciones y denuncias penales evidentemente sin fundamento contra los líderes o

participantes de una manifestación o protesta, tienen la obligación de investigar la(s) fuente(s) de este tipo de denuncia arbitraria e imponer las sanciones apropiadas.

f. Recomendaciones a las instituciones nacionales de derechos humanos

373. Las instituciones nacionales 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.

374. 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