

***Protesta social pacífica.
Aporte crítico para un conflicto internacional:
caso “Milagro Sala vs. República Argentina”****

Por Cristiana Dominguez

Nota introductoria

Finalizando el año 2016 me avoqué al análisis de las conclusiones a las que arribara el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas en la opinión 31/2016. El caso de Milagro Sala en la Provincia de Jujuy. Era la primera vez que la temática de protesta social en Argentina traspasaba las fronteras y era eco de apreciaciones –a mi criterio– alejadas de lo académico. Me preocupaba de dicha opinión la carencia de análisis de cómo fue desarrollándose el acampe en el centro neurálgico de la capital jujeña. Y de cómo esa misma carencia de análisis provocó una conclusión distante de estándares internacionales en materia de protesta social. Decidí viajar a la Provincia de Jujuy, con la intención de entrevistarme con las autoridades provinciales, de poder tomar contacto con los afectados comerciantes y habitantes de la zona aledaña al acampe y de tomar vista de la causa y poder conversar con el juez y fiscal actuantes. Viajaba sin saber si lograría mis objetivos. El resultado fue más que positivo y días después de retornar a Buenos Aires presenté mi informe: “La República Argentina y la opinión 31/2016 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas”. Hacía tiempo venía especializándome en esta temática y consideré imperioso realizar un aporte crítico y analítico como contribución al debate en el contexto del conflicto internacional.

Presenté entonces el documento ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, ante la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y ante la Gobernación de la Provincia de Jujuy.

Iniciado el año 2017 me entrevisté con autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo Nacional, para profundizar sobre la temática y el contenido del informe, y tiempo después fui convocada por el Gobierno de la Provincia de Jujuy para colaborar en este tema en respuesta a pedidos de informes de instancias internacionales.

Adelanto que la conclusión a la que arribo en mi informe es contraria a la del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU. Sostengo que la detención no fue arbitraria, puesto que no existió un regular ejercicio del derecho a manifestarse pacíficamente.

Vivimos en una sociedad en la que el concepto de “pacífica” no se encuentra aún hoy enraizado, ni por las autoridades ni por la ciudadanía. Vivimos en una

* [Bibliografía recomendada.](#)

sociedad en la que toda manifestación es permitida. Hasta que no se tome conciencia de ello, la convivencia seguirá siendo difícil.

Aprovecho la oportunidad para agradecer nuevamente a todos aquellos que, de alguna manera u otra, han colaborado en este camino enriquecedor. Y hoy, a quien me permitió publicar esta mirada constructiva para nuestra sociedad.

Protesta social *pacífica*, un tema pendiente.

1. Informe. La República Argentina y la opinión 31/2016 del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas

La temática de las protestas sociales resulta ser un tema actualmente sensible para el Estado Argentino, particularmente por las distintas declaraciones, posiciones y reacciones que han surgido con posterioridad a la comunicación de lo resuelto en la opinión 31/2016 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas, notificada recientemente (registro A/HRC/WGAD/2016/31¹; en adelante “opinión 31/2016”).

En este sentido, el propósito del presente informe es analizar dicho documento a la luz de los estándares internacionales en materia de protestas sociales a fin de que el Estado Argentino considere ciertos aspectos en la materia. Hace varios meses que el procedimiento ante este organismo viene llevándose a cabo, y como es de rigor, de manera confidencial. Encontramos justificado el presente informe en virtud de su reciente publicación.

En base a lo que venimos sosteniendo en el tema, el presente análisis resulta ser una aplicación práctica de lo promovido a través del proyecto de ley “P-084/2014”, oportunamente presentado en el Congreso Nacional, en calidad de particular.

Se arriba a la conclusión de que no existe violación a los derechos humanos invocados en la opinión 31/2016.

2. Material de estudio. Solicitud

Quien suscribe, en calidad de ciudadana argentina, ha presentado notas para tomar vista de la causa penal seguida a la señora Milagro Sala en relación al “acampe” acaecido a partir del 14 de diciembre de 2015 (causa 127785/15).

Dichos pedidos han sido presentados ante la Fiscalía de Investigación n° 8, a cargo del doctor Bossatti, como del Juzgado de Control n° 1, a cargo del doctor Mercáu, de la ciudad de San Salvador de Jujuy, el pasado 15 de noviembre del corriente año.

En ambos casos no fue autorizada mi solicitud, conforme conversaciones mantenidas con las secretarías letradas de ambas dependencias judiciales.

¹ <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2016/10/Advanced-unedited-version-WGAD-Opinion-31-2016-Sala-Argentina-1.pdf>.

El mismo día, se ha mantenido audiencia personal con el fiscal de Estado de la Provincia de Jujuy, el doctor Mariano Miranda, a quien también se solicitara información de dicho expediente.

A la fecha, cuento con la siguiente documentación suministrada por este organismo provincial: 1) escrito de “Formula Denuncia Penal”; 2) escrito de “Ofrece prueba. Adjunta documentación”; 3) Video de las cámaras de la Casa de Gobierno de fecha 14 de diciembre de 2015 de una duración aproximada de 3 horas y 30 minutos, sobre el que me fuera informado se haya incorporado a la causa de referencia.

La información solicitada a las autoridades estatales se encuadra en la ley 27.275.

Este informe se basa asimismo en entrevistas mantenidas con comerciantes de la zona aledaña a la Plaza Belgrano de la ciudad de Jujuy, en imágenes fotográficas que me fueran suministradas; también de publicaciones del diario “El Tribuno” realizadas durante todo el desarrollo del “acampe”, que me fueran remitidas por dicho medio de comunicación².

3. Transcripción sección deliberaciones y decisión (opinión 31/2016)³

“Deliberaciones

100. Por la información recibida tanto de la fuente como del gobierno de la República Argentina, el Grupo de Trabajo constató que integrantes de la ROS, desde el 14 de diciembre de 2015 se manifestaban a través de un ‘acampe’ en la plaza Belgrano en la ciudad capital de la Provincia de Jujuy. Dicha protesta social pacífica surgió en reacción a la expedición del decreto 403-G-16 relativo a un plan de transparencia, reempadronamiento de cooperativas y bancarización de planes sociales.

101. A través del ejercicio de las libertades civiles la señora Sala e integrantes del ROS solicitaban la instalación de una mesa de diálogo con el gobierno provincial.

102. La señora Sala fue privada de la libertad desde el 16 de enero de 2016, en principio bajo las actuaciones procesales relacionadas con supuestos actos delictivos relacionados con sus actividades como dirigente de organizaciones sociales y, por la protesta social referida.

103. La señora Sala fue inculpada por autoridades del Estado en dos expedientes principalmente. En el primer expediente (n° 127.785/15) se le acusa de haber cometido los delitos contemplados en diversos artículos del Código Penal (instigación, tumulto, entorpecer la circulación y sedición) por el hecho de haber participado en una protesta social (acampe) y en consecuencia fue privada de la libertad a partir del 16 de enero de 2016.

104. El 29 de enero de ese año, el juez, titular del Juzgado de Control n° 3 de Jujuy ordenó su excarcelación, sin embargo, a pesar de esa resolución, la señora Sala permaneció privada de la libertad, por una causa que se abrió un día antes.

² Agradezco la colaboración de quienes me suministraran información imprescindible para el presente informe.

³ Se transcribe en forma textual con las notas al pie.

105. Con fecha 18 de marzo, pero en el marco del segundo expediente n° 129.652/16, se promovió por el Ministerio Público acción penal pública en contra de la señora Sala, en su carácter de jefa de una asociación ilícita, como coautora de los delitos de extorsión y fraude contra la Administración pública conforme al Código Penal de la Nación.

106. El gobierno argentino reconoció que los hechos que configuraron la investigación penal por estos delitos surgen de las advertencias sobre irregularidades que efectuó en el año 2010 la Auditoría General de la Nación sobre la utilización de fondos públicos destinados a la construcción de viviendas y obras habitacionales.

107. Resulta sorprendente para este Grupo de Trabajo que diversas personas en 2016 han presentado denuncias penales por hechos que el Estado Argentino supeadamente tenía conocimiento desde 2010 a partir de una auditoría y que sus efectos legales y procesales surtan efectos justo en el contexto en el que la señora Milagro Sala participa en una protesta social pacífica, particularmente días después de que un juez estuviera por determinar su excarcelación. Llama la atención también a este Grupo de Trabajo la información recibida acerca de que una de las personas que denuncia a la señora Sala, expresó que el testimonio lo ofreció por presiones y amenazas, al parecer porque dos de sus hijos están vinculados a delitos similares y respecto de quienes no se ha consecuencias penales en su contra.

108. El Grupo de Trabajo reconoce que las reuniones pacíficas son: 1) fundamentalmente para el desarrollo democrático, económico, social y personal; 2) contribuyen positivamente al desarrollo de sistemas democráticos; 3) permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos; 4) desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos; 5) dan mayor resonancia a las voces de las personas marginales o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos, y 6) son un medio de comunicación no solo con el Estado, sino también con otros interlocutores como las empresas, las instituciones religiosas, educativas y culturales, y la opinión pública general⁴.

109. El Grupo de Trabajo recuerda que el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas constató la obligación que tienen los Estados de impedir que se lleven a cabo detenciones arbitrarias en el contexto de las manifestaciones pacíficas y particularmente que no abusen de procedimientos penales en esos contextos⁵.

110. Por lo anterior, en opinión del Grupo de Trabajo la detención de la señora Sala fue arbitraria ya que se dio como resultado del ejercicio de sus derechos humanos reconocidos los arts. 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como arts. 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

111. El Grupo de Trabajo pudo constatar que a la señora Sala se le obstaculizó el derecho a la defensa en juicio por diferentes medios, como por ejemplo la notificación deficiente de los delitos por los que se le acusaba, la falta de precisión y de claridad de los hechos que se le imputaron. Además, el Grupo de Trabajo no fue convencido que los elementos legales para determinar que la detención o prisión preventiva

⁴ A/HRC/31/66, párr. 5-6.

⁵ A/HRC/RES/25/38, párr. 2.

de la señora Sala se cumplieron conforme a la normativa aplicable y no se recibió información satisfactoria que constate que las autoridades acreditaron fehacientemente dichos elementos legales por el juez de control. Además, en contravención a las disposiciones legales arriba citadas por las partes, pareciera que uno de los argumentos centrales del gobierno para justificar la detención preventiva se basaba en la gravedad del delito y no en las circunstancias personales de la persona sospechosa, particularmente del riesgo de fuga o de que pueda afectar las pruebas o el buen desahogo del proceso penal. El gobierno presentó al Grupo de Trabajo argumentos dogmáticos que reiteraban el contenido de las normas aplicables, lo cual impidió que se pudiera constatar que se trató de una medida individualizada, razonable y necesaria para impedir la fuga o la alteración del proceso. El Grupo de Trabajo fue convencido del uso indebido de la figura de la orden de detención para privar de la libertad por varios días a la señora Milagro Salas, así como también del uso de acusaciones consecutivas por el mismo Poder Judicial.

112. El Grupo de Trabajo no recibió información relevante por el gobierno de la República Argentina sobre las acciones legales adoptadas entre 2010 y 2015, período sobre el que tuvo conocimiento sobre presuntos hechos delictivos de la señora Sala. Por el contrario, pareciera que las acciones legales y procesales se aceleraron a partir de la protesta social iniciada en el mes de diciembre del año mencionado. Además, se pudo observar que jueces y fiscales asignados para el conocimiento de las acusaciones, fueron seleccionados e iniciaron funciones para delitos que no se ajustan a los criterios de urgencia o que pudieron haber esperado a que concluyera la feria judicial.

113. El Grupo de Trabajo recuerda que el art. 9 (1) del PIDCP estipula que 'nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta'. Por consiguiente, para que una privación de la libertad pueda ser considerada lícita o no arbitraria debe respetar el procedimiento legal previamente establecido⁶. En este contexto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que en el procedimiento de detención se deben identificar a los funcionarios facultados para ello⁷.

114. El fuero parlamentario y el procedimiento de desafuero de los parlamentarios, cuyo propósito es proteger la función legislativa de abusos judiciales, como fase previa a la privación de libertad y/o procesamiento de congresistas. En este contexto en los países en los cuales la legislación nacional establece causas específicas y un procedimiento especial para proceder a la privación de libertad y/o el procesamiento judicial de los parlamentarios, estas normas internas integran 'las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta'. Como se mencionó, cuando el orden jurídico exige que se dé un desafuero como condición previa para privar de libertad a una persona, este requisito debe ser observado. A partir del desafuero, la autoridad adquiere competencia para ordenar la detención. La vulneración de lo anterior genera una detención arbitraria ya que la detención no fue ordenada por autoridad judicial competente. Su inobservancia configura una violación al derecho a no ser

⁶ Observación general 35, art. 9 (Libertad y seguridad personales), documento de la ONU CCPR/C/GC/35 de 16 de diciembre de 2014, párr. 11.

⁷ Observación general 3, art. 9 (Libertad y seguridad personales), documento de la ONU CCPR/C/GC/35 de 16 de diciembre de 2014, párr. 23.

privado arbitrariamente de la libertad y del derecho a las garantías judiciales en el proceso penal.

115. Por lo anterior, el Grupo de Trabajo constató que la privación de libertad, al no mediar el procedimiento de desafuero de Milagro Amalia Ángela Sala, se llevó a cabo en contravención del ordenamiento jurídico aplicable argentino, tanto de índole constitucional como legal y derivado de instrumentos internacionales. Por ello el Grupo de Trabajo considera que en la detención de la señora Milagros Sala se le violaron los derechos contenidos en los arts. 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en los arts. 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Decisión

116. En vista de lo expuesto, el Grupo de Trabajo es de la opinión que la privación de libertad de la señora Milagros Sala es arbitraria, según las Categorías II y III de los Métodos de Trabajo del Grupo.

117. Conforme al derecho internacional aplicable, la víctima de una detención arbitraria tiene derecho a buscar y obtener reparaciones del Estado, lo que incluye la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías no repetición. En consecuencia, el Grupo de Trabajo solicita al Gobierno de la República Argentina liberar de inmediato a la señora Milagro Sala, y conceder una reparación adecuada, incluida una compensación”.

4. Desarrollo

a) *Protestas sociales en Argentina. Su recepción normativa y jurisprudencia*⁸. El fenómeno del piquete no es nuevo en nuestro país. A lo largo de los años ha demostrado ser un modelo de protesta, una expresión de descontento, una alternativa de petición y por qué no, una herramienta de poder. Resulta cada vez más difícil encontrar a una persona que no haya vivenciado al menos una vez, un corte de calle, avenida, puente o autopista. Y es que el piquete se moldeó de identidad propia.

Las protestas, esporádicas en sus inicios, han devenido costumbre integrante de la vida diaria. Originadas en el interior del país, se han trasladado a las zonas urbanas y se han convertido en un fenómeno cotidiano y normal.

Frente a los piquetes encontramos quienes no participan, quienes no protestan, aquellos ciudadanos que se ven impedidos de ejercitar su derecho a circular, quienes necesitan arribar a un trabajo, a una escuela, a un hospital, etcétera.

Ese sinfín de “quienes” y sus derechos no pueden ser desatendidos.

El espacio público es un punto de conflicto de intereses, el punto de inflexión entre los actores sociales, un “nudo jurídico sin desatar”. Y es allí donde la relación entre los ciudadanos está quebrada, es allí donde “la convivencia se divorcia”⁹.

⁸ El desarrollo de este acápite es reflejo de nuestro libro *El espacio público como conflicto social: aproximación regional e internacional el caso argentino*, Lima, San Marcos, 2013.

⁹ Domínguez, *El espacio público como conflicto social: aproximación regional e internacional el caso argentino*, p. 24.

Con este escenario, resulta imperioso que desde el Estado se contemple la ecuación “derecho a protestar vs. derecho a circular”. El piquete es el engranaje de una relación conflictiva y su estabilidad y profundización a lo largo del tiempo amerita una profunda toma de conciencia, especialmente hoy día, a la luz de la coyuntura que actualmente atraviesa el país a nivel internacional.

Ahora bien, la gran pregunta que surge en torno a esta temática, a esta ecuación, es ¿quién tiene más derecho, el que protesta o el que circula? La respuesta es que ninguno de los dos. Es precisamente esta respuesta la que torna aún más conflictivo el propio conflicto. Hemos estado acostumbrados al –ya agotado– argumento de “criminalización” de la protesta, como estandarte de su tolerancia e impropia primacía. Pues en rigor de verdad, los derechos involucrados son todos de reconocida constitucionalidad y convencionalidad.

El reto de las autoridades estatales y desde la ciudadanía es aprehender que para lograr una convivencia ciudadana es imperioso partir desde el concepto de equilibrio de intereses, el equilibrio de derechos, más no desde una jerarquización.

Para 2010 Argentina lideraba en la región en cantidad de protestas, con un 15,4%, siguiéndole Estados Unidos con un 13,2% y Perú con un 12,2%¹⁰. Un gran punto de inflexión estuvo dado en 2008 con un total de 5608 protestas¹¹. En 2015 se registraron 6323 piquetes y en los primeros diez meses de este año se registraron 5326¹².

Tanto los derechos que conforman el derecho a la protesta, esto es, el derecho a la libertad de expresión, de reunión y asociación pacífica, de petición a las autoridades; como el derecho de quienes no protestan, esto es, el derecho a la libre circulación, cuentan con recepción constitucional.

Brevemente, el derecho a la libertad de expresión entendida como el “bien central de toda sociedad liberal y democrática”¹³ es receptada en el art. 14 de nuestra Constitución Nacional en sólo “una versión”, es decir como derecho a publicar ideas por la prensa sin censura previa, encontrando limitación en el art. 32. Bajo un estudio de normas análogas y de valores y principios generales constitucionales se interpreta dinámicamente el texto constitucional, incluyendo las nuevas formas tecnológicas de expresión¹⁴. Ya a partir de 1994 se incluyen expresamente otros medios de expresión distintos a la prensa en virtud de la jerarquía constitucional de tratados internacionales (art. 75, inc. 22).

¹⁰ Lódola, Germán - Seligson, Mitchell A. (coord.), *Cultura política de la democracia en Argentina. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Universidad Torcuato Di Tella, Vanderbilt University, 2011, p. 179, disponible en: www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/2010-culturapolitica.pdf.

¹¹ *Consultas estadísticas*, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Evolución Anual de cortes de ruta y vías públicas (1997-2012).

¹² Giusto, Patricio, *Repunte de 3% en los piquetes durante octubre*, “Diagnóstico Político”, disponible en: <http://diagnosticopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/Repunte-de-3-en-los-piquetes-durante-octubre.pdf>.

¹³ Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y comparado*, 2ª ed., Bs. As., Plus Ultra, 1978, p. 390.

¹⁴ Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución Argentina*, Bs. As., Ediar, t. V. II, 2005, p. 63.

Así también el art. 14 prevé el derecho asociación. La “asociación con fines útiles” conlleva a objetivos acordes a valores y principios constitucionales.

Dos aspectos surgen, la faz individual como libre elección a formar parte de una asociación, y el derecho de la asociación a que se le reconozca status jurídico¹⁵. Se reconoce la conformación de asociaciones sindicales (art. 14 bis), asociaciones de la sociedad civil (arts. 42 y 43), partidos políticos (art. 38) y comunidades de pueblos aborígenes (art. 75, inc. 19). En cuanto al derecho de reunión, no expresamente reconocido, se asegura el pleno ejercicio a través de la interpretación del art. 33 de la Const. nacional.

Respecto al derecho de petición (art. 14, Const. nacional), éste puede reflejarse en forma individual o colectiva al formularse algún pedido o requerimiento a las autoridades estatales. El Estado, como sujeto pasivo de esta relación, está obligado a recibir y contestar la petición; pero no hay derecho a recibir respuesta acorde a lo solicitado, pues no se reconoce derecho a “obtener lo peticionado”¹⁶.

La faz colectiva del derecho a peticionar está receptada en el art. 39 con la iniciativa popular. Interpretado como acceso a la justicia, mecanismos como el hábeas corpus, amparo y hábeas data (art. 43) permiten su concreción.

La limitación a tal derecho está contemplada en el art. 22 de la Const. nacional, al prever que todo grupo de personas o fuerza armada no puede peticionar en nombre del pueblo. En este punto, se ha puesto en duda si la protesta social puede desplegarse sin menoscabar el orden jurídico¹⁷.

Relativo al “sinfín de quienes”, el derecho a la libre circulación se encuentra contemplado en el art. 14 de la Const. nacional, al permitir el derecho a entrar, permanecer y salir del territorio; sólo encontrando limitaciones cuando se trate de asilo diplomático, extradición, Estado de sitio y procesos penales¹⁸.

Ahora bien, los derechos aquí mencionados no son absolutos y por ende, las restricciones deben estar previstas en la ley y responder a una necesidad de proteger la seguridad, orden, salud, moral públicos o derechos y libertades de terceros.

Dicho esto, corresponde adentrarnos brevemente en la normativa penal que prevé los delitos que atentan contra la seguridad pública, más específicamente en los delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y de comunicación. Art. 194 del Código Penal: “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 comunicaciones, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años”¹⁹.

¹⁵ Bidart Campos, *Manual de la Constitución Argentina*, p. 51 a 54.

¹⁶ Bidart Campos, *Manual de la Constitución Argentina*, p. 63.

¹⁷ Cullen, Iván, *El derecho a peticionar a las autoridades*, en Sabsay, Daniel (dir.) - Manili, Pablo (ed.), “Constitución de la Nación Argentina”, Bs. As., Hammurabi, t. V, 2009, p. 383.

¹⁸ Bidart Campos, *Manual de la Constitución Argentina*, p. 74 y 75.

¹⁹ A nivel regional, encontramos en forma similar el art. 283 del Código Penal Peruano, que reza: “Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos. El que sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, saneamiento, electricidad, hidrocarburos o de sustancias energéticas similares,

El bien jurídico en cuestión resultan ser los servicios destinados a la utilidad de la comunidad, que tienen carácter social²⁰. Se protege la eficiencia del transporte o del servicio público, su normal cumplimiento y prestación²¹. Así, la puesta en peligro es la razón de su punibilidad, siendo las acciones punibles las de “impedir”, “estorbar” o “entorpecer”.

Veamos la aplicación de dicha normativa en algunos casos concretos. En el caso “Schifrin”²², vinculado a un piquete en la provincia de Neuquén en 1997, los jueces de la Cámara de Casación consideraron que la figura penal estaba configurada, y que aun cuando el corte no fue absoluto y que existió vía alternativa a quinientos metros, no eximía de la configuración del delito. El medio utilizado “superó largamente la afectación de los derechos de muchos ciudadanos que pretendían transitar”. Esta forma de protesta “provocó innegable violencia, pues entró en colisión con el derecho de otras personas a transitar libremente, ejercer el comercio, trabajar en libertad, vivir con tranquilidad y seguridad y preservar su propiedad”.

En el caso “Alais”²³, vinculado a una protesta que impidió el paso del tren Urquiza en el marco de una huelga, en 2001, se entendió que poca relevancia tenía demostrar si hubo o no entorpecimiento transitorio para dar por configurada la figura del art. 194, Cód. Penal, siendo que la conducta desplegada para ejercer los derechos de libertad de expresión, de reunión, de petición no fue la más razonable. Las conductas no estuvieron justificadas en los términos del art. 34, inc. 4° Cód. Penal (legítimo ejercicio de un derecho), y más bien –además de constituir delitos–, fueron “actos de segregación social”²⁴. Asimismo, el art. 194 protege derechos de tanta entidad como el de transitar libremente, elemento esencial a la libertad. “En un Estado democrático de derecho todos los actores sociales [debieran] adecuar sus conductas al debido respeto que merecen los derechos de los demás, demostrando ejemplaridad y un adecuado compromiso con los altos valores que regulan la vida social”²⁵.

será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años”. En los casos en que el agente actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena privativa de la libertad será no menor de seis ni mayor de ocho años” (Ley 29.583, modificación de 2010). En Colombia: “Art. 44. La ley 599 de 2000 tendrá un artículo del siguiente tenor: Art. 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro a cuarenta y ocho meses y multa de trece a setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del art. 37 de la Constitución Política” (Ley 1453 de 2011).

²⁰ Fontán Balestra, Carlos, *Derecho penal. Parte especial*, Bs. As., Lexis Nexis, 16 ed., 2002, p. 601.

²¹ Creus, Carlos - Buompadre, Jorge E., *Derecho penal. Parte especial*, Bs. As., Astrea, t. 2, 7ª ed., 2007, p. 56.

²² CNCasPen, Sala I, 3/7/02, “Schifrin, Marina, s/recurso de casación”, causa 3905.

²³ CNCasPen, Sala III, 23/4/04, “Alais, Julio Alberto y otros s/recurso de casación”, causa 4859/04, registro 199/2004.

²⁴ Voto del juez Tragant.

²⁵ Voto del doctor Riggi.

En similar sentido, el caso “A., E. O.G. s/inf. art. 194”²⁶. “Los cortes de ruta, caminos y calles encuadran en la prohibición constitucional, aun cuando las autoridades suelen ser complacientes con aquellos, por motivos políticos, sociales y en ocasiones para evitar males mayores”²⁷. En “Márquez, Diego. Denuncia corte de ruta”²⁸, se entendió que alcanza con la sola molestia para entorpecer el tránsito, y que la duración del corte de ruta o su pacífico desenvolvimiento no altera el reproche penal.

En el ámbito regional importa destacar el caso “Escuadrón 56 Gualaguaychú de Gendarmería Nacional”²⁹, relacionado con los cortes de ruta en los puentes internacionales con conectan con la República Oriental del Uruguay. La denuncia realizada por vecinos se vincula con el impedimento a transitar, entrar y salir libremente por y del territorio argentino. Existían turnos rotativos de cuatro personas que obstruían el acceso al puente internacional que conecta dicha ciudad con el país fronterizo, circunstancia ésta que no se corresponde con el ejercicio del derecho de reunión ni con la supuesta intención de “hacerse escuchar”.

Finalmente, y vinculado a los hechos acaecidos en el marco del conflicto de las papeleras, la decisión del Tribunal Arbitral “ad hoc” del Mercosur³⁰ nos refleja la posición del Estado Argentino frente a los cortes de las vías de circulación.

Argentina fue declarada responsable internacionalmente por no haber adoptado las medidas necesarias para impedir los cortes, no demostrando que fue imposible adoptar medidas más eficaces. La interrupción de la circulación durante 72, 35 y 3 días corridos en los tres puentes internacionales, respectivamente, generó significativas dificultades al intercambio recíproco de mercancías, afectando el turismo en plena época vacacional. “La restricción del tránsito... puede llegar a ser tolerada siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causaren y que sea adoptado en períodos cortos que no entorpezcan ni causen daños graves o continuados”³¹.

Pues bien, lo hasta aquí evidenciado con algunos antecedentes jurisprudenciales de nuestro país es que el Estado Argentino ha generado una tolerancia frente al corte como política de Estado³², pues bajo los parámetros de análisis de la normativa penal vinculada a la seguridad del tránsito, de los medios de transporte y de comunicación, se advierte que existe escasa cantidad de procesos penales concluidos frente a una gran cantidad de obstrucciones a las vías de comunicación.

²⁶ CFedApel La Plata, Sala III, 30/5/06, “A., E., O.G. s/inf. 194”.

²⁷ Voto del doctor Compareid.

²⁸ CFedApel Paraná, 20/12/01 “Márquez, Diego - Denuncia Corte de Ruta, Incidente de Apelación”, expte. 5-17638-21317-2011.

²⁹ JuzFed Concepción del Uruguay, Secretaría en lo Criminal y Correccional n° 1, 8/6/10 “Escuadrón 56 Gualaguaychú de Gendarmería Nacional - Comunica Corte de Ruta”, expte. 56200.

³⁰ Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay. Disponible en: www.mercosur.int/innovaportal/file/Laudo%20de%20Cortes%20de%20Ruta%20-%20ES.pdf?contentid=375&version=1&filename=Laudo%20de%20Cortes%20de%20Ruta%20-%20ES.pdf.

³¹ Laudo, párr. 134.

³² Laudo, párrs. 130, 131.

Con esta apreciación pasamos al siguiente punto.

b) *Milagro Sala. Nuevo rumbo del Estado Argentino.* Lo antes expuesto, también nos permite reflexionar en el caso que hoy nos convoca, que la interrupción del tránsito en la ciudad de San Salvador de Jujuy, más precisamente en el nervio de la ciudad y por un lapso de al menos 33 días y en plena época vacacional, no dista de una realidad político-social argentina. Así también marca un antes y un después.

No fue la primera vez que sucedían hechos como el que nos convoca, de la mano de la señora Milagro Sala; han sucedido con anterioridad, con iguales o mayores consecuencias para el ejercicio de los derechos de terceros y de los jujeños.

El cambio de gobierno hizo que esa tendencia comenzara a ser diferente y en ese sentido no sólo desde el Poder Ejecutivo –por intermedio del fiscal de Estado– se interpuso la denuncia penal correspondiente, sino que también se denunció a quien a cargo tenía iniciar actuaciones penales, el fiscal en turno.

Es de nuestra opinión que por muchos años no sólo se estuvo frente a la tolerancia política –antes esgrimida–, también se estuvo frente a una pasividad judicial en ocasión de este tipo de escenarios.

Contrariamente a lo afirmado en la opinión 31/2016 (párrafos 106, 107 y 112), la realidad judicial argentina distaba mucho de ser independiente. Basta con analizar lo vertido en la audiencia “Argentina: Independencia Judicial”, celebrada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³³ en octubre de 2015 y a la que el Estado Argentino no asistió.

Los representantes de Poder Ciudadano y Asociación por los Derechos Civiles expusieron sobre falta de un sistema de justicia. Reflejaron cómo era el entramado del sistema judicial adaptado al gusto del gobierno de turno. Analizaron bajo tres grandes ejes cómo la justicia estaba en jaque.

En primer lugar, las presiones sufridas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La embestida contra el doctor Fayt reflejó que difícilmente no tuviera contenido político, en un contexto en que la Corte ya venía quedando huérfana. Se intentó removerlo a través de un procedimiento no previsto en la ley, por lo que se afectó el principio de legalidad. El segundo eje, la composición poco equilibrada del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), tema importante pues es el organismo a cargo del nombramiento y remoción de jueces. Dicho organismo debe estar conformado en forma plural, a fin de impedir “autogestionarse” y evitar que los jueces se conviertan en fuente de provisión de sus propios pares. Precisamente la falta de composición equilibrada es la que se destaca en la audiencia. El CNM no funcionaba correctamente y ello se vio evidenciado en el funcionamiento de elevación de ternas, en la cantidad de cargos vacantes y en la designación de jueces subrogantes. Se citó como ejemplo que de un universo de 217 cargos vacantes, existían a octubre 2015, 203 “en estudio del CNM”, contando con sólo 8 en el Poder Ejecutivo Nacional y 7 en la órbita del Senado; existían 207 casos “frenados” en el marco del CNM. A la vez, la comisión de disciplina de dicho organismo, que hasta el 2010 había avanzado en diversas

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 156 período ordinario de sesiones, Washington DC, 23/10/15, disponible en: www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/156/default.asp.

sanciones y remociones, en un total de 22 casos, durante 2011-2015 sólo lo hizo en 4 casos (2 sanciones y 2 remociones).

Ello refleja la parálisis de la justicia y su politización, con enormes demoras para la selección de magistrados. Citaron como ejemplo paradigmático, el concurso n° 140 respecto a los cargos vacantes en la Justicia Federal en lo Criminal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con competencia en casos de corrupción. Dichas vacantes se generaron en 2005, siendo que los reemplazantes asumieron recién en 2012. “Un concurso para designar unos pocos jueces llevó prácticamente... unos siete años”³⁴.

Por otra parte, se explayaron sobre la política de amedrentamiento u hostigamiento a través de los procesos disciplinarios para remover a jueces que llevaban casos sensibles para el gobierno. Citaron el caso del doctor Bonadío, a quien le reabrieron un proceso disciplinario y que como el oficialismo no tenía mayoría en el CNM no lograron removerlo; pero sí le aplicaron una multa, y tras apelar el interesado, la Corte Suprema entendió que el proceso disciplinario estaba prescripto y debía archivar-se.

Desde 2005 existían jueces subrogantes y en 2010 alcanzaban un 20%. Hubo “una década de jueces suplentes o transitorios”. Con ello, no solo la independencia se vio afectada, sino también la eficiencia, pues muchos magistrados cumplían funciones en dos o tres juzgados a la vez, y en una o varias ciudades. ¿Qué prestación de servicio podría existir?

Los procedimientos de designación tardaban en promedio dos años, plazo alarmantemente mucho más extenso que el reglamentario (90 días prorrogables por igual término); eso hacía que las vacantes se acumularan de forma “sistemática”. Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sólo estaban terminados los procedimientos de concursos en un 7%. Y entre un 30% y un 40% de los concursos se demoraban más de 24 meses. A su vez, las suplencias se prolongaban en forma indefinida, siendo que de un total de 172 jueces de los cuales sólo pudieron hacer un relevamiento de 100, apenas 15 contaban con plazo determinado de subrogancia.

A la vez, la estabilidad en el cargo se veía afectada pues muchos eran removidos sin causales serias que lo justificaran. El caso más paradigmático fue el doctor Cabral (Cámara Nacional de Casación Penal), que tenía a cargo resolver sobre el caso del Memorándum de entendimiento con el gobierno de Irán, tema muy sensible para el gobierno anterior. En este último caso, la designación como juez subrogante fue irregular, y también su remoción.

Ello refleja la crisis que generaba la parálisis del CNM que iba acumulando vacantes y que hubiera cada vez más jueces suplentes, los que veían afectada su garantía de independencia judicial y, por otro lado, el ciudadano afectado el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva³⁵.

Se agrega a lo expuesto, que muchas designaciones “subrogantes” eran ejercidas por personas que no habían concursado, como secretarios de juzgados, citando como ejemplo al Juzgado Federal n° 1 de la Ciudad de La Plata. Al respecto, la Corte Suprema había establecido en 2007 que la designación de jueces suplentes no era

³⁴ Cfr. Audiencia, minuto 10:00-10:24.

³⁵ Cfr. Audiencia, minuto 16:05-16:23.

válida sin la intervención de los tres organismos que prevé la Constitución Nacional; y en 2010 ratificando esta postura en el caso “Asociación de Magistrados”, adunó que los secretarios judiciales no se encontraban en condiciones de ser jueces suplentes. Pese a ello, el CNM modificó el reglamento interno para nombrar secretarios en forma excepcional como jueces.

Los oradores también destacaron que existía un “proceso de judicialización masiva del sistema de suplencias”³⁶, siendo que la normativa referida a jueces suplentes se había judicializado, y en la mayoría de los casos se había dado razón a los peticionarios. Así dichas sentencias habían paralizado el sistema de suplencias, por tanto también se encontraba en crisis³⁷.

Este escenario no puede ser ajeno al caso que nos convoca. Pues como también argumentaran los oradores, esta mecánica a nivel nacional se reflejaba asimismo a nivel provincial. Y la provincia de Jujuy no fue ajena.

Adviértase además, que tanto el juez interviniente en la detención de la señora Milagro Sala, el doctor Gutiérrez, tiene por lo menos 20 años de trayectoria; en el caso de la fiscal interviniente, más de 25 años³⁸. Con ello se refleja que dichos magistrados no fueron designados ex profeso con esta nueva administración.

Por tanto, entendemos que no debería sorprender que respecto de las diversas denuncias radicadas en 2016 respecto de la señora Milagro Sala, no surtieran efectos legales y procesales con anterioridad pese a que el Estado Argentino tenía conocimiento por medio de una auditoría. Tampoco debiera sorprender que las acciones legales adoptadas entre 2010 y 2015 recién tuvieran curso con posterioridad.

Por lo expuesto, se considera que resulta imperioso realizar un análisis de la coyuntura del sistema judicial en Argentina y en la provincia de Jujuy a lo largo de los años anteriores, a fin de aclarar los extremos que se invocan en los párrafos 106, 107 y 112 de la opinión 31/2016.

c) *Normativa e interpretación internacional de las protestas sociales*³⁹. A nivel regional, encontramos amplios antecedentes en el tema.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) viene desarrollando el tema de protestas sociales desde el año 2002. Dicho organismo considera que tanto el art. 13 como el art. 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) resultan ser el marco legal que da sustento al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica y sin armas. Dichos derechos no resultan absolutos y por tanto sus limitaciones deben estar establecidas en la ley, a la vez ser necesarias para asegurar el respeto de derechos de terceras personas, u obedecer a razones de seguridad nacional, de orden, moral o salud públicos y, en tercer orden obedecer a una “necesidad” de la sociedad democrática para los fines que persigue. Aquí la voz “necesaria” apunta a que el objetivo imperativo no se pueda concretar por un medio menos lesivo. Estos tres aspectos de control de legitimidad de toda

³⁶ Cfr. Audiencia, minuto 18:25.

³⁷ Cfr. Audiencia, minuto 18:26-19:00.

³⁸ Cfr. entrevista periodística al gobernador de la provincia de Jujuy, contador Gerardo Morales, 16/1/16, Canal América 2, disponible en: www.youtube.com/watch?v=WVeszdHCihQ.

³⁹ *El espacio público como conflicto social: aproximación regional e internacional del caso argentino*.

restricción permiten al Estado manejarse con un margen de maniobra. Así, la puesta en peligro en forma genérica o eventual no se condice con los estándares apuntados, tampoco lo es la criminalización per se, y tampoco lo es identificar el derecho de reunión pacífica como desorden público. Por tanto, debe existir un “interés público imperativo necesario”⁴⁰ y poder optar desde el Estado –garante de los derechos de los habitantes– por la menos lesiva de las restricciones.

Ahora bien, tales restricciones bien pueden ser de orden legislativo, administrativo, judicial o policial. Importa destacar en cuanto al primero, que restringir la hora, el lugar o la manera de realizar una manifestación debe ser sobre la idea de que “usar las calles, los parques o las plazas no [puede ser] completamente ilimitado”⁴¹. En relación a la restricción judicial merece señalarse que se debe velar porque la sanción penal esté justificada y establecer si es la menos lesiva, ello para no decantar en un “mecanismo espurio de control social”⁴².

En este último punto, importa el informe país sobre Venezuela (2009). Las manifestaciones habían alcanzado dimensiones preocupantes (casi 6000 entre 2006-2009), habiéndose elevado también el uso de la fuerza y los procesos penales. Siendo que toda manifestación pacífica deja de serlo cuando “impide el ejercicio de los derechos de otros ciudadanos”⁴³, y que frente a acciones ilícitas de manifestantes se pone en riesgo el ejercicio de derechos constitucionales, el Estado está obligado a garantizar la paz y seguridad. El *art. 358 del Código Penal venezolano* prevé la sanción penal ante el *cierre de calle* y aumenta la pena de concurrir varias personas. Pero la CIDH concluye en este punto, que dicha normativa *no sanciona las protestas pacíficas per se* (resaltado nos pertenece).

El Estado debe velar también por el derecho a la libre circulación pues los derechos de los otros integrantes de la sociedad deben ser de igual manera protegidos⁴⁴.

A nivel europeo, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) se ha expedido en algunos casos vinculados al tema. En el caso “Cisse v. Francia”⁴⁵, tratándose de una protesta pacífica en el marco de la ocupación de una iglesia y que duró dos meses, la Corte consideró que la intervención del Estado estaba justificada por las malas condiciones de salud y sanitarias en las que se encontraban los ocupantes, así también se encontró justificada para evitar desorden público. La desocupación de los manifestantes estaba prevista en la ley, perseguía un fin legítimo y era necesaria para la sociedad democrática.

⁴⁰ CIDH, Informe anual 2002, vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 35, en www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=309&IID=1

⁴¹ CIDH, Informe anual 2005, vol. II, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V, “Manifestaciones públicas como ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 94, en www.cidh.oas.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=161.

⁴² Informe anual 2005. Aquí, la CIDH cita al Centro de Estudios Legales y Sociales, *El Estado frente a la protesta social 1996-2002*, Bs. As., Siglo XXI, 2003, p. 49; en Informe anual 2005, párr. 96.

⁴³ CIDH, Informe Democracia y derechos humanos en Venezuela, 2009, Capítulo II, párr. 122, en www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009eng/VE09CHAPIIENG.htm#protest; www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm#II.D.

⁴⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 196, disponible en www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm.

⁴⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, 9/4/02, “Cisse v. France”, caso 52346/99, párrs. 46, 51.

En el caso “Eva Molnár v. Hungría”, entendió asimismo que las restricciones en espacios públicos resultan ser válidas cuando lo que se intenta es proteger los derechos de terceros a la vez que mantener en orden la circulación vehicular⁴⁶.

En relación a este último punto, en el caso “Ciloglu y otros v. Turquía”, que trataba de protestas sociales realizadas regularmente una vez a la semana y durante tres años, la Corte consideró que dichas protestas eran ilegítimas, toda vez que contrariaban la ley interna que prevenía de la turbación del orden público y de la circulación vehicular. En este sentido, la normativa contemplaba que debía respetarse la seguridad pública y evitar impedir la circulación de los transportes públicos. Por tanto, la intervención del Estado estaba amparada en la ley y tenía un fin legítimo. Las manifestaciones habían adquirido tales dimensiones que permanentemente perturbaban la circulación y con ello generaba un concreto problema al orden público⁴⁷.

En “Barraco v. Francia”, se concluyó que si bien el requirente ejercía su derecho a manifestarse lo cierto es que no estaba legitimado a obstruir el tránsito vehicular.

La norma interna prohibía obstaculizar por cualquier medio el paso de vehículos. En efecto, no se lo condenó penalmente por manifestar sino por realizar conducta no autorizada por la ley durante su protesta⁴⁸.

Por su parte, la otrora Comisión Europea de Derechos Humanos, en el caso “M.C. v. la República Federal de Alemania”⁴⁹, analizó el bloqueo de calle que se suscitó frente una base militar. Al respecto, entendió que el requirente si bien había sido condenado, ello no fue por el hecho de manifestarse sino por su particular comportamiento, es decir, por haber bloqueado una calle pública generando con ello más obstrucción de la que normalmente surge del ejercicio del derecho de reunión. Realizando un balance entre el interés público para evitar desorden en la sociedad y el interés del requirente de querer manifestarse bajo esa modalidad, la Comisión entendió que la condena resultó ajustada y proporcional.

En el ámbito del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, encontramos los siguientes estándares en la materia.

La Relatoría Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas se basó en las directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines of Freedom of Peaceful Assembly)⁵⁰ de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, para realizar su primer informe.

En el mismo estableció las “buenas prácticas” en torno al ejercicio de estos derechos. Antes bien, el concepto de “reunión” incluye la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un concreto propósito⁵¹. Coincide en que la normativa internacional sólo ampara las reuniones pacíficas, o sea,

⁴⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, 7/10/08, “Eva Molnár v. Hungría”, caso 10346/05, párr. 34.

⁴⁷ Corte Europea de Derechos Humanos, 6/3/07, “Ciloglu y otros v. Turquía”, caso 73333/01, párrs. 16, 38/56.

⁴⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, 5/3/09, “Barraco v. Francia”, caso 31684/05, párr. 39.

⁴⁹ Comisión Europea de Derechos Humanos aplicación 13079/87, 6/3/87, p. 6.

⁵⁰ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, 2ª ed., 2010, versión en francés www.osce.org/fr/odihhr/119674?download=true, versión en inglés www.osce.org/odihhr/73405?download=true.

⁵¹ A/HRC/20/27, 21/5/12, párr. 24.

las de carácter no violento y cuyos participantes tienen “intenciones presumiblemente pacíficas”⁵². Ahora bien, “una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia y otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación”⁵³.

Estimó que los derechos de reunión y asociación pacíficas no resultan ser derechos absolutos y por tanto, de ser restringidos deben estar a razones de seguridad, orden, salud y moral públicos. En concreto, la libertad debe ser la regla, y la restricción la excepción. Con referencia a la Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos, consideró que no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción. Al imponer el Estado restricciones es imperioso que más allá de estar prevista en la ley, debe ser necesaria para la sociedad democrática; ello implica que deben existir razones sociales acuciantes para justificar la injerencia. Sólo así se circunscribirá a los límites de lo “aceptable” en una sociedad democrática⁵⁴.

“Las reuniones son un uso tan legítimo del espacio público como las actividades comerciales o el tránsito de vehículos y peatones. Todo uso del espacio público requiere cierta medida de coordinación para proteger intereses distintos, pero hay muchas formas legítimas en que los ciudadanos pueden utilizar los espacios públicos. Debe tolerarse cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive al derecho de su esencia”⁵⁵.

Ahora bien, en contexto de reunión pacífica, reviste particular importancia la detención arbitraria puesto que “la detención de los manifestantes a fin de impedir o castigar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, por ejemplo, basándose en acusaciones falsas, injustificadas o desproporcionadas, podría vulnerar esa protección”⁵⁶.

Destacamos también los siguientes puntos adicionales, principalmente de las directrices sobre la libertad de reunión pacífica.

La violencia en contextos de protestas abarca tanto la portación de palos, la acción de romper mostradores, destruir muebles, incendiar automóviles, lanzar piedras, lanzar cócteles molotov, o el uso de otras armas⁵⁷.

En ausencia de elementos como los anteriores, el análisis de las conductas a fin de establecer si constituyen una intencional incitación a la violencia es una cuestión que inevitablemente debe juzgarse en cada caso en particular. Alguna dificultad puede surgir cuando el mensaje expresado en una manifestación concierne a actividades

⁵² A/HRC/20/27, 21/5/12, párr. 25.

⁵³ A/HRC/20/27, 21/5/12, párr. 25.

⁵⁴ A/HRC/20/27, 21/5/12, párr. 16, 17.

⁵⁵ A/HRC/31/66, 4/2/16, párr. 32.

⁵⁶ A/HRC/31/66, 4/2/16, párr. 45.

⁵⁷ Considerado en las Guidelines of Freedom of Peaceful Assembly, OSCE, ODIHR, p. 58. Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Comments, 2 nd., edición revisada, Kehl, N.P. Engel Publisher, 2005, p. 487.

ilegales o cuando se interpreta la incitación a otros a cometer actos no violentos, pero sí actos ilegales⁵⁸.

Por otro lado, las directrices marcan la siguiente tendencia. La imposición de sanciones, como las penales, luego de una manifestación pueden ser muchas veces más apropiadas que la imposición de restricciones previas o durante la reunión. A todo evento, cualquier penalidad debe estar establecida en la ley a quien se le aplica la sanción debe gozar del derecho al debido proceso⁵⁹.

En cuanto al uso de la fuerza a efectos de dispersar una manifestación, es importante señalar que frente a una reunión no violenta pero sí ilegal, se debe evitar el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Es decir, existe una clara distinción entre reunión violenta y reunión ilegal.

Finalmente, el carácter “temporal” de toda reunión pacífica se debe juzgar de acuerdo a las circunstancias de cada caso en particular y tamizarlo bajo el espectro del grado de tolerancia que presumiblemente pueda ser asumida por las autoridades en pos del respeto de los derechos en juego. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos fijó como parámetro que el núcleo a tener en cuenta en este aspecto es que se debe dar “suficiente oportunidad” a los manifestantes para expresar sus ideas. Así, aquellas asambleas o reuniones que causan poco o ningún inconveniente hacia terceros, las autoridades deben contemplar una más ceñida perspectiva de la temporalidad⁶⁰. El caso de los acampes no excluye la interpretación previa de “temporalidad”⁶¹.

Aquí entra en juego el concepto de proporcionalidad. Y es que ante una reunión pacífica debe existir por parte del Estado una detallada y objetiva evaluación de los derechos involucrados, “examinando la proporcionalidad de cualquier interferencia que potencialmente se causa por la total protección del derecho a la reunión pacífica”⁶².

En el ámbito del Sistema Universal, también debemos referirnos a los antecedentes que encontramos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas.

Al respecto, y tras la visita realizada a nuestro país en 2003⁶³, dicho grupo advirtió que la mayoría de las protestas se realizaban a través del bloqueo de carreteras, rutas interjurisdiccionales, vías de ferrocarril, calles y ocupación de puentes y edificios públicos. Muchas veces se observaron conductas violentas y que el derecho a la libre circulación se veía afectado. Destacaron que en la provincia de Salta los manifestantes pedían coimas para que los autos pudieran pasar. Asimismo, consideró que las restricciones a imponerse deben ser necesarias en una sociedad democrática, a fin

⁵⁸ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, párr. 95.

⁵⁹ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, párrs. 110 y 35.

⁶⁰ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, párr. 18.

⁶¹ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, párr. 18.

⁶² OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, párr. 41.

⁶³ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Reporte del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Visita a Argentina, E/CN.4/2004/3/Add.3, 23 de diciembre 2003, en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/172/81/PDF/G0317281.pdf?OpenElement>.

de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los mismos derechos y libertades de terceros individuos⁶⁴.

d) *Aplicación de los estándares internacionales al caso en particular.* Lo hasta aquí expuesto en relación a los estándares internacionales en materia de protestas sociales nos permite arrimar las siguientes aproximaciones.

Antes bien, nos concentraremos en la primera conclusión que surge de la opinión 31/2016: “la detención de la señora Sala fue arbitraria ya que se dio como resultado del ejercicio de sus derechos humanos reconocidos [en] los arts. 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como arts. 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

De dicha afirmación se desprende que a criterio del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTsDA) la detención de la señora Sala se funda en la violación al regular ejercicio del derecho de reunión y asociación pacíficas receptados en la normativa respectiva.

Dicha normativa es parte integrante del art. 75, inc. 22 de nuestra Constitución Nacional, por tanto, cuenta con jerarquía constitucional. Pues bien, conforme lo que venimos exponiendo la normativa internacional de referencia contempla el ejercicio del derecho de reunión pacífica, no otro tipo de reunión. Ahora bien, ¿qué se entiende por “pacífica”?

Y bien, reunión pacífica es aquella reunión de personas en forma intencional y temporal de carácter no violento. También aquella en la que sus participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas. Asimismo, aquella en la que no se vislumbran conductas ilegales.

Dicho esto, se diferencian “protestas pacíficas” de “protestas violentas” y de “protestas con conductas ilegales”. Se desprende también que lo “violento” no implica necesariamente conducta ilegal. Ejemplo: forma parte de una protesta violenta, quien porta palos en la vereda de una ciudad; forma parte de una protesta con conducta ilegal (según la normativa penal argentina y similares en el resto del mundo) quien corta una calle, autopista, etc. y con ello interrumpe, estorba o entorpece el normal funcionamiento de los transportes por tierra.

En el caso de autos, es clara la configuración del delito previsto en el art. 194 del Cód. Penal, que por cierto resulta ser un delito flagrante y en el caso, de carácter continuado.

Frente a esta circunstancia conviene analizar de manera más minuciosa distintos grados o instancias del uso del espacio público.

Consideramos que el espacio público no es de uso exclusivo de nadie, pero tampoco es de uso ilimitado. Consideramos que el espacio público comprende áreas propias al transeúnte y áreas propias a los vehículos. Pocas veces sucede lo contrario: ejemplo, en la ciudad de la Plata, excepcionalmente a principios de este año, sucedió que ante tantos cortes del centro de la ciudad por distintos grupos, los automovilistas se vieron obligados a circular por una plaza.

⁶⁴ E/CN.4/2004/3/Add.3, 23 de diciembre 2003, párr. 50.

Ahora bien, abordar el tema de protestas sociales desde un análisis del uso del espacio público merece antes que seamos conscientes de que el uso del espacio público no siempre obedece a la conducta de “protestar” en el marco de una reunión, es decir, el derecho a peticionar a las autoridades, de expresarse, de “pedir algo”. Y es que erróneamente se identifica el problema del corte de calle cuando de intentar sor-tear piquetes se trata. Por qué decimos ¿erróneamente? Por cuanto el uso de espacio público para “manifestarse” no necesariamente implica “peticionar”, también sucede que las personas se reúnen con otros fines, como esparcimiento cultural, deportivo, o mismo para festejos.

Con ello, se intenta desmenuzar la ecuación con la que venimos insistiendo y se reiterara en este informe: la ecuación “espacio público afectado vs. cantidad de manifestantes”. Para citar un claro ejemplo de excepcionalidad: cuando los argentinos nos congregamos en el obelisco para festejar un mundial de fútbol, resulta ser una reunión espontánea. Otro ejemplo: cuando los hinchas de un club también se reúnen en el obelisco y paralelamente sucede muchas veces que se daña la propiedad pública y/o privada, resulta ser reunión espontánea y violenta.

En ambos casos se requiere del espacio público afectado normalmente al transporte vehicular, por la cantidad excesiva de personas que se congregan.

Consecuente con ello, importa señalar que la cantidad de manifestantes es la que justifica la proporcionalidad del uso del espacio público normalmente no afectado al uso del peatón. Es decir, si 10 personas se congregan frente a un edificio público a realizar un reclamo, no encuentra óbice ni justificación legal que en vez de congregarse en la vereda lo hagan en la calle y alterando el tránsito; de la misma manera en autopista, puentes interjurisdiccionales, etcétera.

Ahora, contrario a ello, si resultan ser tantas personas que no alcanza el espacio público afectado al tránsito peatonal, justificado está que utilicen –y aquí viene lo difícil de la convivencia democrática– “proporcionalmente” el espacio público afectado normalmente al tránsito de vehículos.

En el caso de autos, humildemente advertimos que la ocupación de la plaza Belgrano, en pleno centro neurálgico de la ciudad de Jujuy, no fue total; es decir, si se observan las fotografías⁶⁵ o los videos del “acampe” sucede que las carpas no ocupaban la totalidad de la plaza, más se encontraban en las zonas parquizadas; a la vez, se observan otras carpas a escasos uno o dos metros de comercios aledaños, y sobre la vía pública. Esta diferencia permite “injustificar” el hecho de poner carpas en una zona destinada al tráfico vehicular cuando existía aún espacio en la propia plaza. Esta conducta refleja la alteración del orden público, más allá de la configuración del tipo penal que mencionamos anteriormente.

En concreto, no existió proporcionalidad entre los manifestantes y el espacio público utilizado.

Por otro lado, el concepto de reunión pacífica implica una “temporalidad” del ejercicio de tal derecho. ¿Qué pretendemos advertir con ello? Pues es simple: el “acampe” conjuntamente con la obstrucción de las vías de circulación no fue durante

⁶⁵ Ver anexo fotos.

“24 horas, 48 o 72” –aunque tampoco hubiera estado justificado–, sino al menos durante 33 días que es cuando la señora Milagro Sala fue detenida.

Así, la protesta en análisis no fue pacífica por haber excedido el margen de lo “tolerable” para los ciudadanos de dicha ciudad en cuanto a su duración en el tiempo. En otras palabras, el acampe y la utilización de las calles aledañas, sumado a la afectación de la circulación en las arterias inmediatamente anteriores a los cuatro puntos cardinales de la plaza y las otras que también estuvieron obstruidas (calle Sarmiento y hasta la calle 19 de abril), superó largamente el margen de la “tolerancia”, habiendo otorgado el Estado suficiente oportunidad para que quienes allí estaban pudieran expresarse.

Y sobre este punto, el de la expresión, corresponde también hacer varias aclaraciones. El derecho a la libertad de expresión comprende –valga la redundancia– el de expresarse “libremente”.

Contrario a ello, surge del caso⁶⁶ que al menos 14 personas que prestaron declaración testimonial un día antes de la detención de la señora Sala, mencionaron que eran obligados, extorsionados, presionados, a estar en la plaza.

¿A qué arribamos con esta particular situación? Pues a establecer que quien no forma parte de una reunión –pacífica o no– por voluntad propia, su presencia en una calle, es decir la presencia que obstruye, impide o estorba el normal funcionamiento de los transportes por tierra, “injustifica” o “vacía de contenido” el ejercicio regular del derecho a la protesta, a reclamar, a peticionar, cuando no reclama por sí ni peticona por sí, ni lo hace en forma “libre” pues su libertad se encuentra viciada. Similar ejemplo encontramos en el ya citado antecedente de los turnos rotativos de cuatro personas en los puentes internacionales que unen a nuestro país con Uruguay. Así, se vacía de contenido el derecho invocado.

Y aquí cabe reiterar el estudio de LAPOP, que da cuenta que existían a 2010, una de cada diez personas que participaban de manifestaciones “bajo presión”, lo que arroja un total de 11% del total encuestado. Dicho sea de paso, la muestra analizada incluyó a diversas zonas geográficas de nuestro país, incluyendo la provincia de Jujuy⁶⁷.

En otro orden de ideas, corresponde mencionar la circunstancia de que en la plaza se instalaron piletones⁶⁸; que en la esquina de las calles Sarmiento y San Martín y que sobre la calle Sarmiento entre San Martín e Independencia se instalaron baños químicos. Estos “hechos” no encuadrarían en un regular ejercicio del derecho a protestar. En consecuencia, tampoco estamos en presencia de “protesta pacífica” conforme la normativa internacional y, su vez, las dos últimas conductas (cocinar en la calle e instalar allí los baños) confluyen con la típica conducta del art. 194 del Cód. Penal. No lo es así la ubicación de los piletones en la plaza propiamente, pues no es ámbito destinado a la circulación vehicular. En todo caso podría ser una contravención.

⁶⁶ Cfr. entrevista periodística al gobernador de la provincia de Jujuy.

⁶⁷ Lódola, *Cultura política de la democracia en Argentina. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, p. 232 y 321.

⁶⁸ Cfr. nota disponible en www.eltribuno.info/piletone-el-acampe-plaza-belgrano-n657488.

Ahora bien, si “los piletos” hubieran hecho necesitar que “x” cantidad de personas ocuparan la calle para protestar porque en la plaza no entraban, el “acampe” en su conjunto no hubiera reflejado tampoco un regular ejercicio del derecho a la protesta, pues se hubiera utilizado espacio público destinado a la circulación vehicular a raíz de una conducta (instalar piletos) en el marco de un “pretendido ejercicio a protestar”. En los hechos, sucedió que pese a la instalación de los piletos, los manifestantes sí entraban en la plaza. La misma conducta se aplica a la utilización de –al menos– la calle San Martín –entre Gorriti y Sarmiento– para “jugar al fútbol”. Dicha conducta, realizada bajo la figura típica del art. 194 del Cód. Penal nos lleva a la conclusión que no se estaba ejerciendo en forma regular el derecho a la protesta.

Retomando el concepto de lo “tolerable” en el marco de la temporalidad de una protesta, corresponde señalar que más allá de la detención de la señora Sala, la dispersión de los manifestantes estuvo justificada por razones de salubridad, en cuanto al hedor que salía de los baños químicos, en pleno verano⁶⁹.

El contenido del reclamo merece también un abordaje. Antes bien aclarar que no resulta ajustado a la normativa internacional que el Estado disperse una manifestación por no compartir “un reclamo” o bien por “distintas opiniones”, de la misma manera que no se puede exigir “el motivo de la manifestación” previo a su realización.

Dicho esto, se advierte que el pedido de la señora Milagro Sala era ser atendida por el Poder Ejecutivo Provincial⁷⁰. Aquí, su gran desacuerdo había sido el procedimiento de bancarización y transparencia que a través de los decretos 195-2015, 402-G-16 y 403-G-16 se implementó respecto de las cooperativas. Pero el derecho a peticionar, el “reclamo en sí” o “el pedido”, no conlleva un derecho a recibir lo solicitado⁷¹.

Al día de la detención, se encontraban inscriptas ya 607 cooperativas con un total de 6500 cooperativistas empadronados y existían 88.000 beneficiarios de ayuda alimentaria⁷²; es decir, el procedimiento de reempadronamiento y registro se venía realizando conforme se estableciera en los decretos mencionados. Es más, ya para entonces el 90% de las cooperativas de la organización Tupac Amaru estaban registradas⁷³. Con ello nos preguntamos ¿contra qué protestaban los cooperativistas? Y la respuesta vuelve a girar en torno a la presión que sufrían por parte de la líder de Tupac Amaru para formar parte del “acampe”.

Pues bien, los delitos por los cuales fuera detenida la señora Milagro Sala, el 16 de enero de 2016⁷⁴, ameritan también una reflexión. Y es que la realización de conductas delictivas en el marco de una protesta, conlleva a erosionar su concepto de “pacífica”. No sólo torna “violenta” a la protesta, la portación de palos, por ejemplo, o la quema de neumáticos –que esto sí se dio en forma ocasional⁷⁵–, sino también las claras conductas delictivas: tumulto, sedición, instigación a cometer delitos,

⁶⁹ Cfr. manifestaciones de comerciantes.

⁷⁰ Cfr. nota disponible en www.eltribuno.info/acampe-la-red-organizaciones-plaza-belgrano-n652322; www.youtube.com/watch?v=b48MsUJjVjw.

⁷¹ Cfr. video disponible en: www.youtube.com/watch?v=l-CpBQmn5Fc.

⁷² Cfr. video disponible en: www.youtube.com/watch?v=64HcYb-hWoQ.

⁷³ Cfr. entrevista periodística al gobernador.

⁷⁴ Cfr. video disponible en: www.youtube.com/watch?v=a3pOzTB0B5c www.eltribuno.info/imputan-milagro-sala-el-acampe-n661738.

⁷⁵ Cfr. entrevista con el fiscal de Estado, doctor Miranda, y entrevistas con comerciantes.

extorsión⁷⁶, amenazas⁷⁷. También intentar tomar la legislatura de la provincia; en palabras del Poder Ejecutivo Provincial: una actitud “destituyente”⁷⁸.

Capítulo aparte pero no menor, resulta ser la presencia de niños en el marco del acampe, con el riesgo de vida⁷⁹ que implicaba se bañaran en la fuente central con la luminaria sumergida en el agua. Al respecto, existió una orden judicial para instar a la organización Tupac Amaru para que los adultos sacaran a los niños. Y vinculado al tema eléctrico, el gobierno debió cortar el suministro de energía eléctrica de las lámparas de la fuente, siendo que además existió denuncia penal por el hurto de energía⁸⁰.

En conclusión, consideramos que, en virtud de diversas aproximaciones sobre el contenido del derecho a la protesta, arribamos a una divergente conclusión a la considerada en la opinión 31/2016.

Consideramos que la protesta no fue pacífica. En consecuencia, entendemos que la conducta desplegada no encuentra amparo legal en la normativa internacional que se considera ha sido transgredida por el Estado Argentino. Con ello, bajo la premisa “la detención fue arbitraria pues se dio como resultado del ejercicio de los derechos humanos comprendidos en los arts. 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y arts. 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, arribamos a una conclusión tangencialmente diferente: la detención no fue arbitraria pues no existió ejercicio regular de los derechos humanos contemplados en dichas normas internacionales.

e) *Delito flagrante, riesgo procesal y el caso del ex parlamentario José López.* Corresponde aquí hacer un análisis de los párrafos 111, 113, 114, 115 de la opinión 31/2016.

Como mencionábamos anteriormente, la configuración del delito previsto en el art. 194 del Cód. Penal resulta ser un delito flagrante y que además se desarrolló de manera continuada, durante al menos 33 días.

Pese ello, la señora Milagro Sala fue citada a comparecer antes de librarse la orden de detención. La misma no compareció y justificó su incomparecencia con un certificado médico apócrifo⁸¹. Esta circunstancia demuestra y fundamenta el riesgo procesal.

Ahora bien, más allá de la figura penal del art. 194, cierto es también que en el caso –y como dijéramos previamente– varias personas indicaron haber estado bajo presión en la plaza, bajo amenazas de quitarles las viviendas. Esta conducta, también de manera continuada conlleva a otra flagrante conducta delictiva.

⁷⁶ Ver también los siguientes enlaces: www.lanacion.com.ar/1957992-como-es-el-negocio-extorsivo-de-la-tupac-amaru-con-las-viviendas-sociales (20/11/16), y www.youtube.com/watch?v=ahAK-cRuGpzo, “La violencia de Milagro Sala”, 7/9/15, www.youtube.com/watch?v=QELEx6k27Ss en cuanto a la presión que se ejercía sobre cooperativistas y personas a cargo de Milagro Sala.

⁷⁷ Conforme opinión 31/2016, párr. 103 y entrevista periodística al gobernador.

⁷⁸ Milagro Sala intenta tomar la legislatura de Jujuy, 17/12/15, disponible en www.youtube.com/watch?v=Dos1iROawZE www.youtube.com/watch?v=PL9BMhkP8-o.

⁷⁹ Cfr. nota disponible en www.eltribuno.info/sigue-el-acampe-organizacion-n653133.

⁸⁰ Cfr. entrevista con el fiscal de Estado, doctor Miranda; y entrevista periodística al gobernador, Gerardo Morales, del 16 de enero 2016, disponible en www.youtube.com/watch?v=PL9BMhkP8-o.

⁸¹ Cfr. Opinión 31/2016, párr. 40.

En sintonía con ello, la situación particular de la señora Sala en calidad de “parlamentaria” merece un análisis. La misma fue electa por elección popular como parlamentaria del Mercosur, y más allá de las diversas interpretaciones que puedan dividir la opinión sobre los efectos legales de la declaración de inconstitucionalidad del art. 16 de la ley 27.120, o de las discrepancias en torno a si su condición de parlamentaria se abastece o no con haber asumido el cargo conjuntamente con el resto de los parlamentarios, cierto es que en el ámbito del Parlasur, la misma sigue siendo “considerada” parlamentaria. Las declaraciones del 14 de marzo y del 7 de noviembre del corriente año, por parte del presidente y de la Mesa Directiva de dicho recinto, respectivamente, dan cuenta de ello.

Así, si tomamos su condición de parlamentaria como la posición más extrema y más insalvable en relación al procedimiento de desafuero, corresponde abordar el procedimiento realizado respecto del ex parlamentario José López. El mismo fue expulsado con todas las garantías del debido proceso, el derecho de defensa en juicio y conforme la reglamentación propia del cuerpo legislativo en cuestión. Los hechos que motivaran ello, acaecieron seis meses después que el inicio del “acampe”.

“La situación del parlamentario José Francisco López había generado una grave alarma social y atentaba contra los principios y valores básicos que deben caracterizar a la institución y al comportamiento de sus miembros, en donde la conducta basada en los principios éticos y morales que respondan a los valores de transparencia, integridad, honestidad entre otros, hacen al respeto y la confianza que la sociedad deposita en sus representantes y en la institución de la cual forma parte”⁸².

En este entendimiento, se dispuso la pérdida de su mandato⁸³.

Nos preguntamos si acaso no se ha afectado el derecho a la igualdad respecto del ex parlamentario López, pues la misma tesitura no se ha adoptado respecto a la parlamentaria Milagro Sala. Y en ambos casos estamos frente a delitos flagrantes, lo que habilitaría directamente y en igual sentido el procedimiento de remoción.

Sucede que “la obstrucción de una calle” nunca ha tenido la entidad suficiente para provocar “grave alarma social”; se suma que la presión ejercida sobre quienes acampaban en Plaza Belgrano, tampoco moldeó de entidad suficiente para generar “la grave alarma social” que sí generó respecto de José López con los hechos ya conocidos.

Pero lo cierto es que la situación de la parlamentaria Milagro Sala ha sido debatida en el recinto, pero no se ha arribado a la fecha a una decisión definitiva. Los parlamentarios Storani e Iturralde solicitaron oportunamente se remita a la Comisión de Asuntos Jurídicos dicho tratamiento⁸⁴. A la fecha aún no fue remitido⁸⁵.

Esta aproximación, entendemos, debe ser abordada con suma prudencia. Ello especialmente por cuanto el tratamiento de la señora Milagro Sala en el Parlamento

⁸² Cfr. Proyecto aprobado por la Comisión de Asuntos Institucionales y leído en sala por su presidente, parlamentario Daniel Caggiani, “Versión taquigráfica”. Mercosur/PM/ACTA/SO/13/2016 Anexo III.

⁸³ Cfr. Pérdida del Mandato Parlamentario José Francisco López; Mercosur/PM/SO/DISP. 12/2016, 12 de agosto de 2016.

⁸⁴ Cfr. Acta de la XXXVI Sesión Ordinaria.

⁸⁵ Cfr. mail recibido de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlasur, 14 de noviembre de 2016.

del Mercosur no se evidencia corra igual eficacia que aquel que tuvo el ex parlamentario López. Y el hecho de que no se haya arribado a una decisión definitiva, no puede impedir o limitar la actuación de la justicia.

Consideramos entonces que en relación al requisito de desafuero (párrafos 114, 115, 116) y por cuya ausencia se concluye en la opinión 31/2016 que su detención es arbitraria, la sola circunstancia de estar en presencia de delitos flagrantes, habilitó la detención. No debe olvidarse tampoco su conducta frente al proceso, días previos a su detención; por cuanto existía claramente riesgo procesal.

Por lo antes evidenciado, somos de la opinión que tampoco existe vulneración a los derechos amparados en los arts. 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y arts. 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

5. Conclusiones

El Estado Argentino atraviesa una sensible situación frente a la comunidad internacional. La opinión 31/2016 da cuenta de ello. No deja de ser un “punto de inflexión” en materia de una posible y ulterior responsabilidad internacional. Pero a la vez denota ser “el” punto de inflexión en materia de protestas sociales.

Y es que como venimos sosteniendo hace ya tiempo, quien protesta no tiene mejor derecho y la calle es de todos. El Estado como garante de derechos debe garantizar tanto el pleno desarrollo del derecho a protestar, pero a la vez, el derecho de los otros, los que pretenden circular, trabajar, estudiar, etcétera.

¿Y cuál resulta ser el enfoque adecuado para ello? Consideramos que sólo partiendo de un equilibrio de los derechos involucrados, podremos alcanzar como sociedad una convivencia digna. Pero en ello, la ciudadanía también tiene su cuota de responsabilidad, en algo tan simple como “respetar al otro”.

El caso que nos convoca ha trascendido como protesta los límites de lo aceptable, especialmente porque no era la primera vez que la ciudad de San Salvador de Jujuy era eco de estos acontecimientos, sino que también porque en plena época vacacional, se afectó en demasía el comercio de la zona. Asusta tomar conocimiento que algunos negocios bajaran las ventas en un 90%, o que el 80% de los empleados de un comercio no “tuvieran” que ir a trabajar porque nadie entraba a consumir a causa del acampe. Y no sólo se vieron de esta manera afectados, sino que muchas veces los pocos que debían asistir a sus puestos de trabajo, muchas veces les era impedido el paso desde los vallados.

Paralelamente, el caos del tránsito –ya difícil en esa ciudad en tiempos “normales”– se vio seriamente afectado con la obstrucción en varias de las calles céntricas y neurálgicas de la ya pequeña capital. Con ello, también el turismo⁸⁶.

⁸⁶ www.eltribuno.info/comerciantes-afectados-el-acampe-plaza-belgrano-n657445; www.eltribuno.info/compensaran-los-afectados-n657617; www.eltribuno.info/acampe-es-un-retroceso-el-destino-turistico-n659581; www.eltribuno.info/el-acampe-la-tupac-la-plaza-sigue-sumando-repudios-n660658; www.eltribuno.info/afirma-que-el-acampe-le-hizo-perder-200-mil-pesos-n661334;

En consecuencia y en virtud de la historia que trasunta a esta temática en nuestro país, lo cierto es que el Estado Argentino necesita un nuevo rumbo, un rumbo enfocado en estándares que invoquen el pleno respeto de los derechos humanos.

En el caso, como ya comentamos, no se vislumbra que se haya violado el derecho a la protesta, todo lo contrario. Se ha permitido holgadamente el uso del espacio público, y en esa permisión los jujeños han sufrido también holgadamente los efectos del acampe y de la obstrucción de calles aledañas.

Adjetivar la reunión con el concepto de “pacífica” nos debe hacer reflexionar como sociedad.

Así, el informe pretende ser un llamado de atención a las autoridades en este aspecto, puesto que conforme a lo interpretado en la opinión 31/2016, si como Estado signatario de diversos tratados internacionales de protección de derechos humanos, receptamos un concepto alejado de los derechos a los que nos obligamos (art. 75, inc. 22, Const. Nacional), pues bien, habría que reflexionar hasta qué punto no correspondería denunciar el mismo tratado.

La protesta social no tiene fórmulas genéricas. La protesta social debe analizarse en cada caso en particular, con la coyuntura propia de cada sociedad y las aristas que conlleva. Pero creemos haber abastecido el análisis del caso bajo la lupa de los estándares internacionales en la materia, pese a no poder contar con el expediente judicial.

Siendo Argentina un país altamente permisivo, respetuoso del desarrollo de protestas en las calles, ello no indica que la excepción que debiera ser, continúe siendo la regla.

Auguramos una ajustada reflexión, puesto que sólo de esa manera podremos ser también ejemplo internacional del respeto de las obligaciones asumidas como Estado. Y en esta tesitura, el abordaje equilibrado de los derechos involucrados en el caso, o en cualquier otro caso de protesta social, debiera ser el punto de partida.

O intentemos responder a la pregunta ¿qué tipo de protesta pretendemos como sociedad? ¿Aquella en la que el delito es permitido o aquella en la que se ejerciten regularmente los derechos?

6. Anexo fotos

Las mismas fueron aportadas por ciudadanos de Jujuy.

www.eltribuno.info/por-el-acampe-se-redujeron-consultas-los-turistas-n664790; www.eltribuno.info/jujenos-encuestados-rechazan-el-acampe-n664206.









© Editorial Astrea, 2021. Todos los derechos reservados.