



INFORME SOBRE
**Seguridad ciudadana
y derechos humanos**
RESUMEN

**COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**



Organización de los Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-5431-8

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)(OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5431-8

1. Justice, Administration of--America. 2. Civil rights--America. 3. Crime prevention--Citizen participation--America. 4. Human rights--America. I. Faroppa Fontana, Juan. II. Title. III Series. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.57

Se reimprimieron 1000 ejemplares de la publicación por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, en noviembre de 2010.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Luz Patricia Mejía Guerrero

Víctor E. Abramovich

Felipe González

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

El presente informe fue elaborado en el marco del memorándum de entendimiento entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Su preparación y publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de UNICEF, OACNUDH, el Gobierno de Italia y la Fundación Open Society Institute. La Comisión desea agradecer al Consultor Juan Faroppa Fontana por la preparación de este informe; y reconocer de manera especial los trabajos preparatorios realizados por el consultor Paulo Mesquita Neto y los aportes de la Consultora Verónica Gómez.



REPUBBLICA ITALIANA



INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado la problemática de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del estudio de peticiones, casos y medidas cautelares, la adopción de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la preparación de informes temáticos, y en el marco de audiencias públicas convocadas durante sus períodos de sesiones. Con base a la información recibida, la Comisión adoptó la decisión de preparar un informe temático con el objetivo de analizar la problemática y formular recomendaciones a los Estados Miembros orientadas a fortalecer las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas para la prevención y el control de la criminalidad y la violencia en el marco de la seguridad ciudadana y los derechos humanos.

2. La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

3. Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población. En estos países el Poder Judicial, el ministerio público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia.

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

5. La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados

por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados miembros respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.

6. El informe adoptado por la CIDH identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana con especial referencia a los instrumentos que integran al Sistema Interamericano. Particularmente, el informe hace referencia a las obligaciones negativas y positivas de los Estados con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, en especial los derechos de las víctimas de delitos frente a acciones violentas de actores estatales y no estatales. También examina las obligaciones internacionales de los Estados Miembros en materia de prevención y combate de la violencia y el delito, y de diseño, implementación y evaluación de políticas sobre seguridad ciudadana a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios de participación, rendición de cuentas, y de no-discriminación.

7. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

8. En su informe, la CIDH formula una serie de recomendaciones entre las que se destaca el llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

9. Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados miembros garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas

y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

10. Por último la CIDH formula una serie de recomendaciones específicas sobre la adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole a fin de que las instituciones del Estado brinden atención en forma adecuada a las víctimas de la violencia y el delito; e implementen medidas de prevención, disuasión y represión legítima de conductas violentas y delictivas en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.

II. CONCLUSIONES

11. Los actuales índices de violencia y criminalidad en el hemisferio han posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales. Esta situación es el resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, en el que han coincidido diversos factores de tipo social, económico, cultural e institucional que operaron como posibilitadores para la generación o reproducción de diferentes formas de comportamientos violentos, en relación directa con la agudización de las consecuencias de modalidades delictivas que ponen en riesgo el efectivo ejercicio de algunos derechos humanos.

12. Las sociedades del hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, caracterizada por la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos de todas las personas que la integran. En este escenario interactúan las diferentes formas de violencia, que se presentan en forma de variadas manifestaciones, entre las que se destacan: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afrodescendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios; y el fenómeno, pocas veces tratado en la profundidad de sus distintas causalidades, de la violencia relacionadas con la delincuencia juvenil.

13. Frente a esta situación, en varios países de la región se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana, basadas en planteos de incrementar la presión punitiva; reducir las garantías procesales; o bajar la edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal de adultos a los niños y niñas. Por otra parte, la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas, favoreciendo la aparición de casos de violencia extralegal, de los cuales son responsables los llamados grupos de "limpieza social", como "escuadrones de la muerte" o grupos parapoliciales y paramilitares.

14. Si bien hay problemas vinculados a la inseguridad ciudadana que son comunes a todos los países de la región, para la Comisión no parece posible definir los términos de una política homogénea para enfrentar esta situación, sino que se hace necesario identificar políticas específicas para atender situaciones concretas. Los procesos históricos en el hemisferio, así como las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales, llevan a atender las diferentes realidades que pueden verificarse en cada uno de los Estados Miembros. En ese orden, se hace necesario considerar también los efectos

generados en algunos países por las transiciones, tanto desde guerras civiles como desde períodos de gobiernos dictatoriales, a la actual institucionalidad democrática. Asimismo, debe considerarse la situación de otros países que se han mantenido dentro de los cauces institucionales, con plena vigencia del Estado de Derecho. Del mismo modo, la Comisión señala que, teniendo en consideración los distintos bloques subregionales, en algunos de ellos la violencia y el delito se vincula principalmente con el crimen organizado, en especial con el narcotráfico; en otros, el principal problema es la violencia social; y en otros se desarrollan situaciones donde se destaca la violencia juvenil como principal fuente de preocupación.

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

16. Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no sólo depende de la policía. La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. Sin embargo, la policía es un engranaje insustituible para las garantías de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en esas garantías, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autoritarios. Además, la policía tiene un papel relevante en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tiene responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales, y la elaboración de informes para fiscales y jueces.

17. En la región, la profesionalización de la policía, como atributo positivo de esta institución, se enfrentó, en general, con dos obstáculos: por una parte, no ha sido sostenible; y por otra parte, fue el resultado de un modelo de profesionalidad autoritario con características militares, aislado de la sociedad. La legitimidad y la eficacia de la policía son fundamentales para promover la seguridad ciudadana, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas. Sin embargo, no son suficientes. La policía desempeña un papel importante en la prevención, la disuasión y el control de la delincuencia, la violencia y violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, para hacerlo, la policía necesita el apoyo y la cooperación de los actores en el sistema de justicia penal, organizaciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada. Sin embargo, las relaciones entre la policía y el sistema de justicia penal, el gobierno y la misma sociedad se caracterizan, a menudo, por los conflictos en lugar de la cooperación.

18. La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia privados de la seguridad que otorga el respeto a sus derechos fundamentales, los agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. 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 institucionales.

19. Si bien no debe confundirse la política de seguridad ciudadana con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio.

20. Los Estados Miembros han asumido internacionalmente obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos directamente comprometidos frente a los riesgos generados por la violencia interpersonal o la delincuencia. Estas obligaciones son de tipo negativo como de tipo positivo. La herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables, y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. El respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos es también una herramienta esencial para atender adecuadamente las demandas sobre seguridad ciudadana recurrentemente planteadas por las sociedades de la región.

21. La Comisión ratifica su posición respecto a que los Estados Miembros tienen el deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos.

22. La Comisión reconoce que, para el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en los párrafos anteriores, en ciertas ocasiones los Estados miembros pueden limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos. Estas limitaciones o restricciones solamente se ajustan a los estándares internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos cuando se aplican respetando los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación.

23. Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

24. Como se ha sostenido reiteradamente en este informe, las obligaciones de los Estados Miembros en su vinculación con la seguridad ciudadana, surgen de un plexo normativo integrado por sus deberes de protección y garantía asumidos conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en relación con el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales; y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la

privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.

25. La Comisión reitera su preocupación por los efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho causados por la falta de respuesta, o por la respuesta ineficiente, por parte de las autoridades públicas a las necesidades de la sociedad en el campo de la seguridad ciudadana. A la vez, la Comisión expresa su satisfacción por las iniciativas que vienen desarrollando los Estados Miembros, en los planos nacional, bilateral y multilateral para construir respuestas adecuadas a las necesidades de las personas que están bajo su jurisdicción, y los alienta a continuar en ese esfuerzo, ofreciendo su cooperación permanente dentro del marco de su mandato específico.

III. RECOMENDACIONES

26. La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

A. Recomendaciones generales

27. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales necesarios. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana.

28. Generar la capacidad institucional en el sector público para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Esto implica, entre otros asuntos, mejorar el proceso de selección y formación de las personas que integran las instituciones involucradas en la implementación de la política sobre seguridad ciudadana (en especial: las fuerzas policiales; el poder judicial; el ministerio público y el sistema penitenciario), del mismo modo que la asignación de los recursos materiales que se requieren para brindar un servicio de calidad a la población.

29. Adecuar las normas internas y el aparato estatal para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana. Esto requiere que las autoridades políticas legítimas del Estado asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad ciudadana, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinarios.

30. Poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en la política sobre seguridad ciudadana, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción.

31. Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyan a todas las personas bajo su jurisdicción.

B. Recomendaciones específicas

32. Disponer las medidas administrativas, legislativas o de otra índole necesarias para que el aparato estatal esté en condiciones de brindar una atención rápida y adecuada a las víctimas de la violencia y el delito. Esto implica, entre otras acciones:

- (a) incorporar al marco normativo interno los "Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder de Naciones Unidas", definiendo claramente a las personas que se encuentran dentro de esa categoría, en especial incluyendo a la víctima directa, así como a sus familiares, allegados y terceras personas que hayan intervenido para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización;
- (b) a los efectos de combatir la impunidad, adecuar las normas jurídicas y administrativas, así como los procedimientos y los planes operativos de las instituciones con competencia en la política de seguridad ciudadana, con el objetivo de asegurar su capacidad para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de hechos violentos o delictivos, o de la acción u omisión de los agentes estatales;
- (c) de acuerdo a los estándares internacionales, adoptar todas las medidas necesarias en dirección de reestablecer, cuando sea posible, todos los derechos lesionados de la víctima como consecuencia de hechos violentos o delictivos;
- (d) brindar formación y capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias del Estado con directa responsabilidad en procedimientos con víctimas de la violencia y el delito, en especial respecto a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad;
- (e) diseñar e implementar protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización;
- (f) coordinar y complementar las intervenciones de las instituciones del sector público en el plano nacional o local, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema;
- (g) asegurar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia;
- (h) establecer las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales;

- (i) proporcionar una reparación integral a las víctimas de la violencia y el delito, cuando exista responsabilidad del Estado en la generación de los daños, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos.

33. Garantizar la ejecución por parte de las fuerzas policiales de todas las actividades operativas que permitan la implementación de las funciones de prevención, disuasión y represión legítima de hechos violentos o delictivos, como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos comprometidos directamente en la política de seguridad ciudadana. Lo anterior implica:

- (a) regular la actividad de las empresas privadas de seguridad, estableciendo los límites dentro de los cuales desempeñan sus actividades;
- (b) hacer efectivo el funcionamiento de un registro público con el objetivo de asegurar una adecuada información sobre los propietarios de este tipo de empresas; de sus empleados; del armamento disponible y los contratos de prestación de servicios vigentes;
- (c) disponer que los empleados de las empresas privadas de seguridad deben ser habilitados para trabajar por parte de las dependencias estatales competentes, luego de acreditar cumplir, entre otros, con los requisitos de aptitud física y psicológica y de capacitación (en especial para el uso de armas de fuego) necesarios para desempeñarse en este tipo de empleo;
- (d) incorporar en la legislación interna, en lo que sea pertinente, los Principios elaborados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y de obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación.

34. Fortalecer la capacidad de las autoridades políticas legítimas para la dirección superior del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad ciudadana. En este sentido:

- (a) considerar la aprobación de las normas jurídicas que establezcan la estructura y funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana, asignando las responsabilidades políticas, técnicas y administrativas correspondientes;
- (b) adecuar el marco institucional estatal para hacer efectiva la gobernabilidad del sistema de seguridad ciudadana;
- (c) destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de equipos técnicos multidisciplinarios que generen los insumos para la toma de decisiones por parte de los funcionarios con responsabilidades de gobierno y administración;
- (d) establecer mecanismos de control y supervisión independientes del funcionamiento de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana;

- (e) fortalecer la capacidad técnica de los parlamentos para evaluar y ejercer las funciones de control político sobre la política pública de seguridad ciudadana.

35. Implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales. En este sentido:

- (a) adecuar la doctrina institucional de acuerdo a los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana;
- (b) adoptar procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa;
- (c) establecer procesos de capacitación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales. Ejecutar programas de actualización y formación permanentes para el personal que ya se encuentra en funciones;
- (d) garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial;
- (e) definir el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales, a los efectos de hacer operativo un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la población;
- (f) capacitar al personal policial para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad (como niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes);
- (g) generar las capacidades en materia de inteligencia policial (marco jurídico conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos; personal capacitado; y equipamiento e infraestructura) para un adecuado trabajo de prevención de situaciones de violencia y criminalidad, en especial respecto a las formas de criminalidad organizada o compleja;
- (h) regular, mediante normas de jerarquía legal, los procedimientos policiales, con el objetivo de definir y difundir ampliamente las potestades y los límites de las intervenciones de las fuerzas de seguridad;
- (i) aprobar y poner en funcionamiento códigos de ética policial, en el marco general del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas. Regular los procedimientos disciplinarios y

establecer mecanismos de control interno y externo profesionales e independientes;

- (j) dotar a las fuerzas policiales de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente.

36. Establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático.

37. Adoptar medidas de protección eficaces frente a intervenciones de agentes estatales y acciones de particulares que amenacen el derecho a la vida. Esto implica diseñar y poner en funcionamiento planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorecen la reproducción de las conductas violentas en la sociedad, en particular:

- (a) prevención de la violencia doméstica;
- (b) programas específicos de prevención de la violencia destinados a adolescentes y jóvenes;
- (c) control y disminución de las armas de fuego en manos de particulares;
- (d) programas de tratamiento para la violencia en los centros de estudio, que incluyan capacitación en materia de resolución pacífica de conflictos;
- (e) medidas de prevención de la violencia en espectáculos deportivos;
- (f) programas de sensibilización e información, que incluya campañas en los medios de comunicación dirigidos a prevenir la violencia interpersonal y social;
- (g) planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos.

38. Generar las capacidades estatales necesarias para identificar y sancionar a los autores de delitos contra la vida. Entre otras cosas, esto requiere:

- (a) optimizar los recursos humanos, técnicos y la infraestructura de los agentes de policía y del ministerio público para una adecuada investigación criminalística en delitos contra la vida;
- (b) adecuar los procedimientos policiales para evitar la impunidad en acciones de agentes del Estado o particulares que atenten contra el derecho a la vida;
- (c) incorporar en el derecho interno los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias" adoptados por Naciones Unidas.

39. Respecto al uso de la fuerza letal por parte de agentes del Estado:

- (a) capacitar a las fuerzas policiales para el uso de la fuerza letal en el marco de los estándares internacionales, en especial, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;
- (b) regular mediante ley formal y material los procedimientos policiales que involucran el uso legítimo de la fuerza letal, estableciendo que el mismo se considera un último recurso que debe aplicarse en el marco de los principios de necesidad, gradualidad, progresividad y racionalidad;
- (c) dotar a las fuerzas policiales del equipo y armamento adecuados que permita la utilización de medios de coacción no letal como forma de intervención prioritaria en sus operativos;
- (d) establecer 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.

40. Con respecto al derecho a la integridad personal:

- (a) adoptar medidas de prevención y control de la violencia, en especial respecto de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad frente a amenazas a su integridad personal, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, tanto en el ámbito privado; en la sociedad; o con respecto a las intervenciones de agentes del Estado;
- (b) adoptar las medidas legislativas e institucionales necesarias para prevenir y sancionar los hechos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de agentes del Estado. En este sentido:
 - i) tipificar el delito de tortura y el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho interno;

- ii) establecer claramente el marco legal que determine que la excepción de obediencia debida no se aplica para amparar autores, cómplices o encubridores de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iii) 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;
 - iv) incorporar en el marco jurídico interno la obligación de las autoridades del Estado de actuar de oficio frente a eventuales hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - v) capacitar y especializar a los integrantes de las fuerzas policiales en técnicas de investigación criminal y generación de medios de prueba lícitos, de acuerdo al marco establecido por las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos asumidas internacionalmente por el Estado;
 - vi) incorporar en la doctrina de las fuerzas de seguridad la condena a los hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la obligación de todo integrante de las mismas de denunciar cualquier hecho de esta naturaleza que llegue a su conocimiento;
- (c) equipar y capacitar a los integrantes de las fuerzas policiales para el uso de medios no letales en el caso de intervenciones que autoricen la aplicación de niveles de coacción física legítima, en el marco de los principios y estándares internacionalmente aceptados en esta materia.

41. Con respecto a las garantías correspondientes al derecho a la libertad y seguridad personales:

- (a) adoptar las medidas normativas y operativas para prevenir, investigar y sancionar las amenazas contra el derecho a la libertad y a la seguridad personales generadas por particulares;
- (b) capacitar y equipar adecuadamente a las fuerzas de seguridad para sus intervenciones en casos que los actos de particulares afecten el derecho a la libertad y seguridad personales;
- (c) atender especialmente la situación de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas indígenas y afrodescendientes; y personas migrantes y sus familias frente a casos de trata o tráfico de personas o trabajo esclavo. Adoptar en la legislación interna los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de Naciones Unidas;
- (d) 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 Estado. En especial, lo anterior implica:

- 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.
- (e) poner en práctica mecanismos que aseguren protección especial frente a la detención ilegal 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 detención;
- (f) teniendo en cuenta su impacto directo sobre la política de seguridad ciudadana, con respecto a las personas detenidas en establecimientos penitenciarios por disposición judicial, adoptar en la legislación interna y poner en práctica los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH, así como los Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de Naciones Unidas.

42. La implementación de la política de seguridad ciudadana debe realizarse teniendo en cuenta el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. En especial, los Estados Miembros deben tener en cuenta sus obligaciones respecto a:

- (a) respetar los principios fundamentales de derecho penal reconocidos internacionalmente: presunción de inocencia; *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* y *non bis in idem*;
- (b) limitar la prisión preventiva, como medida cautelar, al plazo mínimo posible, conforme a los principios de necesidad y razonabilidad;

- (c) asignar competencia exclusiva en el juzgamiento de las infracciones penales a los tribunales ordinarios, descartando la creación de jueces o tribunales *ad hoc* o especiales;
- (d) asegurar la independencia de los tribunales de justicia para cumplir debidamente con las garantías judiciales y el derecho a un juicio justo, a partir del establecimiento de la carrera judicial y la profesionalización de jueces y magistrados;
- (e) suministrar los recursos humanos y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia, a los efectos de asegurar el derecho a la protección judicial de las víctimas de delitos y hechos de violencia;
- (f) implementar los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier forma de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia.

43. Establecer las medidas legislativas y los procedimientos administrativos que aseguren a todas las personas el ejercicio del derecho a la privacidad y protección de la honra y la dignidad. Esto implica:

- (a) regular mediante ley la oportunidad y los límites para la práctica de registros corporales por parte de la policía;
- (b) del mismo modo, establecer protocolos de actuación transparentes para el registro de objetos o vehículos en el marco de procedimientos policiales;
- (c) en todo caso, poner en funcionamiento la tecnología necesaria para implementar registros no invasivos de personas y bienes, cuando ello sea posible;
- (d) adecuar el marco jurídico para la intervención de las comunicaciones de particulares, de acuerdo a los estándares internacionales y siempre con orden previa del juez competente;
- (e) incorporar en normas internas de jerarquía superior las garantías del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y, en forma taxativa, los límites o restricciones a su ejercicio;
- (f) establecer con precisión las circunstancias excepcionales en que se puede ingresar a un domicilio sin previa orden judicial, exclusivamente en los casos de extrema necesidad, y solamente para hacer cesar cualquier amenaza inminente contra el derecho a la vida o a la integridad personal de quien se encuentre en el interior del mismo.

44. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar aspectos específicos vinculados al derecho a la libertad de expresión. En particular:

- (a) producir, sistematizar y difundir información de calidad, que permita el ejercicio del control democrático de la ciudadanía sobre las políticas de seguridad ciudadana. Esto se relaciona especialmente con:
 - (i) el funcionamiento de sistemas de recopilación y análisis de información;
 - (ii) la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos sobre: tasas y modalidades de hechos violentos y delictivos; presupuesto asignado al sector y eficacia en su ejecución; encuestas sobre victimización; difusión de experiencias exitosas en materia de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, entre otros temas;
- (b) generar y difundir información objetiva respecto a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes y sus familias);
- (c) favorecer el acceso a toda la información en poder del Estado sobre asuntos vinculados a la seguridad ciudadana, con excepción de aquellos temas que deben mantenerse reservados para asegurar la eficacia de procedimientos concretos de prevención o control de la violencia y el delito. En todo caso, asegurar un recurso rápido y sencillo ante la justicia competente para que se determine, en definitiva, la procedencia de la reserva o clasificación de determinada información;
- (d) impulsar el funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito, en el plano nacional y regional, que permitan la complementación de las medidas adoptadas por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la generación, análisis y difusión de información de calidad sobre seguridad ciudadana;
- (e) incorporar en derecho interno la acción de *habeas data*, con el objetivo de garantizar:
 - i) el derecho de toda persona a no ser perturbada en su privacidad;
 - ii) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos;
 - iii) el derecho de toda persona de usar esta acción como mecanismo de fiscalización de la gestión de las autoridades públicas.

45. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación:

- (a) definir, en el marco del derecho interno, las eventuales limitaciones o restricciones al ejercicio de estos derechos. En todo caso, cualquier limitación o restricción debe ser objetiva, en el sentido de ponderar la libertad personal con el interés general en una sociedad democrática. En todo caso, cualquier tipo de limitación o restricción no puede desconocer o alterar el reconocimiento de estos derechos, y deben disponerse sobre la base de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;

- (b) establecer los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, como: el control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho;
- (c) capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión. Del mismo modo, capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente;
- (d) restringir la aplicación de sanciones penales como consecuencia de actos relacionados con el ejercicio de reunión, exclusivamente a aquellos casos en que se comprueba que mediante la violencia se afectan derechos de terceras personas. En todo caso, la aplicación de sanciones penales debe justificarse en la necesidad de proteger estos derechos y el interés general en una sociedad democrática;
- (e) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana.

46. Generar las condiciones para la participación de la sociedad en asuntos vinculados con la seguridad ciudadana, como forma de profundización de la democracia; para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la política de seguridad ciudadana; y para desarrollar mecanismos de control y supervisión de la gestión de las autoridades públicas. En todo caso, la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana debe desarrollarse a partir de los siguientes criterios:

- (a) el Estado debe asumir el monopolio del uso de la fuerza legítima. En conclusión, el ordenamiento jurídico interno debe adoptar previsiones para investigar y sancionar cualquier forma de organización que tenga por objetivo la realización de actos de violencia privada;
- (b) la participación de la ciudadanía debe orientarse a acciones de prevención social, comunitaria y situacional de la violencia y el delito;
- (c) toda forma de organización debe ser independiente de las autoridades del Estado o de sectores político-partidarios;

- (d) el Estado debe generar los espacios para una adecuada articulación con las formas de organización que ya existen en el seno de la sociedad, favoreciendo el diseño de planes de prevención de la violencia y el delito, así como mecanismos ágiles de rendición de cuentas;
- (e) favorecer la responsabilidad de los gobiernos locales o municipales en la gestión local de la seguridad ciudadana.

47. Diseñar e implementar planes de prevención del delito y la violencia que contribuyan a asegurar el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de las medidas generales para el logro de este objetivo, los Estados deben brindar especial atención a las personas que, por su situación social o económica, requieren acciones específicas de protección.



Campana permanente de la ONU-DH contra la Discriminación

HAZTE OÍR PON FIN A LA DISCRIMINACIÓN

DÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS 2010



NACIONES UNIDAS



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

www.hchr.org.mx

Alejandro Dumas 165,
Col. Polanco,
Deleg. Miguel Hidalgo,
C.P. 11560, México, D.F.
Tel.: 52 (55) 5061-6350
Fax: 52 (55) 5061-6358