

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Protocolo para protestas sociales

Resumen ejecutivo

Este trabajo legislativo tiene como principal objeto establecer un conjunto de requisitos y condiciones que deben cumplir los manifestantes y las fuerzas de seguridad intervinientes en cualquier manifestación pública. Actualmente, las manifestaciones públicas se materializan de formas muy variadas, pudiendo consistir en cortes de vías de tránsito, toma de edificios y/o establecimientos públicos y/o privados, todas ellas contrarias al orden público.

El presente trabajo toma especial relevancia teniendo en cuenta la proliferación de las manifestaciones públicas como instrumento de reclamo y protagonismo de diversos sectores de la sociedad que, con fundamento en el ejercicio del derecho de huelga amparado en la Constitución Nacional, vulneran otros derechos constitucionales de terceros.

I) La protesta en la Constitución Nacional

Nuestra Carta Magna consagra como objetos fundamentales de protección jurídica el derecho a la manifestación o protesta pública, así como un amplio número de otros derechos entre ellos el de transitar libremente. No se establece una prevalencia determinada por cuanto todos ellos revisten la misma calidad. Asimismo, se dispone que este tipo de derechos no son absolutos por cuanto su ejercicio y cumplimiento no puede avasallar otros derechos de la misma naturaleza.

En caso que se produjere un ejercicio desmedido del derecho de protesta y/o manifestación pública, el mismo entraría en conflicto con otros derechos amparados constitucionalmente. El ejercicio abusivo por parte de los grupos reclamantes vulnera otros derechos de igual importancia que asisten al resto de la ciudadanía, tales como el derecho al libre tránsito, al comercio y a la protección de los bienes públicos y privados, entre otros.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

En la actualidad nuestra legislación no resuelve este problema, ya que no se establecen parámetros objetivos para determinar el correcto ejercicio del derecho de protesta. Entonces, mientras unos ejercen su derecho de manifestarse, otros ven restringidos otros derechos de igual importancia.

Esta circunstancia tiene especial relevancia, ya que en los últimos años la medida del éxito o eficacia de las protestas o manifestaciones llevadas adelante, se encuentra dada por el mayor grado de daño y afectación que se inflige, sin importar si con ello se afecta al destinatario del reclamo o al resto de la ciudadanía.

Estos excesos, que en primer lugar implican la vulneración de distintos derechos constitucionales de la ciudadanía tales como el derecho de libre tránsito o de ejercer comercio lícito, pueden asimismo dar lugar a la configuración de delitos tipificados por el Código Penal de la Nación, tales como el previsto en el art. 181 – usurpación-, en el art. 183 – daño a la propiedad-, en el art. 194 - interrupción y/o entorpecimiento del normal funcionamiento del transporte público-, y en el art. 209 – instigación a cometer delitos-, entre otros.

En este sentido se ha expedido la jurisprudencia en cuanto a que *“se ha iniciado una forma de protesta social consistente en diarios cortes de ruta y caminos en todo el territorio, a veces espontáneos y circunscriptos localmente y otros organizados a nivel nacional por los grupos denominados “piqueteros”, cuyos dirigentes entienden que el corte de ruta es la manera idónea de llamar la atención de las autoridades acerca de demandas de trabajo, alimentación, educación, salud, etc., cuya legitimidad no está puesta en discusión. Esa forma de expresarse provoca innegable violencia, pues entra en colisión con el derecho de otras personas de transitar libremente, ejercer el comercio, trabajar en libertad, vivir con tranquilidad y seguridad y preservar su propiedad. En estos casos el entorpecimiento de la circulación por calles y rutas es el objetivo directo de esa forma de expresarse, y en consecuencia, ante el fastidio de terceros que también reivindican el ejercicio de sus derechos constitucionales, no se acierta a vislumbrar cual puede ser*

el límite de violencia a que llegue el enfrentamiento. No parece discutible que enfrentamientos tales hallan adecuación típica en normas del Código Penal’’².

Asimismo, corresponde agregar que destacada jurisprudencia ha manifestado la preocupación “...respecto de quienes – con olvido de que los delitos no son propios de ninguna posición ideológica, social o económica, sino que lo son porque están descriptos y tipificados en el Código Penal de la Nación-, desde diferentes ámbitos alientan o impulsan de cualquier forma estos lamentables desbordes, que exceden el legítimo ejercicio de los derechos conferidos por la Constitución Nacional en cuanto dirigidos a afectar la tranquilidad pública, la seguridad común, o incluso el orden institucional; y en particular, para que se reflexione profundamente sobre la gravedad y las desgraciadas consecuencias de lanzar a terceros y, a la vez, someter a toda la sociedad a semejantes afectaciones del bien común y del ordenamiento normativo vigente’’³

Esta circunstancia torna de vital importancia el dictado de una norma que regule el derecho de protesta con carácter general, estableciendo requisitos objetivos que determinen la legalidad en el accionar de los sujetos reclamantes y, en consecuencia, la legitimidad de dicho reclamo.

Es por ello que el objetivo principal de esta iniciativa es, sin dejar de reconocer el derecho de protesta, reglamentarlo para que el mismo sea ejercido en forma responsable, con apego al orden público y propiciando el respeto de los demás derechos reconocidos por la Constitución Nacional. Previendo asimismo la intervención razonable del Estado con total respeto por los derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas, identificando buenas prácticas, mejorando la capacidad de control por parte de la sociedad civil y los organismos públicos. Por ello, resulta no menos recomendable regular también el accionar de las fuerzas de seguridad encargadas de velar por la seguridad en el lugar de la protesta.

² C. Nac. de Casación Penal, Sala 1°, 3/7/2002, Schiffrin, Marina, JA 2002-IV-376, LNOL 20023593.

³ C. Nac. de Casación Penal, Sala 3°, 23/4/2004, Alais, Julio y otros, JA 2004 III-274, LNOL 20041736.

Es importante remarcar la necesidad de que estos requisitos se vean debidamente cumplimentados sin importar la causa del reclamo, la ideología de los sujetos reclamantes, la duración de la misma o cualquier otra circunstancia que pudiere argüirse para justificar su avasallamiento.

II) Requisitos para la legitimidad de la protesta social

En consonancia con lo propuesto precedentemente, cualquier grupo que tuviere la intención de organizar una movilización o acto de protesta en lugares públicos, entendiéndose tales como plazas, edificios, inmuebles, calles, vías de transporte y toda otra clase de predios y/o locaciones de dominio público o aquellos lugares cuya preservación fuera de interés público, deberá informar sobre dicha convocatoria a la autoridad de aplicación (que podría ser el Ministerio de Seguridad de la Nación) con una antelación no menor a 48 horas a la fecha propuesta. Para ello, deberá consignar la siguiente información relevante:

- a) Identificación del sujeto reclamante y de los organizadores responsables, que podrán ser personas físicas o jurídicas, debiendo en este último caso, informar el nombre de los individuos a cargo de la organización de dicha protesta;
- b) Lugar previsto para la reunión, debiendo indicarse el itinerario en caso que la protesta se efectuare en más de un lugar;
- c) Punto de concentración;
- d) Día/s y hora previstos, y
- e) Objeto de la protesta.

La autoridad de aplicación tendrá la potestad de denegar la autorización cuando existan razones fundadas de alteración de orden público y podrá solicitar información adicional cuando lo considere necesario para garantizar la seguridad e integridad de los manifestantes y del resto de la ciudadanía. En caso de denegar la autorización para llevar adelante la protesta, se deberá fundamentar la resolución.

Este requisito de autorización previa por parte de la autoridad de aplicación encuentra su fundamento en la necesidad de garantizar el orden público y la seguridad de personas y bienes de quienes participan o no en ellas, ante la "eventualidad" de verse afectados por la realización de tales expresiones populares.

Una vez obtenida la conformidad de parte de la autoridad de aplicación, la organización y/o entidad que haya efectuado dicha solicitud podrá llevar adelante la protesta o movilización social, la que deberá cumplir con los siguientes extremos:

- a) Las movilizaciones no podrán tener una duración superior a las dos (2) horas diarias y no podrán efectuarse entre las 9 y las 17 horas;
- b) los manifestantes deberán portar DNI u otro documento que acredite su identidad, el cual deberán exhibir a las fuerzas de seguridad actuantes cuando éstas lo requirieren;
- c) los individuos que se manifestaren deberán mantener su cara descubierta, no pudiendo vestir o utilizar ninguna clase de capucha, pasamontañas u otro artículo que impida o dificulte su identificación por parte de las fuerzas de seguridad intervinientes;
- d) los individuos reclamantes no podrán portar ninguna clase de armas, proyectiles, palos, barrotes, cadenas, gomeras, o cualquier clase de elementos que pudieren causar algún daño físico a las personas o la propiedad de terceros;
- e) ninguno de los manifestantes podrá afectar el normal funcionamiento del transporte público y/o la circulación en las vías por donde dicho transporte se traslade (en el caso de calles y/o avenidas en las que no circule transporte público, se deberá mantener una vía razonable para la circulación de transporte particular, que será determinado a exclusivo criterio de las fuerzas de seguridad intervinientes);

- f) no se podrán instalar ninguna clase de objetos que obstaculicen o pudieren dificultar la circulación en las vías de transporte afectadas a la protesta;
- g) no se podrá utilizar fuego, combustibles, elementos explosivos o inflamables de ninguna clase, agentes químicos o cualquier otro artículo que pudiere dañar la integridad de las personas y/o bienes que se encontraren en el lugar de la protesta
- h) El uso de pirotecnia podrá ser limitado y hasta prohibido de acuerdo al criterio de las fuerzas de seguridad intervinientes en el control de la protesta.

Por su parte, las fuerzas de seguridad tendrán como principal tarea garantizar el ejercicio libre de la manifestación de los sujetos reclamantes; así como asegurar el libre tránsito; garantizar la protección al patrimonio y bienes de las personas; y, por último, garantizar la prestación de servicios de emergencia. Especial mención requieren aquellas medidas que se deban tomar para evitar el contacto entre grupos manifestantes antagónicos, tanto durante el desarrollo de las protestas como en el desplazamiento hacia las mismas. Se deberán apostar ambulancias en el lugar de la protesta a fin de asistir a los manifestantes en caso de cualquier emergencia.

Para que el derecho de manifestación se ejercite con total apego a la ley, es menester que en primer lugar se lleve a cabo pacíficamente, esto es, exenta de violencia. Por ende, una reunión o manifestación que no se forme pacíficamente, o que los objetivos que persigan tengan estrictamente un carácter de violencia o delictuoso, no serán objeto de protección por parte de las leyes constitucionales aplicables en materia de protesta y podrán configurarse como uno de los delitos previstos en el Código Penal.

Por ello, al reglamentar el derecho a la manifestación, lo que se pretende es respetar tanto el derecho de quien usa la vía pública para manifestarse, como el de aquel que se ve perjudicado en su vida cotidiana por este acontecimiento social y por lo tanto ve afectada su prerrogativa fundamental de libertad de tránsito.

Asimismo, se da la seguridad a quien hace uso de este derecho, de conocer en dónde se encuentran los límites de su ejercicio.

Esta iniciativa pretende que todas las expresiones que se den en los espacios públicos, se realicen de manera segura, ordenada y respetuosa de quienes no concurren a éstas.

Por último, las fuerzas de seguridad deberán encargarse en primer lugar, de garantizar el desarrollo pacífico de la protesta, velando por la seguridad de todos los sujetos que intervinieren en la misma. Tendrán como instrucción principal en caso de desbordes, la utilización de maniobras persuasivas no violentas (en lo posible) y la utilización de fuerza sólo cuando el grupo manifestante se convierta en agresor.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina