



Activismo judicial en seguridad pública

Judicial Activism in Public Security

Recepción del artículo: 22/08/2025 | Aceptación para publicación: 09/09/2025 | Publicación: 12/09/2025



Diego Dantas Santos
santos.dds@pf.gov.br

Escola Superior de la Polícia Federal de Brasil

Resumen

Este estudio analiza la influencia del activismo judicial en las políticas de seguridad pública, tomando como caso la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental N° 635, en la que el Supremo Tribunal Federal de Brasil restringió la realización de operaciones policiales en Río de Janeiro durante la pandemia de 2020. El trabajo distingue entre judicialización y activismo, enfatizando que, mientras la primera responde al derecho de petición, el segundo implica una interpretación judicial expansiva con efectos directos en la implementación de políticas. El análisis revela que, aunque el activismo judicial puede impulsar la protección de derechos fundamentales y corregir omisiones estatales, su injerencia excesiva en la seguridad pública puede generar efectos contraproducentes, como otorgar mayor margen de acción al crimen organizado. A partir de este estudio de caso, se discuten las tensiones entre la discrecionalidad administrativa y la función interpretativa judicial en un Estado constitucional de derecho.

Palabras clave: Activismo judicial, Judicialización, Políticas públicas, Seguridad pública, Criminalidad organizada.

Abstract

This study examines the influence of judicial activism on public security policies, focusing on Allegation of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) No. 635, in which the Brazilian Supreme Federal Court restricted police operations in Rio de Janeiro during the 2020 pandemic. The research distinguishes between judicialization and activism, emphasizing that while the former refers to the right of petition, the latter involves an expansive judicial interpretation with direct effects on policy implementation. The analysis shows that although judicial activism can foster the protection of fundamental rights and address governmental omissions, excessive interference in public security may produce counterproductive outcomes, such as granting greater leeway to organized crime. Based on this case study, the discussion highlights the tensions between administrative discretion and the interpretative role of the judiciary within a constitutional state governed by the rule of law.

Keywords: Judicial activism, Judicialization, Public policies, Public security, Organized crime.

Para citar:

Dantas, D. (2025). Activismo judicial en seguridad pública. *ESCPOGRA PNP*, 5(1), 115-122.
<https://doi.org/10.59956/escpograpnpv5n1.9>

Introducción

El presente estudio analiza la influencia del Poder Judicial en las políticas de seguridad pública y sostiene que este proceso puede incidir negativamente en los índices de criminalidad, tomando como base un caso de activismo judicial en el que se intervino a discreción en la política policial y en las agencias de seguridad. El caso seleccionado resulta pertinente porque el Supremo Tribunal Federal (2020) intervino directamente en la toma de decisiones del administrador





público y, mediante una decisión judicial, impidió la realización de operativos policiales. Al respecto, Palma (2023) señala que: “en junio de 2020, la Corte Suprema ordenó la suspensión temporal de las redadas policiales en las favelas durante la pandemia de COVID-19, salvo en casos excepcionales que deben estar debidamente justificados [...] y sujetos a comunicación al Ministerio Público” (p. 808).

El activismo judicial, entendido como la técnica mediante la cual los órganos jurisdiccionales interpretan la Constitución de forma proactiva y expansiva, adquiere relevancia en la sentencia que constituye objeto de este estudio: Analizar la influencia del activismo judicial en las políticas de seguridad pública, tomando como caso la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) N° 635, en la que el Supremo Tribunal Federal de Brasil restringió la realización de operaciones policiales en Río de Janeiro durante la pandemia de 2020. En ella, el Partido Socialista Brasileño (PSB) solicitó al Supremo Tribunal Federal (STF) el reconocimiento y la reparación de violaciones graves a preceptos fundamentales por parte del Estado de Río de Janeiro en la implementación de su política de seguridad pública, especialmente en relación con la letalidad policial. En este marco, el objetivo de la investigación es analizar la influencia del activismo judicial en las políticas de seguridad pública, precisar sus rasgos distintivos y evaluar los efectos concretos de la ADPF 635 sobre la seguridad pública.

Origen de la judicialización de las políticas públicas

Primero es necesario comprender por qué surgió la llamada judicialización de las políticas públicas, ya que, en palabras de Canotilho (2003), el constitucionalismo se concibe como la teoría que plantea el principio de gobierno limitado, indispensable para garantizar los derechos en la dimensión estructurante de la organización político-social de una comunidad. Hasta el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, dicho constitucionalismo se enfocaba principalmente en restringir los poderes del Estado, sin otorgar mayor atención a la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, a raíz de las atrocidades cometidas durante la guerra fue necesario replantear la estructura constitucional y su valor dentro del ordenamiento jurídico. De este modo, a partir de la etapa del neoconstitucionalismo, la Constitución comenzó a entenderse como el núcleo del sistema jurídico, generando una preocupación constante por asegurar los derechos fundamentales, con un efecto expansivo que se irradia hacia todo el ordenamiento.





El neoconstitucionalismo presenta tres hitos principales: el histórico, el filosófico y el teórico. En lo que respecta a este último, se produjeron tres transformaciones trascendentes en la aplicación del derecho constitucional: la Constitución adquirió fuerza normativa, se amplió la jurisdicción constitucional y, de manera complementaria, surgió una nueva dogmática en la interpretación constitucional, lo que consolidó un modelo jurídico más dinámico y garantista.

En una primera fase, este paradigma reconoce el derecho de los ciudadanos a invocar al Poder Judicial para obtener una solución legal a problemas sociales relevantes. Entre las principales causas que propiciaron el aumento de la judicialización de las políticas públicas se encuentran: la expansión de los derechos fundamentales, la fuerza normativa de la Constitución, el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional, la ineficacia o inercia de los poderes políticos tradicionales y la creciente expectativa social de que el Poder Judicial actúe como garante de la efectividad de los derechos, que llevaron al aumento de la judicialización de las políticas públicas: a) la inercia del Poder Legislativo; b) la falta de ejecución de normas programáticas, especialmente relacionadas con la educación y la seguridad pública; y c) la corrupción en los distintos niveles de gobierno.

Para remediar las inercias del Poder Público resulta necesario hacer efectiva la Constitución Federal de 1988, bajo el riesgo de lo que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) denomina “erosión de la conciencia constitucional”. Este fenómeno se manifiesta, especialmente en el ámbito de los amparos, cuando el Poder Legislativo incumple las promesas del poder constituyente originario al omitir la edición de normas reglamentarias necesarias para dar eficacia a disposiciones constitucionales de eficacia limitada, generando así un cuadro de omisión inconstitucional que compromete la efectividad de los derechos fundamentales.

A pesar de las críticas sobre una supuesta injerencia indebida en la competencia de otras esferas de poder, la judicialización de las políticas públicas constituye un instrumento integrado al sistema de pesos y contrapesos que sostiene la vitalidad del régimen democrático. Su propósito es armonizar las facultades en los términos de la Constitución Federal y someter al Poder Judicial la solución de asuntos de alta repercusión social (Kapiszewski, 2012).

Ahora bien, no puede afirmarse que la judicialización de las políticas públicas sea sinónimo de activismo judicial, aunque ambas instituciones se encuentran interconectadas, no son equivalentes. La judicialización responde al ejercicio de la jurisdicción a través del derecho





de petición, mientras que el activismo judicial implica la resolución de conflictos de intereses sometidos a los tribunales, lo que puede derivar en una interpretación conforme con la Constitución. En este sentido, mientras la judicialización se vincula principalmente con el derecho a accionar, el activismo se relaciona con la tarea interpretativa orientada a la realización efectiva de los derechos. Al respecto, Hirschl (2008) señala que: “La judicialización se refiere a la expansión de la influencia de los tribunales sobre las esferas de la política, mientras que el activismo judicial describe el estilo y el alcance de las decisiones interpretativas de los tribunales” [judicialization refers to the spread of courts’ influence over spheres of politics, while judicial activism describes the style and scope of courts’ interpretive choices] (p. 120).

Activismo judicial y política de seguridad pública

La doctrina distingue la existencia de dos tipos de activismo judicial: el difuso y el concreto. El activismo difuso, generalmente practicado por el Supremo Tribunal Federal (STF), se manifiesta cuando se juzgan cuestiones de constitucionalidad de actos normativos, produciendo efectos *erga omnes* y vinculantes. El activismo concreto, por su parte, es ejercido por los jueces al analizar casos entre partes específicas, que involucran derechos individuales o colectivos, a menudo en el marco de acciones civiles públicas. En esta línea, Gargarella (2013) señala que ambas modalidades de activismo cumplen funciones distintas, pero complementarias, en la protección y expansión de los derechos constitucionales.

El activismo judicial puede entenderse como el resultado de una tarea interpretativa del juez, orientada a implementar un derecho no efectivamente garantizado por el Gobierno. ¿Este fenómeno es siempre positivo? La respuesta depende del caso práctico. Puede considerarse positivo cuando alienta a otros poderes a actuar en situaciones urgentes y necesarias, o cuando los jueces encuentran mecanismos para acelerar el funcionamiento de la Justicia en favor de la realización de un derecho fundamental. Sin embargo, se vuelve negativo cuando los jueces interfieren indebidamente en las competencias de otros poderes, sin considerar las consecuencias institucionales de sus decisiones. Al respecto, Ely (1980) señala que el valor del activismo judicial debe evaluarse siempre en función de sus efectos sobre la democracia constitucional.

Existen diversos factores que pueden conducir a un activismo judicial exacerbado, que trasciende los límites constitucionales. Entre ellos, una cuestión ideológica, que puede motivar al magistrado a actuar como agente de transformación social, lo que no siempre resulta





compatible con la función jurisdiccional, o bien factores de índole emocional, de carácter subjetivo y en ocasiones imperceptibles para el propio juez, como vanidades, populismos o desviaciones de propósito. Asimismo, Ríos-Figueroa y Staton (2014) señalan que un activismo excesivo puede erosionar tanto la legitimidad democrática como el equilibrio entre los poderes del Estado.

En lo que respecta a la injerencia del Poder Judicial en las políticas públicas, la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) ha aplicado la denominada doctrina Chenery. Conforme a esta doctrina, el Poder Judicial no puede anular un acto político adoptado por la Administración Pública bajo el simple argumento de que no se empleó una metodología técnica específica, pues el control judicial debe restringirse a los parámetros de legalidad y constitucionalidad, evitando sustituir el criterio técnico-administrativo por la opinión del juez. Por lo que Sunstein y Vermeule (2020) reafirma la necesidad de limitar la revisión judicial para preservar la autonomía de la Administración en el diseño e implementación de políticas públicas.

Por lo tanto, las opciones políticas de los organismos gubernamentales, en tanto no se encuentren amparadas por una ilegalidad reconocida, no pueden ser invalidadas por el Poder Judicial. Así lo estableció el Superior Tribunal de Justicia (STJ) al señalar que corresponde a la Administración Pública la adopción de decisiones de carácter político y técnico, sin que el juez pueda sustituir dicho juicio de conveniencia y oportunidad. En este sentido, en el AgInt no AgInt na SLS 2.240-SP, bajo la relatoría de la Ministra Laurita Vaz y juzgado el 6/7/2017, se reafirmó que la actuación judicial debe restringirse al control de legalidad, no a la evaluación de las opciones políticas adoptadas por el Ejecutivo.

Un caso jurisprudencial que revela el activismo judicial en las políticas de seguridad pública es el denominado “ADPF de las Favelas”. En esta Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF 635), el 5 de junio de 2020, el ministro informante de la acción otorgó una medida cautelar que prohibía la realización de operaciones policiales en Río de Janeiro durante la pandemia de COVID-19, salvo en circunstancias absolutamente excepcionales y debidamente justificadas.

Asimismo, el Supremo Tribunal Federal (STF) determinó que el Estado de Río de Janeiro debía elaborar, en un plazo máximo de 90 días, un plan de reducción de la letalidad policial y de control de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad. Dicho





plan debía contener medidas objetivas, plazos específicos y una previsión clara de los recursos necesarios para su implementación, garantizando de este modo el cumplimiento de los estándares constitucionales y de los derechos fundamentales. Esta decisión se consolidó en el Pleno del STF, en el marco de la ADPF 635 MC-ED/RJ, bajo la relatoría del Ministro Edson Fachin, y fue juzgada el 02/03/2022 (Informativo 1042).

Un estudio realizado por el Ministerio Público de Río de Janeiro evidenció que, entre 2021 y 2024, el número de operativos policiales aumentó mientras la letalidad disminuyó, lo cual demuestra que la frecuencia de tales acciones no se traduce necesariamente en un mayor número de muertes durante intervenciones. En este sentido, la injerencia directa del Poder Judicial en la discrecionalidad regulada del inicio de los operativos policiales puede acarrear consecuencias negativas para la seguridad pública: al impedir que la Policía cumpla eficazmente su función, se concede al crimen organizado un margen para reestructurarse y planificar nuevas acciones delictivas, con la certeza de que no será perturbado por las fuerzas del orden. Como explican De Sales y Araújo (2024), “judicial decisions have a direct effect on policy design ... judicialization of public security policies has a direct effect on policy design ... discretion at street level makes a difference in implementation” (p. 53), lo que subraya que tales intervenciones pueden perturbar el normal funcionamiento de las políticas de seguridad pública, al alterar la discrecionalidad operativa de los agentes policiales encargados de implementar esas mismas políticas.

El Poder Judicial puede establecer lineamientos, principios, incentivar la adopción de medidas de control, mitigar daños, ayudar a pensar en políticas de control de armas, pero no prohibir acciones policiales ni crear en la policía el temor de realizar su actividad legal y constitucional, por temor a ser indebidamente responsable de los resultados perjudiciales que resulten de la operación.

Conclusiones

El constitucionalismo, concebido originalmente como un modelo orientado a limitar los poderes del Estado, experimentó una profunda transformación tras la Segunda Guerra Mundial, dando lugar al denominado neoconstitucionalismo. Este movimiento situó a la Constitución en el centro del ordenamiento jurídico y reforzó la protección de los derechos fundamentales, al tiempo que amplió el alcance de la jurisdicción constitucional. En su desarrollo se identifican tres hitos principales: el histórico, el filosófico y el teórico. Desde la perspectiva teórica, introdujo





transformaciones sustantivas como la fuerza normativa de la Constitución, la expansión del control de constitucionalidad y la consolidación de una nueva dogmática interpretativa que permitió un modelo más dinámico, garantista y orientado a la eficacia de los derechos.

En este contexto, la judicialización de las políticas públicas surge como un mecanismo que busca asegurar la vigencia material de los derechos consagrados en la Constitución Federal de 1988, especialmente frente a la inercia del Legislativo o la falta de implementación por parte de los demás poderes. El Supremo Tribunal Federal (STF) ha advertido que la omisión normativa y la falta de efectividad de disposiciones constitucionales pueden derivar en una “erosión de la conciencia constitucional”, fenómeno que debilita la confianza ciudadana en el texto constitucional y en las instituciones encargadas de aplicarlo.

Por otra parte, los conceptos de judicialización y activismo judicial suelen aparecer entrelazados, no son equivalentes. La judicialización responde al ejercicio del derecho de petición y al acceso a la justicia para que los tribunales conozcan de controversias de relevancia social; el activismo judicial, en cambio, supone una interpretación expansiva y proactiva de la Constitución para concretar derechos. Este último puede ser considerado positivo cuando estimula a los demás poderes a cumplir con su deber constitucional o cuando contribuye a la realización urgente de derechos fundamentales. Sin embargo, se torna problemático cuando implica injerencias indebidas en competencias propias de otros poderes, debilitando el principio de separación de poderes y generando posibles efectos institucionales adversos (Hirschl, 2008).

El caso de la ADPF 635, conocido como el “ADPF de las Favelas”, constituye un ejemplo paradigmático de la expansión judicial en las políticas de seguridad pública. En junio de 2020, el STF dictó una medida cautelar que restringió las operaciones policiales en Río de Janeiro durante la pandemia de COVID-19, salvo en circunstancias excepcionales y justificadas. Posteriormente, en 2022, el Pleno del Tribunal determinó que el Estado debía elaborar un plan de reducción de la letalidad policial y de control de violaciones a derechos humanos con medidas objetivas, plazos definidos y previsión de recursos. Aunque estas decisiones fueron celebradas por sectores que denunciaban la violencia policial en las favelas, también suscitaron críticas en torno a la injerencia judicial en la discrecionalidad administrativa y al posible fortalecimiento del crimen organizado en ausencia de presencia policial.





Este escenario refleja la tensión inherente al activismo judicial: por un lado, la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales frente a la omisión estatal; y, por otro, los riesgos de que la judicialización excesiva altere el equilibrio entre poderes y genere consecuencias no previstas en ámbitos tan sensibles como la seguridad pública.

Referencias

- Canotilho, J. J. G. (2003). *Derecho constitucional y teoría de la constitución* (7.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- De Sales, E., y Araújo, J. (2024). The impact of judiciary decisions on public security policies in Brazil. *Forensic Research & Criminology International Journal*, 12(1), 46-55.
<https://doi.org/10.15406/frcij.2024.12.00397>
- Ely, J. (1980). *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press.
- Gargarella, R. (2013). *Latin American constitutionalism, 1810-2010: The engine room of the Constitution*. Oxford University Press.
- Hirschl, R. (2008). Judicialization of Politics? En K. Whittington, R. Kelemen, y G. Caldeira. *The Oxford Handbooks of Law and Politics*. Oxford University Press.
- Kapiszewski, D. (2012). *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Cambridge University Press.
- Palma, N. (2023). Is Rio de Janeiro preparing for war? Combating organized crime versus non-international armed conflict. *International Review of the Red Cross*, 105(923), 795-827.
<https://doi.org/10.1017/S1816383123000127>
- Ríos-Figueroa, J., y Staton, J. (2014). An evaluation of cross-national measures of judicial independence. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 30(1), 104-137.
<https://doi.org/10.1093/jleo/ews029>
- Sunstein, C., y Vermeule, A. (2020). *Law and Leviathan: Redeeming the Administrative Scale*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Supremo Tribunal Federal. (2020, 5 de agosto). Sentencia N° ADPF 635 MC-TPI-REF/RJ. Referéndum en medida incidental en alegación de incumplimiento de un precepto fundamental: Realización de operaciones policiales en las comunidades de Río de Janeiro durante la pandemia mundial [Sentencia].
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754312998&prcID=5816502>

