

Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL ARG 3/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

23 de enero de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 50/17, 52/9 y 52/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la aplicación de la **Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación 943/2023 (RESOL-2023-943-APN-MSG), en conjunto con la Resolución 949/2023 (RESOL-2023-949-APN-MSG) del mismo Ministerio, y los riesgos que podría conllevar al ejercicio de los derechos humanos la aprobación del proyecto de ley denominado Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (INLEG-2023-153324710-APN-PTE)**. En este sentido, deseamos formular a su Excelencia, las siguientes observaciones:

Sobre la Resolución 943/2003:

Artículo 1º.- En el marco del presente PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN, las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales intervendrán frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal. También podrán intervenir en territorios provinciales o de la CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES en los casos y bajo las condiciones establecidas por los artículos 23 y 24 de la ley de Seguridad Interior N°24.059.

La justificación que emplea el artículo 1º de la Resolución para habilitar la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad (impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación) no sería conforme a lo que señala el estándar internacional, cuyo contenido y alcance está determinado principalmente por la Observación General N°37 del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho de reunión pacífica. Esta observación prescribe que las reuniones pacíficas pueden promover ideas u objetivos polémicos que pueden causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica (párr. 7).

Por tanto, y primeramente, el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - el cual ha sido ratificado por Argentina y tiene jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la Constitución de la Nación Argentina) - reconoce que las afectaciones a la libertad de circulación, intencionadas o no, pueden ocurrir y por lo mismo, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones por parte del derecho internacional.

Segundo, el párrafo 15 de la misma Observación reconoce que la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye 'violencia'; esto significa que la verificación de estas circunstancias no habilita por sí solas la dispersión ni la actuación de las fuerzas de seguridad. Al contrario, "solo en casos excepcionales se puede dispersar una reunión. Se puede recurrir a la dispersión si la reunión como tal ya no es pacífica o si hay indicios claros de una amenaza inminente de violencia grave que no se pueda abordar razonablemente con medidas más proporcionadas, como las detenciones selectivas" (párr. 85).

Por tanto, observamos que este artículo no parece conforme con el estándar señalado, pues faculta la intervención de las fuerzas de seguridad frente a circunstancias que por sí solas no habilitan su actuación.

Finalmente, la misma Observación General recuerda la regla esencial para abordar la dicotomía entre la libertad de circulación y el derecho a la reunión pacífica y demás derechos; "las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones" (párr. 47).

A este respecto, quisiéramos señalar la importancia de promover y proteger los elementos de la naturaleza intrínsecos a la formación de las reuniones pacíficas (y sus distintas formas, como las protestas) ya que los estándares internacionales prevén que la sociedad toda pueda enterarse de las demandas de quienes ejercen este derecho; y subrayan que la libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio (A/HRC/31/66 párr. 21).

Artículo 2º.- La intervención a la que se refiere el artículo anterior se producirá sin que necesariamente medie orden judicial, toda vez que se trata de un delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina; sin perjuicio de la comunicación inmediata al juez o al fiscal competente.

Asimismo, quisiéramos señalar a la atención del Gobierno de Su Excelencia el artículo 2 de la resolución. Al respecto, si bien el tipo penal descrito podría aplicarse al contexto de manifestaciones según la ley del país, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, podríamos estar en presencia del fenómeno de criminalización de la protesta social a través del uso del derecho penal.

Igualmente, la aplicación de esta norma frente a protestas sociales podría resultar discriminatoria, toda vez que a otras actividades que también pueden impedir

el normal funcionamiento del transporte por tierra, y consisten en el ejercicio de la libertad de reunión, no se les aplicaría este protocolo; por ejemplo, decisiones administrativas de cortes de calles por un evento deportivo, un espectáculo artístico, entre otras circunstancias. Además, al subsumir la protesta pacífica al artículo 194 del Código Penal (aun cuando existan vías alternativas), el ejecutivo estaría asumiendo facultades excesivas que son propias del poder judicial, criminalizando el derecho a la protesta que es un derecho humano fundamental.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por el Estado de Argentina, reconoce el derecho a la reunión pacífica, el artículo 21 dispone: *“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo 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 públicas o los derechos y libertades de los demás.”*

Por lo tanto, quisiéramos destacar que el derecho a la reunión pacífica, junto con otros derechos conexos, constituye el fundamento mismo de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo. Las reuniones pacíficas pueden desempeñar un papel fundamental al permitir a los participantes presentar ideas y metas a las que aspirar en la esfera pública y determinar el grado de apoyo u oposición a esas ideas y objetivos. Este derecho es esencial para hacer efectivos otros derechos humanos como el derecho a la libertad de opinión y de expresión. La manifestación pacífica de quejas permite crear oportunidades para la solución inclusiva, participativa y pacífica de las diferencias.

Artículo 3°.- Por impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación debe entenderse cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas. No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieren otras vías alternativas de circulación.

Nos gustaría mencionar que aplican también los argumentos anteriores al artículo 3 de la Resolución. Además, quisiéramos prevenir que el párrafo final podría encontrarse en contradicción con los estándares internacionales. Las obligaciones de los estados de respeto, protección y garantía del derecho a la reunión pacífica y otros derechos que en el ejercicio de este derecho convergen se reducen a la facilitación de las reuniones. De acuerdo con los estándares internacionales, subrayamos que la obligación de los agentes encargados de hacer cumplir la ley en una reunión no consiste primariamente en controlarla o reestablecer el orden; su obligación inicial y principal es facilitar la protesta pacífica y el ejercicio de los derechos que en ella confluyen (A/HRC/50/42, párr. 27).

Toda restricción de la participación en reuniones pacíficas se debería basar en una evaluación diferenciada, o individualizada, y de toda forma proporcionada y objetiva, de la conducta de los participantes y la reunión de que se trate, con el objetivo de facilitar la protesta pacífica. Por tanto, se puede presumir que las restricciones

generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas y, por tanto, contrarias al estándar internacional.

Este artículo facultaría la intervención de las policías para restringir un derecho aun en una circunstancia que permite el ejercicio de la libertad de reunión y de circulación, nos referimos a cuando existen "vías alternativas de circulación". Si hay vías alternativas, no podría configurarse una carga desproporcionada para la ciudadanía, por tanto y de acuerdo con los estándares ya señalados, no deberían adoptarse medidas restrictivas a la libertad de reunión pacífica.

Nuevamente, la Observación General N°37 prescribe que "La imposición de cualquier restricción se debería guiar por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de intentar limitarlo innecesaria y desproporcionadamente. Las restricciones no deben ser discriminatorias, comprometer la esencia del derecho o tener por objeto desalentar la participación en las reuniones o provocar un efecto disuasorio".

Efectivamente, el párrafo antes mencionado se aplica a esta Resolución Ministerial, toda vez que las vías alternativas son las medidas que debería establecer el estado para poder garantizar el derecho a la reunión pacífica en armonía con la libertad de circulación.

Artículo 4°.- La acción de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, ante tales situaciones delictivas, estará orientada a despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus fines hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación.

Respecto del artículo 4, quisiéramos reiterar que las alteraciones al orden en la vía pública o a la circulación normal del tránsito, no representan por sí mismas razones que justifiquen la restricción del derecho a la reunión pacífica y por lo tanto no convierten automáticamente la reunión en violenta. Se entiende que las reuniones naturalmente usen el espacio público y que este se vea alterado por ello. Es perfectamente posible concebir la interrupción del tránsito, por ejemplo, como una forma legítima de manifestación o una consecuencia natural de ella. Si además existen vías o rutas alternativas de paso, son además inocuas.

Esto significa, que estas circunstancias no habilitan la dispersión ni la actuación de las fuerzas de seguridad automáticamente. Al contrario, "Solo en casos excepcionales se puede dispersar una reunión. Se puede recurrir a la dispersión si la reunión como tal ya no es pacífica o si hay indicios claros de una amenaza inminente de violencia grave que no se pueda abordar razonablemente con medidas más proporcionadas, como las detenciones selectivas" (párr. 85).

Además, los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) tienen la obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados deberes negativos y positivos antes, durante y después de su celebración. El deber negativo implica que no haya injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas. Los Estados tienen la obligación, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima.

Por lo tanto, el referido artículo, asumiría como delito una conducta que el estándar internacional reconoce como una circunstancia que puede verificarse en las protestas sociales y que no pone en entredicho su protección. Además, esta disposición tendría como objetivo único el solo resguardo del ejercicio del derecho a la libertad de circulación y no del derecho a la reunión pacífica, cuando dicho conflicto de derechos debería ser zanjado con medidas menos gravosas para su ejercicio, como el ofrecimiento de vías alternativas para la circulación de las personas (opción que no se encuentra reflejada en este protocolo).

Por último, queremos subrayar que el estándar internacional señala que incluso en un caso hipotético, pero factible, en que existan hechos delictivos en el contexto de una reunión de algunos participantes, éstos no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal. Por lo tanto, algunos participantes en una reunión podrían estar protegidos por el artículo, mientras que otros no. Considerar a toda la reunión como violenta o delictiva *ex ante* es una decisión contraria al estándar internacional. Como sostiene el Comité de Derechos Humanos, "La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. [...] La conducta de determinados participantes en una reunión se puede considerar violenta si las autoridades pueden presentar pruebas creíbles de que, antes del acto o durante su celebración, esos participantes están incitando a otros a utilizar la violencia y es probable que esas acciones causen violencia; los participantes tienen intenciones violentas y tienen previsto obrar en consecuencia; o la violencia por su parte es inminente" (párr. 19).

Solamente bajo las circunstancias antes mencionadas, se podría permitir la dispersión de una manifestación de acuerdo con los estándares internacionales, mientras que la sola restricción de la libertad de circulación de las demás personas, como lo propone la actual Resolución, podría contradecir los mismos.

Artículo 5°.- En los procedimientos destinados a alcanzar los objetivos previstos en el artículo anterior, 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.

Deseamos realizar algunas precisiones sobre el artículo 5 de la Resolución, consideramos que el calificativo "no letal" utilizado para mencionar a ciertas armas o dispositivos para el empleo de la fuerza no sería adecuado a los estándares. Además, puede ser riesgoso la utilización de este término, máxime cuando podría constituir una errónea percepción de que estos medios no tendrían consecuencias letales en ninguna circunstancia. La experiencia internacional, y principalmente regional, han demostrado que todo dispositivo para el empleo de la fuerza puede ser letal si se utiliza de forma indebida. Este tipo de armas deben ser denominadas como "menos letales", toda vez que su uso puede ser potencialmente letal.

Artículo 6°.- En la medida de lo posible, deberán ser identificados los autores, cómplices e instigadores, mediante filmaciones y otros medios digitales o manuales, con registro prioritario de los datos de sus líderes y organización

con la cual se vinculan, sin perjuicio de proceder a su detención, cuando así corresponda legalmente.

Artículo 7°.- También serán identificados los vehículos con los cuales los manifestantes hubieran sido transportados. Si se registrare una infracción a las reglas vigentes para los vehículos de los cuales se trate y el tipo de actividad para la que estuvieran habilitados, o bien de los conductores, se comunicará esa circunstancia a las autoridades de contralor correspondientes. Si de los hechos surgiere claramente que los conductores de esas unidades hubieren sido partícipes del delito, en cualquier grado, en orden a las prescripciones del Código Penal de la Nación Argentina, se procederá de acuerdo con la orden de la autoridad judicial.

Artículo 8°.- Los datos de los autores, cómplices, instigadores y organizadores que hubieren podido ser registrados por las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales —ya se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos— serán remitidos al MINISTERIO DE SEGURIDAD para su comunicación a la autoridad de aplicación correspondiente, a los efectos de la adopción de las medidas administrativas que corresponda.

Quisiéramos también destacar las disposiciones incluidas en los artículos 6, 7 y 8 de la Resolución, que en relación con el artículo 2, podrían afectar la garantía procesal de presunción de inocencia, principio fundamental del derecho penal, al reafirmar que los manifestantes, por el solo hecho de estar ejerciendo su derecho a la reunión pacífica y demás derechos que ahí converjan como libertad de expresión y participación asuntos públicos, podrían configurar una conducta penal, revirtiendo el mencionado principio fundamental.

Asimismo, nos permitimos recordar que el registro y el uso de la información personal de las personas reunidas, que puede ser recogida por personal policial debe estar sujeta a los límites constitucionales y legales que impone el derecho interno, y no violar la privacidad de los manifestantes. La Observación General N°37 explicita que se debería permitir el anonimato de los participantes, a menos que su conducta ofrezca motivos razonables para su detención (párr. 60).

También, quisiéramos llamar a la atención del Gobierno de Su Excelencia la frase "adopción de medidas administrativas que corresponda", del artículo 8, pues que es tan amplia que permite interpretar que se podrán asignar consecuencias negativas o castigos extrajudiciales a quienes se reúnan en la vía pública por el simple hecho de haber sido identificado como participante en una manifestación; constituyendo otra forma ilegítima de restricción del derecho a la manifestación pacífica. Este artículo también parece contrario a la normativa vigente ya que habilita actividades de inteligencia interior prohibidas y también es contraria a la ley de protección de datos. La Ley de Inteligencia Nacional N°25.520 en su art. 4 inc. 2 establece que no se pueden almacenar imágenes por realizar actividades lícitas como una protesta pacífica.

Las normas aplicables a la libertad de expresión, tal como se establece en el artículo 19 del PIDCP, se deberían cumplir en lo que respecta a los elementos expresivos de las reuniones. Por consiguiente, y de acuerdo con la Observación

General N°37, las restricciones a las reuniones pacíficas no se deben utilizar, explícita o implícitamente, para reprimir la expresión de la oposición política a un gobierno, los desafíos a la autoridad, incluidos los llamamientos en favor de cambios democráticos de gobierno, la constitución o el régimen político, o la búsqueda de la libre determinación (párr. 49).

Artículo 9º- Cuando se observare la comisión de actos que presumiblemente pudieran ocasionar daño ambiental en los términos de la Ley N°25.675, su reglamentación y normas complementarias, se dará aviso al juez competente y a la autoridad ambiental correspondiente.

Respecto del artículo 9, nos permitimos señalar que nuevamente se podría estar en presencia de criminalización de la protesta social mediante el uso indebido del derecho penal. El comunicado de prensa del Ministerio de Seguridad sobre este protocolo, de fecha 14 de diciembre de 2023, señaló en su punto 9, que la quema de neumáticos constituye daño ambiental y, por tanto, se podría configurar una conducta típica que debería ser puesta en aviso al juez competente. Al respecto, la Ley Nacional de Ambiente a la que se refiere este artículo, reconoce la posibilidad de que se genere responsabilidad civil o penal por daño ambiental, pero la ley es clara sobre qué constituye ese tipo de daño y señala en su artículo 27 que: "[...] Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos." Una quema de neumáticos, en principio no debería estar alcanzado por este concepto.

Artículo 10.- Los datos a los que se refiere el artículo precedente serán también comunicados a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se comprobare que se ha llevado a niños o adolescentes a la concentración, con riesgo de su integridad física y en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educacionales.

También, quisiéramos subrayar el artículo 10 de la Resolución, en conjunto con el comunicado supra mencionado y que señala: "10. En el caso de participación de niños y adolescentes se dará aviso a la autoridad competente de la protección de los mismos y se procederá a sancionar a aquellos que lleven niños a los piquetes".

Al respecto, nos permitimos recordar que el artículo 15.1 de la Convención sobre los derechos del Niño señala: "Los Estados Parte reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas". Este derecho también está garantizado por el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, así como en la ley N°26.061 de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por tanto, el Estado de Argentina no sólo debe permitir que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer su derecho a reunirse pacíficamente, sino que de acuerdo con la Observación General N°37, el estado tiene la obligación de concienciar a los funcionarios sobre las necesidades específicas de las personas o los grupos en situaciones de vulnerabilidad, que pueden incluir a niños cuando participan en reuniones pacíficas (párr. 80).

Artículo 11.- El MINISTERIO DE SEGURIDAD, por medio de sus servicios jurídicos, podrá demandar judicialmente a las organizaciones a las que se refiere el artículo 8, así como a las personas individuales que resultaren

responsables, por el costo de los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos. Asimismo, se remitirán los datos a la jurisdicción pertinente, a los efectos de que las entidades perjudicadas puedan iniciar acciones de resarcimiento por los daños y perjuicios que hubieren sido ocasionados contra el patrimonio público y las personas. En caso de tratarse de extranjeros con residencia provisoria en el territorio argentino, se enviarán sus datos a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, a los fines pertinentes.

En conjunto con el artículo 1° de la Resolución 949/2023:

ARTÍCULO 1°.- Instruyese a la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, a la GENDARMERÍA NACIONAL, a la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, a la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y al SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, a determinar los gastos en los que hayan incurrido a causa de los Operativos de Seguridad Federales llevados a cabo en el marco de la Resolución del MINISTERIO DE SEGURIDAD N°943/2023.

Nos gustaría hacer referencia también a lo dispuesto por el artículo 11 de la Resolución, en conjunto con el artículo 1° de la Resolución 949 del mismo Ministerio. En primer lugar, la Observación General N°37 es clara en señalar que los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal. Y es más claro aún; "Por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad, la asistencia médica, la limpieza u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21" (párr. 64).

A los organizadores sólo se les pueden exigir responsabilidades únicamente por su propia conducta ilícita, incluida la incitación a los demás, regla general en materia de hechos de violencia en reuniones. Si, en circunstancias excepcionales, los organizadores son considerados responsables de daños o lesiones de los que no fueron autores, ello debe limitarse a los casos en que las pruebas demuestren que los organizadores podrían haber previsto y prevenido razonablemente esos daños o lesiones.

Desde este punto, quisiéramos llamar a la atención del Gobierno de Su Excelencia este artículo cuando se aplica junto con lo dispuesto por la Resolución 949/2023 del mismo Ministerio y que establece la necesidad de determinar los costos operativos en los que se haya incurrido a causa de los Operativos de Seguridad Federales llevados a cabo en el marco de la Resolución 943/2023. Estos costos serán luego objeto de demandas en contra de las organizaciones a las que se refiere el artículo 8° de la misma, así como a las personas individuales que resultaren responsables, por los costos que se hayan determinado; lo que claramente podría implicar una restricción al derecho a la protesta y/o amedrantamiento para su limitación.

Respecto a la última parte de este artículo 11, la misma Observación prescribe que: "Todos tienen el derecho a reunirse pacíficamente: tanto los ciudadanos como los no ciudadanos. Lo pueden ejercer, por ejemplo, los ciudadanos extranjeros, los migrantes (documentados o indocumentados), los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas". Este mismo derecho está reconocido en el artículo 26 de la Convención

internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por tanto, la aplicación de la medida descrita con respecto a las personas migrantes que se manifiesten y corten la circulación, resultaría discriminatoria por aplicarse en base a la condición misma de migrante.

Artículo 12.- Por vía de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y POLÍTICA CRIMINAL, o el área que en el futuro la remplace, de este Ministerio, se creará un registro de las organizaciones que participan de las acciones referidas en el artículo 1º, así como del número de infractores identificados de cada una de esas entidades, sin inclusión del nombre de las personas físicas hasta tanto no exista resolución judicial sobre ellas.

También, nos permitimos resaltar el artículo 12 de la Resolución que crea un registro de organizaciones participantes en reuniones de la forma descrita por el mismo artículo 1º del texto. El objetivo de este listado no es claro, inclusive con respecto al derecho a la privacidad de los manifestantes, y podría ser considerado para inhibir o desincentivar la participación de organizaciones en el ejercicio de sus derechos a reunirse y expresar su opinión a través de las reuniones. Recordamos al Gobierno de su Excelencia que las medidas que se imponga a organizaciones y sus participantes, sean administrativas o penales, proceden únicamente cuando existan conductas ilícitas. El párrafo 67 de la Observación General señala que "esas sanciones deben ser proporcionadas y no discriminatorias y no se deben basar en delitos ambiguos o definidos de manera excesivamente amplia ni reprimir conductas protegidas por el Pacto".

Finalmente, quisiéramos subrayar que la única forma que proceden sanciones específicas a organizadores es respecto de su propia conducta ilícita, no siendo responsables de las conductas de los demás. A este respecto, quisiéramos destacar que el derecho de reunión pacífica protege la reunión no violenta de personas con fines específicos, principalmente expresivos. Es un derecho individual que se ejerce colectivamente. Inherente a este derecho es, por lo tanto, un elemento asociativo.

Sobre el Título IV, Capítulo I, Sección I del Proyecto de ley de "Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos", quisiéramos llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre ciertos aspectos del proyecto de ley ya individualizado, en línea con los argumentos plasmados arriba, y que competen a los mandatos que tenemos el honor de representar.

ARTÍCULO 326.- Modificación del Código Penal de la Nación. Sustitúyese el artículo 194 del Código Penal de la Nación, por el siguiente:

"ARTÍCULO 194.- 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 uno (1) a tres (3) años y seis (6) meses.

Si se impidiere, estorbare o entorpeciere la circulación o medios de transporte público portando un arma propia, impropia, se causare daño a la integridad física de las personas, la pena será de dos (2) a cuatro (4) años de prisión, siempre que no constituyere un delito más severamente penado.

Quienes dirijan, organicen o coordinen una reunión o manifestación que impidiere, estorbare o entorpeciere la circulación o el transporte público o privado o que causare lesiones a las personas o daños a la propiedad serán reprimidos con prisión de dos a cinco años, estén o no presentes en la manifestación o acampe.

Le corresponderá pena de prisión o reclusión de tres (3) a seis (6) años a quienes mediante intimidación, simulando autoridad pública o falsa orden de la autoridad, bajo promesa de remuneración o bajo amenaza de quita o de asignación de un beneficio, plan, subsidio de cualquier índole, obliguen a otro a asistir, permanecer o alejarse de una movilización o protesta”.

Primeramente, el artículo 326 del proyecto, que pretende modificar el artículo el artículo 194 del código penal, se erigiría como una manifiesta forma de criminalizar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica. Nos permitimos reiterar los argumentos del Comité de Derechos Humanos ya señalados al principio de esta carta: las reuniones pacíficas a veces se pueden utilizar para promover ideas u objetivos polémicos que por su escala o naturaleza puede causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica (párr. 7). Por tanto, las afectaciones a la libertad de circulación, intencionadas o no, pueden ocurrir y por lo mismo, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones por parte del derecho internacional (párr. 7).

Este artículo pretende endurecer las penas y crear nuevos tipos penales que se aplicarían a las personas que intenten ejercer su derecho a reunirse pacíficamente, derecho que puede tomar la forma de manifestación, protesta o sentada, tal como lo señala la Observación General N°37 (párr. 6).

En definitiva, se estaría utilizando el derecho penal para sancionar un elemento de la naturaleza de las reuniones; el elemento disruptivo de la cotidianidad para hacer pública la expresión de ideas. En el mismo problema incurre el inciso que pretende sancionar a los organizadores de reuniones que puedan, nuevamente, causar perturbaciones que no ponen en entredicho el ejercicio del derecho. Nos permitimos reiterar el argumento supra mencionado respecto a la responsabilidad de organizadores; sólo se les pueden exigir responsabilidades únicamente por su propia conducta ilícita, incluida la incitación a los demás, no por organizar o coordinar una reunión que tenga como consecuencia estas perturbaciones.

ARTÍCULO 328.- Los organizadores de las reuniones o manifestaciones, serán solidariamente responsables por los daños que los manifestantes ocasionaren a terceros o bienes de dominio público o privado, en razón de la reunión o manifestación. La responsabilidad solidaria establecida en el presente artículo no los exime de responsabilidades emergentes de posibles acciones que pudieran corresponder ni de las multas establecidas en la presente Sección.

El artículo 328 del proyecto de ley podría constituir también una forma de restricción al ejercicio del derecho a reunión respecto de los organizadores. Reiteramos las disposiciones del Comité de Derechos Humanos, que establece que: "Por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad, la asistencia médica, la limpieza u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21" (párr. 64). Es deber del estado garantizar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica y demás derechos conexos que se ejercen en contextos de manifestaciones. Intentar hacerlos responsables solidariamente de los daños de actores violentos, sólo tendrá como efecto la inhibición del ejercicio de este derecho.

Al respecto, quisiéramos reiterar una noción clave en el contexto del ejercicio del derecho a reunión; éste es un derecho individual que se ejerce colectivamente. Por esta sencilla razón es que es contrario al estándar internacional intentar responsabilizar pecuniariamente, administrativa o penalmente a los organizadores de la reunión, con las excepciones ya expuestas arriba.

ARTÍCULO 333.- Notificación. Toda reunión o manifestación deberá ser notificada fehacientemente ante el Ministerio de Seguridad de la Nación, con una antelación no menor de cuarenta y ocho (48) horas.

En dicha notificación deberán detallar las características de la manifestación, los datos de la persona humana o jurídica que la organiza detallando nombres propios y datos personales de sus organizadores, delegados o autoridades, independientemente de que participen o no de la reunión o manifestación; el objeto y finalidad, la ubicación y recorrido, tiempo de duración y cantidad estimada de convocados.

ARTÍCULO 335.- Obligación y facultad del Ministerio de Seguridad. Recibida la notificación establecida en los artículos precedentes, el Ministerio de Seguridad de la Nación deberá otorgar un comprobante en el cual conste su correcta presentación.

Nos permitimos hacer referencia también a los artículos 333 y 335 del proyecto de ley, sobre notificaciones. El estándar internacional propuesto por la Observación General N°37 es claro en señalar que los sistemas de notificación que obligan a quienes tengan intención de organizar una reunión pacífica a informar a las autoridades con antelación facilitando algunos detalles importantes, son permisibles en la medida en que sean necesarios únicamente para ayudar a las autoridades a facilitar el buen desarrollo de las reuniones pacíficas y proteger los derechos de los demás (párr. 70). En palabras sencillas, la notificación tiene como objetivo la facilitación de la reunión y no debe utilizarse *de facto* como un sistema de autorización o como una forma de inhibir el ejercicio mediante la exigencia de requisitos de difícil cumplimiento, como el tiempo de duración y cantidad estimada de convocados -como lo propone el artículo del proyecto-.

ARTÍCULO 334.- Manifestación espontánea. En caso de que la reunión o manifestación fuera espontánea, la notificación establecida en el artículo anterior deberá cursarse con la mayor antelación posible debiéndose respetar el contenido establecido en dicho artículo.

En referencia al artículo 334 del proyecto, quisiéramos recordar la disposición que señala la misma Observación General, que destaca que las notificaciones no se deben requerir para las reuniones espontáneas, en las que no hay tiempo suficiente para avisar (párr. 72). Esto pareciera ser obvio, puesto que muchas veces las manifestaciones espontáneas no cuentan con un organizador o representante a quien se le pueda exigir el cumplimiento de esta notificación.

En conclusión, los Estados no deberían exigir una autorización para permitir que se realice una reunión. Es importante que haya una notificación si la marcha no es espontánea, en la cual, los organizadores de la protesta o marcha notifiquen a las autoridades respectivas para que se facilite la marcha y se proteja a los participantes. Las reuniones espontáneas también deberían gozar de la misma protección. Además, se debería tener en consideración que estas reuniones no deben suponerse a priori como de carácter violento. En tal sentido, no se puede prohibir simplemente porque exista un potencial peligro de que ocurran o pueda ocurrir desórdenes. Para que esa prohibición sea necesaria, tienen que existir indicios suficientemente claros de que van a ocurrir hechos de violencia generalizada.

De acuerdo con el derecho internacional, las reuniones constituyen un uso legítimo del espacio público y una prohibición general no puede ser aceptada. Al contrario, el estado debería encontrar la forma para facilitar las reuniones pacíficas y para promover el derecho a reunirse pacíficamente como forma de expresión democrática.

En cualquier caso, los regímenes de notificación no deberían equivaler en la práctica a sistemas de autorización previa para el ejercicio del derecho.

De acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con la información mencionada arriba.
2. Sírvase proporcionar información adicional sobre los fundamentos jurídicos considerados para adoptar las restricciones al derecho de reunión pacífica que emanan de la Resolución 943/2003, indicando en qué medida son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.
3. Sírvase proporcionar información relativa a la aplicación de esta Resolución, en particular durante las manifestaciones llevadas a cabo desde la entrada en vigor de la misma.
4. Sírvase proporcionar información adicional sobre los fundamentos jurídicos de las restricciones al derecho de reunión pacífica propuestas en el proyecto de ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, indicando en qué medida son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.

5. Sírvase proporcionar información sobre las medidas que considera adoptar para garantizar y facilitar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, incluido de los miembros de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos, así como los demás derechos que convergen en el ejercicio de este derecho.

A la espera de la respuesta de su Excelencia, quisiéramos instar a su Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para revisar la resolución y el proyecto de ley mencionados a fin de garantizar que sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos y no imponga restricciones indebidas al derecho a la libertad reunión pacífica, a la luz de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos.

En particular, solicitamos al Gobierno de su Excelencia que garantice que esta revisión se lleve a cabo en coordinación y cooperación con organizaciones de derechos humanos y mecanismos internacionales. Para este ejercicio se debería tener en cuenta toda la gama de obligaciones internacionales que el Estado de Argentina ha asumido al ratificar los distintos tratados internacionales de derechos humanos.

También nos gustaría confirmar nuestra disponibilidad para proporcionar cualquier tipo de asistencia técnica que el Gobierno de su Excelencia pueda necesitar en este asunto, y para fomentar el diálogo y la cooperación con las autoridades pertinentes.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Clement Nyaletsossi Voule

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Irene Khan

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos