



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CÁMARA DE DIPUTADOS
MESA DE MOVIMIENTO

23 FEB 2016

Recibido.....Hs

Exp. N°.....3073A.....SD

PROYECTO DE COMUNICACIÓN

La Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe solicita al Poder Ejecutivo que se abstenga de realizar y/o instrumentar cualquier tipo de normativa, protocolo u orden que implique la criminalización de la protesta social a través de la restricción de los derechos de reunión, protesta, manifestación, de peticionar ante las autoridades, así como de cualquier otro derecho consagrado en la Constitución Nacional y en Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

LUIS DANIEL RUBEO
Diputado Provincial

LEONARDO BUSATTO
Diputado Provincial

FUNDAMENTOS

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son la piedra angular de toda democracia y es un deber del Estado su defensa y protección.

El derecho a la protesta social es una conjugación que se desprende del derecho a la libertad de expresión y del derecho a reunión, ambos reconocidos en una serie de



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

tratados internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano de protección de los derechos humanos.

El gobierno nacional, a través de la cartera ministerial de seguridad en el segundo Consejo de Seguridad Interior, ha incurrido en un gravísimo retroceso en lo concerniente a la resolución pacífica de situaciones de alta conflictividad social, dictando un "Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas", instrumento que denota una clara voluntad de criminalizar la protesta social y viola las garantías constitucionales.

El derecho a la protesta social se encuentra internacionalmente regulada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Artículo 20: *"Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación"*. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 21 *"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"*.

En cuanto a al protesta social y los derechos humanos los estándares universales los encontramos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) Artículo 5 *"En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2*



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) d) Otros derechos civiles, en particular: (...) ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas"; Convención sobre los Derechos del Niño (1989) Artículo 15 1. "Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás"; En el Sistema Interamericano podemos encontrar su protección en: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo XXI. Derecho de Reunión "Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole". Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) Artículo 15. Derecho de Reunión "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede 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 o del orden



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que *“la función legítima de los cuerpos de seguridad es proteger a los manifestantes pacíficos y garantizar la seguridad pública actuando con completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos [...] sin importar su filiación política o el contenido de sus manifestaciones” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párrafo 153, págs. 88-89).*

Otros Instrumentos relacionados con el derecho a la libertad de reunión las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 12/16, de 2 de octubre de 2009, y 16/4, de 24 de marzo de 2011, sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión; 15/21, de 30 de septiembre de 2010, 21/16, de 27 de septiembre de 2012, y 24/5, de 26 de septiembre de 2013, sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y 19/35, de 23 de marzo de 2012, y 22/10.

Para Zaffaroni, en su texto sobre Protesta social y Derecho social, libro *¿Es Legítima la Criminalización de la protesta social?* (2010) el reconocimiento del derecho de protesta social dependerá de la respuesta que se dé a la pregunta acerca de si un Estado de derecho debe aceptar reclamos por vía no institucional y responde por la afirmativa visto que ningún estado de Derecho es perfecto (5); *“el ejercicio del derecho de petición a las autoridades, la manifestación pública que lo ejerza, el público que se reúna para hacerlo, por más que por su número cause molestias, interrumpa*



con su paso o presencia la circulación de vehículos o de peatones, provoque ruidos molestos, deje caer panfletos que ensucian la calzada, etc., estará ejerciendo un derecho legítimo en el estricto marco institucional ... La circunstancia de que se excedan los límites de la protesta institucional no convierte automáticamente en típica la conducta. Cuando la protesta pasa los límites institucionales, es decir, excede el tiempo razonablemente necesario para expresarse... en este campo se intenta elastizar tipos penales o limitarse al puro análisis exegético, para abarcar las eventuales ilicitudes de la protesta no institucional por quienes procuran su criminalización y, por cierto, es el terreno en el cual el derecho penal debe reaccionar con el máximo de cuidado. La tipicidad penal sólo es legal, estricta, de interpretación restrictiva y no se conforma con la mera comprobación de los elementos del tipo objetivo legal" (7)

En lo referente al artículo 194 del Código penal al que alude el protocolo "impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes por tierra", dicha norma fue establecida por el gobierno de facto de Onganía y reemplaza el antiguo texto original del código que penaba el levantamiento de rieles ferroviarios. El mismo artículo expresa que no produzca "peligro común", o sea, riesgo de catástrofe, porque en tal caso configuraría un delito contra la seguridad pública. Expresa Zaffaroni, en una entrevista realizada por el diario Pagina 12 (2/2/2016) en razón de la detención de Milagro Sala, que "No se trata de penar una simple molestia que puede ser motivo de una contravención



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

provincial o municipal, sino cualquier peligro que no sea de catástrofe, pero que en el caso debe ser de vida o integridad física de alguien; aplicar literalmente el texto del artículo 194, sin tomar en cuenta el derecho a la protesta pública, considerando que toda reunión de personas perturba de alguna manera la circulación de personas y vehículos, implicaría cancelar el derecho constitucional de reunión y de petición colectiva".

Consecuentemente se infiere del texto del nuevo "Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas" que dicha directiva desconoce los estándares sobre derechos humanos y toda la doctrina constitucional y penal sobre el artículo 194; dejando el derecho constitucional de manifestarse a merced de la voluntad policial.

- En este sentido estipula que: "El Jefe del Operativo de Seguridad impartirá la orden que los manifestantes deben desistir del corte", "retirarse y ubicarse en zona determinada para ejercer sus derechos garantizando siempre la libre circulación". Y si los manifestantes "no cumplieran con la orden" incurrirán en los tipos penales establecidos en el código penal; Si transcurrido un período de tiempo que constará de 5 minutos no se disolviese la protesta "se procederá a intervenir y disolver la manifestación". También establece la posibilidad de producir detenciones de los manifestantes y señala que "el uso de la fuerza debe limitarse siempre al mínimo posible". Sobre las armas determina que "las fuerzas de seguridad federales y provinciales dictarán protocolos específicos operativos sobre



el personal y el uso mínimo y racional de la fuerza y el uso de armas no letales". En tanto, la prensa deberá ubicarse en un sector "determinado" por su "integridad física" y para "no interferir en el procedimiento".

Esta disposición es una clara violación al *principio de no regresividad* en materia de Derechos Humanos, el cual implica que los Estados no pueden retroceder cuando previamente se han otorgado derechos más amplios. Este principio se aplica tanto en la faz de políticas públicas como en la faz normativa.

El nuevo "*Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas*" aprobado en la última reunión del Consejo de Seguridad Interior (CSI), viene a remplazar la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación que estableció los "*Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas*", que fuera aprobado en la 1º Reunión Plenaria del CSI en Marzo del 2011 a propuesta de la entonces Ministra de Seguridad de la Nación Dra. Nilda Garré.

La nueva normativa representa un cambio regresivo del paradigma en materia de regulación de la protesta social e implica un grave retroceso institucional y político en materia de Derechos Humanos y garantías constitucionales que afectan gravemente el principio de no regresividad de los DD.HH., vulnerando derechos consagrados constitucionalmente y en Pactos Internacionales.

El nuevo protocolo implica un involución directa ante situaciones expresamente contempladas en la Resolución



210/2011 que establecía:

- La prohibición de utilizar armas de fuego, armas letales y pistolas lanza gases. La utilización de balas de goma sólo como medida defensiva y en ningún caso para dispersar la manifestación.
- Establecía la obligatoriedad del uso de identificación de todo el personal policial actuante.
- La prohibición del uso de móviles sin identificación.
- Contemplaba el mismo protocolo tanto para manifestaciones programadas como espontáneas.
- Garantizaba la actividad periodística y prohibía cualquier restricción a la libertad de prensa.

El protocolo impulsado por la actual Ministra de Seguridad Patricia Bullrich no garantiza estos puntos esenciales, lo cual configura un retroceso en políticas democráticas y en la plena vigencia del Estado de Derecho, restringe gravemente los derechos a la vida, a la integridad física, el derecho de protesta, de libre expresión, de peticionar a las autoridades, la libertad de prensa y la labor periodística.

El Ministerio de Seguridad de la Nación reemplaza la Resolución 210/2011 por un nuevo paradigma autoritario de criminalización, represión y judicialización de la protesta social por encima de cualquier otra manera de resolver los conflictos sociales en un marco democrático y pacífico.

Consecuentemente el **CELS** manifestó que el "protocolo" otorga a las fuerzas de seguridad amplias facultades para reprimir y criminalizar las protestas sociales estableciendo inconstitucionalmente el derecho a libre circulación por encima de la integridad de las personas y de los derechos a



la protesta y a la libertad de expresión. *“Uno de los aspectos más graves de la resolución es que no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones utilicen armas de fuego, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar. Estas omisiones deshacen una medida fundamental que se había tomado luego de los peores episodios de represión en democracia, en los que las fuerzas de seguridad causaron decenas de muertos”.*

Igualmente el protocolo limitaba el derecho a la libertad de expresión cercenando a los periodistas en su labor. En sentido crítico el **CELS** se pronunció diciendo que *“Esto afecta de manera negativa la libertad de prensa e impide el control que el registro fotográfico y audiovisual ejerce en el trabajo policial, como se ha demostrado en el esclarecimiento de homicidios cometidos por la policía en protestas sociales”.* Asimismo la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM) formuló su profunda preocupación por el “Protocolo” entendiéndolo que se trata un fuerte retroceso en materia de derechos y garantías ciudadanos.

Es por todo lo desarrollado que exhortamos a las autoridades provinciales a que se abstenga de realizar y/o instrumentar cualquier tipo de normativa que vulnere derechos fundamentales; en este caso la falta de determinadas especificaciones, como ser la prohibición de armas de fuego en todos los niveles y situaciones descriptas en el protocolo, la posibilidad de actuación policial sin un orden judicial o de la decisión política del gobierno, el uso de



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

determinadas armas disuasivas para una protesta o manifestación "anunciada" y el silencio sobre su uso para las manifestaciones "espontáneas", en conjunto con una gran cantidad de aberraciones que no solo establece una escala de valores sobre los derechos constitucionales, suponiendo la primacía de uno sobre el resto, sino que se encuentra en una situación de total antagonismo con el debido proceder de las fuerzas de seguridad en tiempos democráticos, augura una oscura represión estatal en tiempos venideros a la cual nuestra provincia no debe, ni puede avalar en particular ni generalmente.

También, debe el gobierno de la provincia, abstenerse de aplicar medidas que restrinjan el ejercicio del periodismo, instando a que se dé estricta aplicación a la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 210/2011, en el sentido de que "los efectivos de las instituciones de seguridad deben respetar, proteger y garantizar la actividad periodística. Los periodistas, invocando su sola condición, incluyendo pero no limitándose a reporteros gráficos o camarógrafos, no podrán ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra restricción de sus derechos por el solo hecho de estar ejerciendo su profesión, durante la realización de manifestaciones públicas. Asimismo, los efectivos de las fuerzas policiales y de seguridad deben abstenerse de realizar acciones que impiden el registro de imágenes o la obtención de testimonios en esas circunstancias".

Tampoco puede obviarse que la provincia de Santa Fe forma parte del "Acuerdo para la Seguridad Democrática", que establece en sus fundamentos que "las respuestas



estatales autoritarias e ineficientes frente al delito y la fuerte dosis de exclusión y violencia que domina el debate público y orienta muchas de las acciones del Estado en la materia, exigen una discusión abierta y pluralista, capaz de alcanzar acuerdos básicos sobre políticas democráticas de seguridad que atiendan las legítimas demandas de la sociedad. Esta situación exige instituciones de seguridad comprometidas con valores democráticos y el rechazo a políticas demagógicas e improvisadas, dirigidas a generar expectativas sociales en la eficacia de medidas abusivas que sólo agravan el problema y reproducen la violencia."

Este Acuerdo establece en su punto 7, sobre la "Gestión policial no violenta en el ámbito público" que "la gestión democrática de la seguridad debe garantizar la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público, tales como espectáculos deportivos, recitales, manifestaciones de protesta social y desalojo de personas. Para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiario y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios".

El "Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática" fue firmado en el mes de diciembre de 2009 por una vasta alianza multisectorial y multipartidaria que objeta las respuestas autoritarias a los temas de seguridad ofrecidas por distintos gobiernos a lo largo de los últimos quince años y propone algunos criterios básicos para la acción democrática del Estado frente a los problemas del



delito y la inseguridad.

La suscripción del nuevo Protocolo de actuación significa un retroceso y contraposición frente al Acuerdo para la Seguridad Democrática de la cual el gobierno de Santa Fe se ha mostrado orgulloso de pertenecer y respetar.

Asimismo diferentes provincias, entre las que se encuentran Misiones, Neuquén Chaco, Santa Cruz y La Rioja, anunciaron que no adherirán al protocolo que quiere implementar el gobierno de Mauricio Macri, aduciendo que el Protocolo "tiene grandes contradicciones" y "otorga demasiadas facultades a la Policía", y que "está muy por fuera de todos los protocolos universales a los que adhirió nuestro país".

Adherir a este nuevo Protocolo significa despojarse de las facultades no delegadas a la Nación en materia de seguridad pública, y es aceptar que el gobierno nacional pretende unificar en todo el territorio nacional un criterio restrictivo de derechos humanos. No se puede adherir en general a un Protocolo que se encuentra en contra de acuerdos democráticos que ya forman parte del colectivo de nuestra sociedad, sin socavar esos mismos principios en base a medidas estatales autoritarias efectistas y de alto impacto mediático.

Pregonamos que el gobierno provincial elabore un Protocolo de Actuación propio, en respeto de los derechos humanos, de los tratados internacionales, de los acuerdos democráticos y que no resulte un retroceso en el respeto a la manifestación social, al derecho a petición, al derecho de reunión y al derecho de libertad de expresión.



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Hasta tanto se encuentre elaborado dicho Protocolo, corresponde la abstención de toda medida que vaya en contra de la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 210/2011 que establece los "criterios mínimos para el funcionamiento de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas".

Por todo lo expuesto solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

LUIS DANIEL RUBEO
Diputado Provincial

LEANDRO BUSATTO
Diputado Provincial