

GTV/qgi
IV/100-8
No. 49/2024

La Misión Permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra presenta sus atentos saludos a la Subdivisión de los Procedimientos Especiales de la Oficina Alto Comisionado para los Derechos Humanos y, en respuesta a la comunicación conjunta OL ARG 3/2024 del *Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*; la *Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* y la *Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, tiene el agrado de remitir en adjunto aportes de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y de la Dirección Nacional de Políticas de Cooperación Internacional del Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

La Misión Permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra hace propicia la oportunidad para reiterar a la Subdivisión de los Procedimientos Especiales de la Oficina Alto Comisionado para los Derechos Humanos, las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Ginebra, 23 de febrero de 2024



A la Subdivisión de los Procedimientos Especiales
de la Oficina Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Ginebra

Respuesta del Ministerio de Seguridad a la OL ARG 03/24

Respecto de la información que allí se solicita en la nota OL ARG 3/2024, cumpla en dar respuesta a los requerimientos de los relatores Especiales sobre derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; y de protección de los defensores de derechos humanos.

Contexto general de la resolución ministerial 943/23

En los últimos 40 años de democracia, la Argentina tuvo dos gobiernos que finalizaron antes del cumplimiento de su mandato constitucional y un tercero que resultó políticamente debilitado por protestas violentas registradas contra el Congreso mientras sesionaba respecto de una ley al cual le fueron arrojadas 14 toneladas de piedras con el objetivo de impedir que los representantes del pueblo sesionen en su interior.

Asimismo, la utilización prácticamente indiscriminada del corte de calles, rutas y vías férreas como metodología de protesta por parte de diversas organizaciones sociales y políticas, representa una seria afectación a parámetros elementales de convivencia democrática y respeto a derechos constitucional y convencionalmente protegidos de los habitantes de la República que no participan de tales protestas, tales como la libertad de circulación, de trabajo o de comercio, llegando en numerosas ocasiones a afectar también la prestación de servicios esenciales de emergencias o la provisión de alimentos o combustibles. Cabe señalar en este sentido, y tal como se lo detallará más adelante, que la inacción de las autoridades durante las últimas décadas ha determinado que el corte de calles y caminos se haya tornado, en la Argentina, una metodología de protesta utilizada de modo indiscriminado y con exclusión de otras formas de expresión que produzcan afectaciones menores de los derechos de terceros, generalmente injustificada y con fines extorsivos.

Dentro de este contexto, el objeto de la Resolución N° 943/23 del Ministerio de Seguridad de la República Argentina, no es otro que, por un lado, procurar evitar que los poderes constitucionales legítimamente constituidos sean objeto de maniobras extorsivas a través de protestas violentas y cortes a la circulación permanentes o prolongados (en ocasiones durante horas e incluso días), que no constituyen una consecuencia necesaria del desplazamiento de personas hacia el lugar de manifestación o de la concentración de un gran número de manifestantes, sino un mecanismo deliberado de afectación de los derechos de terceros como medio de presionar a las autoridades; y, por otra parte, conciliar el derecho a la protesta pacífica con los derechos del resto de la ciudadanía a circular libremente, trabajar o comerciar, entre otros que se encuentran constitucional y convencionalmente tutelados.

Por otra parte, corresponde señalar que la Resolución N° 943/23 del Ministerio de Seguridad de la República Argentina no introduce modificación o innovación alguna respecto de la legislación vigente, sino que constituye una mera instrucción dirigida a las fuerzas de seguridad, a los efectos de actúen de conformidad con las previsiones del Código Penal (vgr. art. 194, que tipifica el impedimento o entorpecimiento del transporte y prestación de servicios públicos esenciales) y del Código Procesal Penal de la Nación (vgr. arts. 284, 285, 286, que regulan la actuación de las fuerzas de seguridad en supuestos de flagrancia), entre otras normas que regulan los supuestos alcanzados por el Protocolo.

En consecuencia, lo que se intenta dentro del respeto irrestricto de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, así como de la constitución y las leyes de la República Argentina, es asegurar la convivencia democrática y el respeto por los derechos de todos los habitantes de la República, tanto quienes participan de las protestas como quienes no, así como asegurar que el gobierno electo popularmente tenga las herramientas necesarias para decidir políticas públicas sin la presión y la extorsión ejercida a partir de reiteradas cortes de calles en la República Argentina.

No podemos dejar de señalar, en este sentido, que el derecho de reunión y de protesta pacífica se encuentran sometido a las razonables regulaciones que reglamenten su ejercicio (cfr. art. 28 de la Constitución Nacional Argentina), y los propios instrumentos internacionales de Derechos Humanos prevén la posibilidad de que sean restringidos por razones de seguridad, salubridad u orden público. Así, a modo de ejemplo, el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, referido al derecho de reunión pacífica, prevé que “podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás”. Idéntica previsión contiene también el art. 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Finalmente, no podemos soslayar que, durante los últimos años, las manifestaciones violentas han sido utilizadas en distintos países de Latinoamérica por grupos extremistas, ocasionalmente con el apoyo de gobiernos de países no democráticos, para intentar derrocar o desestabilizar gobiernos legítimamente constituidos, vulnerando principios democráticos y republicanos elementales, que establecen que las autoridades son elegidas mediante elecciones libres. A raíz de ello, es obligación de los Estados defender el sistema democrático y el bienestar del conjunto de la sociedad, que es lo que se pretende mediante este reglamento.

En el informe se detallan los números vinculados a la cantidad de cortes, a los daños ocasionados, a la cantidad de policías heridos, que grafican las características de esta problemática, que excede largamente la posibilidad o no de protesta y de manifestación, que está absolutamente garantizada, sino que se refiere a un tipo particular de protesta que consiste básicamente en el uso deliberado del corte de la vía pública, y de la vulneración de derechos constitucional y convencionalmente tutelados de terceros, como medio de extorsión de las autoridades democráticamente electas.

En definitiva, el objetivo del protocolo es proteger la convivencia democrática, el respeto de los derechos de la totalidad de la población, y asegurar a las

autoridades legítimamente constituidas el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, frente a grupos que, mediante la interrupción u obstaculización deliberada de la circulación en la vía pública, con afectación de los derechos de terceros, buscan alterar el resultado de los procesos republicanos de toma de decisiones.

En lo referido a la Resolución N° 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la República Argentina caben los siguientes comentarios a las requisitorias formuladas por los relatores Especiales sobre derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; y de protección de los defensores de derechos humanos:

Ante todo, y habida cuenta de que la consulta se refiere en varios de sus requerimientos a la “protesta social”, debemos aclarar que la Resolución N° 943/2023, no se refiere a la protesta social o el ejercicio pacífico del derecho de reunión, que siempre están asegurados y garantizados por la legislación argentina, sino a la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad frente a delitos en flagrancia que pueden ser cometidos en el marco de tales manifestaciones o fuera de ellas.

Así las cosas, el único hecho abarcado por el marco normativo bajo examen es la interrupción u obstaculización dolosas del tránsito de vehículos en calles, rutas, autopistas, avenidas y vías férreas, así como el ingreso y egreso hacia determinados establecimientos, en los términos de los arts. 194 y 174, inc. 6°, del Código Penal argentino. Esto es algo bien diferente a restringir las manifestaciones de protesta, que pueden desarrollarse con absoluta libertad, con una infinidad de diversas metodologías, sin coartar los derechos de los restantes habitantes de la nación.

En tal sentido, y ya en respuesta directa a la consulta, la Resolución N° 943/2023 se adecúa a los estándares del PDCYP y a la Observación General N° 37 del Comité de Derechos Humanos, toda vez que el art. 12, inc. 1° de ese Pacto, establece que: 1. “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él”.

Asimismo, la Constitución de la Nación Argentina dispone:

Artículo 14.- *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender".*

Muchos de estos derechos resultan cercenados por los bloqueos a la libre circulación de las personas: el derecho a trabajar, lo cual incluye la posibilidad de desplazarse hacia el trabajo en un tiempo lógico y sin la sobrecarga que implica la necesidad de añadir varias horas a la jornada a causa de la interrupción de las vías de tránsito; el derecho al ejercicio de una industria lícita, como pueden ser los comercios o establecimientos a los que normalmente se debería acceder sin dificultades y que, en cambio, deben permanecer cerrados a fin de evitar los saqueos o que sufren la falta de clientela; el derecho de usar y disponer de la propiedad; o el derecho de enseñar y aprender, pues el retraso provocado por los cortes afecta a los niños que acuden a la escuela o regresan de ella, así como a sus maestros, entre otros derechos que gozan de protección constitucional y convencional en el Derecho argentino.

Por otro lado, no podemos dejar de señalar que el ejercicio de los derechos de reunión y protesta pacífica puede ser reglamentado o limitado por razones de seguridad, orden público, salubridad o convivencia democrática, tal como expresamente lo prevén los citados art. 21 del PIDCYP y art. 15 de la CADH. Tal supuesto se daría cuando el ejercicio de los derechos de reunión y protesta se desvía hacia la comisión de delitos tipificados en el Código Penal, dando lugar a la necesaria intervención de la fuerza pública en aras del restablecimiento del orden y la tutela de derechos de terceros, de conformidad con las pautas y límites establecidos por la legislación vigente.

Respecto del carácter extraordinario que el requerimiento sostiene que debe tener la dispersión de las protestas, la Resolución N° 943/23 no instruye a la

dispersión de protestas o manifestaciones pacíficas, sino a la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad en el caso de que se verifique la flagrante comisión de delitos, de modo de hacerla cesar y recabar los elementos de prueba necesarios para su juzgamiento por parte de las autoridades judiciales.

Lamentablemente, hemos de observar que lo que en la Argentina no tiene carácter extraordinario son los cortes de calles, rutas y avenidas. En una nota publicada por el diario La Nación, de Buenos Aires, en junio de 2022, se revela que en lo que había transcurrido de ese año, se habían registrado 3400 piquetes. Es decir, 3400 cortes de calles, rutas, autopistas o avenidas en seis meses¹. Otras fuentes señalan que, durante 2022, en Argentina se produjo un total de 9978 cortes de calle.

Por lo tanto, se apunta a los miles de cortes por año, algunos organizados por menos de cien manifestantes que interrumpen, casi a diario, el tránsito vehicular, con graves trastornos para la vida de los argentinos, cuando no altos riesgos a la salud, pues no permiten siquiera el paso de las ambulancias. Esto, además de las agresiones a los automovilistas que intentan pasar o se acercan a la manifestación, que sufren todo tipo de insultos, cuando no golpes a sus vehículos.

Finalmente, pero muy importante, la citada resolución no contempla ni podría legalmente contemplar una tipificación diferente de la que, con ligeras modificaciones, contiene el Código Penal desde hace más de 100 años:

Artículo 194 (hoy vigente): “El que sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de 3 meses a 2 años”.

¹ LA NACIÓN. Se registraron más de 3400 piquetes en lo que va del año y el 2022 se encamina al récord; 9 de junio de 2022. <https://www.lanacion.com.ar/politica/se-registraron-mas-de-3400-piquetes-en-lo-que-va-del-ano-y-el-2022-se-encamina-al-record-nid09062022/#:~:text=Seg%C3%BAn%20estimaron%20los%20especialistas%20de,que%20se%20anotaron%206805%20protestas>

Tampoco se aparta, en modo alguno, de las atribuciones que la legislación procesal penal concede a las fuerzas policiales y de seguridad para hacer cesar el delito flagrante, recabar elementos de prueba o poner a sus autores a disposición de las autoridades judiciales (vgr. arts. 184, 281, 284 y 285 del Código Procesal Penal de la Nación).

Respecto de los derechos a la libertad de expresión y a la reunión pacífica, destacamos que el derecho a asociación de ningún modo podría estar comprometido, ya que no está afectada la personería de las asociaciones que participen, incluso en el caso de que cometan el delito previsto en el artículo 194 del Código Penal.

El Derecho argentino, no planea dispersar una protesta como tal. Únicamente está previsto desde hace más de un siglo en nuestra legislación que el entorpecimiento o interrupción del normal funcionamiento de los vehículos de transporte de personas o de carga constituye un delito, encontrándose las autoridades policiales facultadas para intervenir sin orden judicial en casos de flagrancia, con el objeto de hacer cesar la comisión del delito y adoptar las medidas necesarias para procurar el éxito de la investigación judicial. Por lo demás, en los hechos y de conformidad con los protocolos de actuación, los agentes de las fuerzas policiales y de seguridad siempre invitan a los manifestantes a continuar su protesta donde no perjudiquen derechos de otros, y están obligados a hacer un uso mínimo y progresivo de la fuerza.

Respecto de las observaciones formuladas al art. 4° de la Resolución N° 943/23, corresponde señalar que el Protocolo no apunta a dispersar protestas o manifestaciones pacíficas, ni a penalizar la ocupación legítima y transitoria del espacio público que pudiera derivarse naturalmente del ejercicio de los derechos de reunión y protesta pacífica. El Protocolo sólo reglamenta la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad ante supuestos de delito flagrante, con el objeto de hacerlos cesar y permitir su investigación y posterior juzgamiento en sede judicial. En tal sentido, entendemos que no puede ser confundida la alteración a la circulación de vehículos y de personas que pueda derivarse de la propia magnitud de una manifestación pública, del accionar doloso y deliberado de grupos de individuos enderezado a afectar injustificadamente derechos de

terceros, sin que se observe que ello resulte necesario o inherente al ejercicio del derecho de reunión o de petionar a las autoridades. En este sentido, consideramos que el alegado ejercicio del derecho de protesta ni posee un carácter absoluto, ni puede ser utilizado como excusa para la comisión de delitos contemplados de antaño en la legislación penal argentina, máxime cuando tales derechos pueden ser ejercidos de innumerables formas que no implican una afectación ilegítima de derechos de terceros. En cualquier caso, el Protocolo no prevé la dispersión de protesta alguna, sino la liberación para la circulación de las calles, rutas y vías férreas. Las manifestaciones, en aquello que no implique la interrupción u obstaculización indebidas de la circulación, no generan ni pueden generar la intervención de las fuerzas policiales y de seguridad en los términos de la Resolución N° 943/23.

Si existen actos de violencia por parte de quienes interrumpen la circulación en violación al artículo 194 u otra disposición del Código Penal, las fuerzas policiales y de seguridad procederán de la manera indicada en el artículo 5° de la Resolución N° 943/2023.

En este marco, los efectivos emplearán la mínima fuerza necesaria y suficiente, con especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos. Esa fuerza será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales. Teniendo en cuenta como principio rector el uso progresivo de la fuerza conforme los “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptados por las Naciones Unidas, los cuales en su artículo 13 permite el empleo de la mínima fuerza para dispersar "reuniones ilícitas, pero no violentas" en caso que no haya sido efectiva la dispersión evitando el empleo de la fuerza.

Respecto a las observaciones realizadas sobre los artículos 6,7 y 8 es de señalar que la filmación de manifestaciones o la identificación de vehículos que se encuentren *prima facie* cometiendo delitos o infracciones contra el orden público

de ninguna forma vulnera la garantía procesal de presunción de inocencia, afirmación que luce totalmente inapropiada y sin fundamento jurídico.

Dichas filmaciones son una práctica policial que no solo está dentro del marco jurídico argentino (vgr. art. 184 del Código Procesal Penal de la Nación) e internacional, sino se realiza en todos los países con varias finalidades. Primero y principal las policías cumplen su deber de recabar pruebas sobre un hecho ilícito que podría estar en curso, por lo que dichas filmaciones pueden servir no solo para acusar a eventuales imputados, sino también para su defensa. Por otra parte, la filmación de los hechos permite auditar el accionar de las propias fuerzas, e iniciar las investigaciones administrativas o penales correspondientes si hubiera existido, en su actuación, un apartamiento de los deberes y obligaciones que les impone la normativa vigente.

A su vez, de ninguna forma ello implica una vulneración del principio de inocencia, ya que la eventual culpabilidad de los presuntos partícipes de los hechos tipificados en el art. 194 del Código Penal u otra norma penal, se establecerá posteriormente en el marco de un proceso penal en sede judicial, con la participación de fiscales, jueces y, por supuesto, las respectivas defensas, siguiendo la reglas del debido proceso y evaluando llegado el caso la prueba recabada por la policía.

A su vez, la remisión de la información al Ministerio de Seguridad es parte del normal funcionamiento del Estado, y no implica un prejuzgamiento. Dicha información será oportunamente analizada de conformidad con las facultades conferidas por la legislación vigente y, de detectarse la posible comisión de delitos o contravenciones, las eventuales sanciones serán impuestas siguiendo el debido proceso y respetando el derecho de defensa, sea en sede Administrativa o Judicial. Asimismo, en el eventual caso que sea en sede administrativa, dichas decisiones siempre pueden ser controladas en sede judicial de acuerdo, al marco jurídico Argentino (vgr. art. 23 de la Ley 19.549).

En lo que respecta al incumplimiento de la Ley 25.675, sobre protección Ambiental, es de destacar que el protocolo establece la intervención de las

autoridades competentes a fin de determinar si se está frente a un accionar que tenga consecuencias penales o no.

Sin perjuicio que en diferentes ámbitos nacionales e internacionales, el incumplimiento de los derechos de protección medioambiental o acciones contra el medio ambiente, como pueden ser la quema de neumáticos, trae consigo consecuencias en la salud de los habitantes de las ciudades y de quienes se encuentran en el área adyacente al evento.

En lo consistente a los costos de los operativos, cabe resaltar que el Protocolo no crea facultad alguna, sino que recuerda las normas generales ya vigentes en la ley civil, que establece la obligación de reparar integralmente los costos y daños derivados de una acción ilícita. Las eventuales reparaciones y los sujetos obligados a satisfacerlas serán, de corresponder, establecidas en el marco de procesos judiciales desarrollados en sede civil, penal o contencioso administrativa, con apego a la normativa procesal y sustantiva pertinente.