



H. Cámara de Diputados de la Nación

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan con fuerza de Ley,

LEY DE CONVIVENCIA EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS

CAPÍTULO I. SOBRE LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS.

Artículo 1.- OBJETO. El objeto de la presente ley es garantizar el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión, de peticionar ante las autoridades, de uso del espacio público, así como el de libre circulación, e integridad física durante el desarrollo de manifestaciones públicas.

Artículo 2.- DEFINICIÓN. Entiéndase, a los fines de esta ley, por manifestación pública toda reunión no violenta de personas con un interés común, sea prevista o espontánea, que se desarrolla por un periodo limitado de tiempo en el espacio público con el objeto de reivindicar derechos o reclamar ante autoridades públicas o entidades privadas.

Artículo 3.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de Seguridad de la Nación y los respectivos Ministerios a cargo de la materia en las provincias que se adhieran. Son convocados a intervenir el Defensor del Pueblo de la Nación, la Secretaría de Información Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, y los organismos equivalentes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 4.- ADHESIÓN. Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente Ley.

Artículo 5.- MANIFESTACIÓN LEGÍTIMA. Se considera que una manifestación pública es legítima cuando reúne los siguientes elementos:

- a) No impide el normal funcionamiento de servicios públicos, especialmente los relativos a la educación, la seguridad y la salud públicas,
- b) No impide totalmente la circulación de personas y vehículos en una dirección determinada,
- c) Permite la libre circulación, en todos los casos, de grupos especialmente vulnerables, como niños, adultos mayores, discapacitados y enfermos, entre otros,
- d) Los manifestantes no cometen delitos previstos por el Código Penal durante la misma,



H. Cámara de Diputados de la Nación

e) Es notificada en los términos de la presente ley.

Cuando estos elementos no se encuentren reunidos, se considera que la manifestación es ilegítima.

Artículo 6.- TUTELA DE LA MANIFESTACIÓN LEGÍTIMA. Para las manifestaciones legítimas, el Estado pondrá a disposición todas las medidas necesarias para garantizar su desarrollo pacífico y la integridad de las personas, participantes o no, y de los bienes públicos y privados.

Artículo 7.- SOBRE LA NOTIFICACIÓN. Toda manifestación pública debe ser notificada ante representación policial con una antelación no menor a las 48 horas. En esa notificación deberá indicarse:

- a) El lugar en que se llevará a cabo,
- b) El tiempo estimado,
- c) El objeto de la manifestación,
- d) El manifestante delegado.

Artículo 8.- SOBRE EL RECLAMO. Si el objeto de la manifestación es dar visibilidad a un reclamo dirigido a autoridades públicas, ya sean éstas nacionales, provinciales o municipales, o privados, los manifestantes deben indicar en la notificación en términos claros en qué consiste ese pedido y designar un delegado para la mediación.

Artículo 9.- Al recibir la notificación por escrito, la autoridad policial deberá otorgar una constancia de recepción y cursar aviso inmediato al personal civil designado del Ministerio de Seguridad.

Artículo 10.- MANIFESTACIÓN ILEGÍTIMA. Una manifestación ilegítima y que afecta derechos de terceros puede ser dispersada por las fuerzas de seguridad con el objeto de garantizar esos derechos, pero siempre sometiéndose la actuación de éstas a los procedimientos y límites previstos en los capítulos II y III de esta Ley.

CAPÍTULO II – SOBRE LA MEDIACIÓN OBLIGATORIA.

Artículo 11.- Una manifestación no podrá ser desalojada por las fuerzas de seguridad sin una mediación previa a cargo de personal civil del Ministerio de Seguridad.

Artículo 12. La mediación nunca podrá estar a cargo de personal de las fuerzas de seguridad.

Artículo 13. Deberán concurrir a la mediación que establece el presente Capítulo, el personal civil designado por el Ministerio de Seguridad y el manifestante delegado designado en la notificación. Asimismo, podrán asistir personas del ámbito público o privado con competencia para resolver el reclamo en cuestión y funcionarios del Poder Judicial y de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 14.- OBJETO DE LA MEDIACIÓN. El mediador civil se limitará a pactar las condiciones del cese de la perturbación a derechos de terceros que eventualmente genere la manifestación. Asimismo, debe identificar las demandas para su canalización al área que corresponda, mediante la coordinación de reuniones y encuentros entre los manifestantes y



H. Cámara de Diputados de la Nación

representantes de agencias estatales o entes privados. Le compete al mediador acordar la agenda a tratar en reunión entre las partes.

El mediador civil queda facultado para recibir denuncias relacionadas con incumplimientos de las fuerzas de seguridad a las normas legales y reglamentarias, y deberá promover la urgente resolución de estas irregularidades.

Artículo 15.- PLAZO. La mediación no puede extenderse por más de dos horas. Excedido este plazo, se entiende que la manifestación es ilegítima. Igual efecto tendrá la negativa expresa de los manifestantes a participar de la mediación.

Artículo 16.- EFECTO INMEDIATO DE LA MEDIACIÓN. En caso de impedir totalmente la circulación de vehículos o personas por rutas o caminos, al comenzar la mediación los manifestantes deberán liberar parcialmente los mismos.

Artículo 17.- SOBRE EL ACTA DE MEDIACIÓN. Concluida la mediación, su resultado, cualquiera sea, será plasmado en un Acta de Mediación.

El Acta de Mediación deberá contener, al menos:

- a) la fecha, hora y lugar de celebración,
- b) los nombres de las partes intervinientes, domicilios constituidos, números telefónicos y direcciones de correo electrónico que aseguren una comunicación fluida,
- c) el objeto y fin de la protesta,
- d) una descripción sucinta de los temas tratados, posiciones sostenidas y acuerdos celebrados.

Artículo 18.- Elaborada el Acta de Mediación, el mediador debe informar dentro de las 48 horas al manifestante delegado del resultado de sus gestiones ante autoridades competentes para satisfacer sus demandas y, en su caso, notificar fecha, lugar y modalidad de reunión con dichas autoridades.

Artículo 19.- Estando en el lugar jueces o funcionarios del Ministerio Público, competentes y en funciones, éstos decidirán la continuación o el cese de la mediación.

CAPÍTULO III. SOBRE EL USO DE LA FUERZA EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS.

Artículo 20.- OBLIGATORIEDAD. Quedan obligadas a dar cumplimiento de las siguientes disposiciones todas las fuerzas de seguridad existentes, o que en el futuro se instituyan, ya sean éstas nacionales, provinciales o municipales.

Artículo 21.- PRINCIPIOS DEL USO DE LA FUERZA. Son principios del uso de la fuerza pública en manifestaciones: legalidad, gradualidad, oportunidad y último recurso.

Artículo 22.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD. La actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas debe ajustarse a las disposiciones previstas en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la presente Ley y otras normas que resulten aplicables.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 23.- PRINCIPIO DE GRADUALIDAD. La intervención de la fuerzas de seguridad será progresiva, respetando especialmente las instancias de diálogo mencionadas en el capítulo anterior.

Artículo 24.- PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD. El uso de la fuerza pública será limitado a su mínima expresión. Queda reservado para restituir derechos y para la protección de personas o grupos vulnerables, así como la integridad física del personal de las fuerzas de seguridad.

Artículo 25.- PRINCIPIO DE ÚLTIMO RECURSO. Las instancias previas al uso de la fuerza deben priorizarse para procurar resolver los conflictos y para evitar daños a la integridad física de las personas involucradas y no involucradas en la manifestación.

Artículo 26.- IDENTIFICACIÓN. Todo el personal de seguridad interviniente, tenga o no contacto directo con los manifestantes, deberá estar adecuadamente identificado mediante uniformes y placas personales. Igual exigencia rige para los vehículos oficiales, especialmente para los utilizados para el traslado de detenidos.

Asimismo, será registrado e individualizado todo el armamento y munición provistos a las fuerzas de seguridad intervinientes.

Artículo 27.- PROHIBICIÓN DE ARMAS DE FUEGO. Queda prohibida la portación de armas de fuego por parte de miembros de las fuerzas de seguridad que estén en contacto directo con los manifestantes. Aquéllos que las porten, deberán guardar una distancia prudente de los mismos.

Artículo 28.- ARMAS NO LETALES. Las armas que no sean de fuego podrán ser utilizadas para la defensa de los funcionarios ante peligro inminente, pero nunca como medio para dispersar una manifestación.

Artículo 29.- Ningún arma, letal o no, puede ser disparada directamente hacia los manifestantes.

Artículo 30.- En toda manifestación pública pueden imponerse barreras físicas con la finalidad de organizar la circulación de manifestantes, efectivos policiales, personas no involucradas, y proteger determinados sectores o espacios.

CAPÍTULO IV. SOBRE LA DIFUSIÓN DE LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS.

Artículo 31.- DIFUSIÓN DE LA MANIFESTACIÓN LEGÍTIMA. El Estado garantizará que las manifestaciones legítimas cuyo objeto sea dar visibilidad a reivindicaciones de derechos o demandas ante autoridades públicas o entidades privadas, cuenten con la adecuada difusión en medios públicos, ya sean radiales, televisivos, gráficos y digitales.

Artículo 32.- DIFUSIÓN DE LA MANIFESTACIÓN ILEGÍTIMA. Sin perjuicio de ser considerada ilegítima conforme los términos de la presente Ley, el mediador podrá ofrecer a los manifestantes dar adecuada difusión en los medios mencionados en el artículo anterior cuando considere que exista cooperación por parte de aquéllos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 33.- La Secretaría de Información Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, en su carácter de administrador de los medios de difusión que se encuentran bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo, y los organismos equivalentes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, garantizarán la difusión de los hechos normados en esta ley.

Artículo 34.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La presente iniciativa tiene su origen en la necesidad de saldar una deuda legislativa garantizando los derechos de los ciudadanos en el contexto de manifestaciones públicas.

En las manifestaciones públicas suele haber un conflicto de intereses, una colisión de derechos. Por un lado, encontramos la libertad de expresión, de reunión, el uso del espacio público y el derecho a peticionar a las autoridades y, por el otro, el derecho a circular libremente. En todos los casos, además, el Estado debe garantizar la integridad física de las personas. El amplio espectro de derechos que se ponen en juego en este tipo de conflictos sociales, encuentran amparo constitucional, principalmente en los artículos 14 y 33 de la Constitución Nacional, y convencional, entre otros, en los siguientes artículos: 5, 7, 13, 15 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13, 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y IV, VIII, XXI y XXIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

No obstante lo anterior, ningún derecho es absoluto, lo que significa que toda potestad puede ser reglamentada, aunque con la prudencia precisa para no resultar cercenada, según el artículo 28 de la Constitución Nacional. Sobre el particular, es importante recordar que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXVIII, reza *“los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”*.

En este sentido, fue que la Presidenta de la Nación nos llamó a legislar sobre el particular al abrir las sesiones de este año, al decir, en consonancia con lo expresado más arriba, que el derecho de protesta se encuentra amparado por la Constitución Nacional y reconocido por Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, aunque esto no habilita a que se ejerza ilimitadamente y sin ninguna clase de regulación, en desmedro de derechos igualmente atendibles de otros ciudadanos.

Cuando nos referimos en este proyecto de ley a las manifestaciones públicas, estamos hablando especialmente de *“aquellas reuniones que se realizan en el espacio público, que constituyen manifestaciones colectivas de la libertad de expresión, ejercitada a través de grupos, que operan como procedimiento del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones”*¹.

Una forma de manifestación pública es la protesta social, que tiende a ser un medio para dar visibilidad a un reclamo. El derecho a protestar es una de las aristas de la libertad política, ya que la crítica integra los fundamentos de los regímenes democráticos. La

¹ Perelman, Marcela.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Presidenta de la Nación, al instarnos a legislar sobre las manifestaciones públicas hizo énfasis en que *“todo el mundo tiene derecho a protestar, pero no cortando las calles impidiendo que la gente vaya a trabajar”*. En efecto, de lo que se trata es que ambos derechos sean garantizados: por un lado el de circular o transitar libremente, y por el otro, el derecho a manifestarse públicamente mediante la protesta social.

En este sentido, el reclamo de la Presidenta por la libertad de circulación es una demanda no sólo política, sino eminentemente social; no es más legítimo el derecho a protestar que el derecho a circular libremente, y viceversa. Por lo tanto, es plenamente atendible la exigencia que se le hace al Estado de normas claras que permitan transitar todo el territorio nacional, ya sea en calles, avenidas, rutas o autopistas. Pero es igualmente atendible el reclamo por la no represión de la protesta social.

Esta situación de delicado equilibrio entre derechos que el Estado debe garantizar nos plantea a los legisladores un desafío muy particular. Por ello, nos proponemos con este proyecto dar a la sociedad normas claras relativas a las manifestaciones públicas, definiéndolas y caracterizándolas, estableciendo pautas concretas acerca de sus formas de realización y, especialmente, sus límites. Entendemos que, excedidos éstos últimos, el Estado tiene el deber de involucrarse para restituir los derechos afectados. Aunque también es necesario que esta intervención institucional esté sujeta a límites que funcionen como garantías tutelares de la integridad de todas y todos.

Se trata, en definitiva, de dar reglas precisas a la ciudadanía. No sólo a la ciudadanía individualmente considerada, que en esta normativa podrá encontrar una garantía a su derecho de circular libremente. Sino también, a la ciudadanía como colectivo que se expresa y que puede ejercer su derecho a manifestarse, teniendo en cuenta que el uso de la fuerza pública se encuentra regulado y restringido, y que esta ley garantiza la adecuada difusión mediática. Serán igual de claras las reglas para el propio Estado en todos sus niveles y poderes: este proyecto puede contribuir a dar uniformidad a una problemática donde las respuestas judiciales y ejecutivas suelen tener criterios dispares, que van desde la absoluta inacción, pasando por la protección, a la más violenta represión.

Asimismo, somos conscientes del reclamo que puede efectuar un grupo de personas por vías no institucionales, buscando visibilizar sus demandas y que éstas sean recogidas por el Estado. En consecuencia, este proyecto de ley pretende hacer más eficiente la relación que se genera entre quienes buscan ser oídos y el gobierno. Concretamente, esperamos que el reclamo se lleve adelante a través de canales institucionales, brindando así herramientas que mejoren el diálogo entre los funcionarios políticos y la ciudadanía.

Contra otras soluciones que pretenden restringir derechos, recurriendo al Código Penal para agravar las penas de tipos ya existentes o tipificando nuevas acciones como delito, nosotros proponemos garantizar y afianzar derechos. Hay que tener presente que las consecuencias más graves se han producido, no por hechos propios de los manifestantes,



H. Cámara de Diputados de la Nación

sino por la violencia institucional ejercida contra éstos². Como integrantes de este proyecto iniciado en 2003, no podemos dejar de pensar que la democracia sólo se fortalece promoviendo más y mejor democracia y que el camino hacia ello es la ampliación de los derechos, y no su restricción.

Respecto de las limitaciones al uso de la fuerza pública aquí previstas, no son una novedad, sino que representan la continuación de una clara decisión política tomada por el Presidente Néstor Carlos Kirchner y continuada por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner: la no represión de la protesta social. Mediante una práctica constante, el control de los operativos de seguridad ha sido otorgado a personal civil, y no a las fuerzas públicas. El Protocolo del Ministerio de Seguridad relativo a la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas del año 2011 garantiza el mencionado control civil y la prohibición absoluta del uso de armas de fuego en manifestaciones. Sin embargo, ésta es una oportunidad única de profundizar esta decisión política de no represión. Primero, elevando el rango normativo, de Protocolo Facultativo a Ley Nacional, para luego homogeneizar a los derechos y obligaciones aquí consagrados a nivel nacional. Segundo, para que ya no dependa de la voluntad política del Poder Ejecutivo, sino para brindar la estabilidad propia que confiere toda Ley Nacional emanada del Congreso de la Nación.

En suma, anhelamos que este proyecto de ley sirva como un aporte concreto a los principios democráticos. Creemos indispensable continuar garantizando derechos, en este caso los de protestar y peticionar ante las autoridades, en sintonía con otras medidas democráticas y respetuosas de los Derechos Humanos tomadas por este gobierno que han sido emblemáticas. Si bien muchas veces expresados los anteriores mediante manifestaciones públicas que afectan y colisionan con intereses de terceros como el derecho a la libre circulación, con esta iniciativa legislativa deseamos contribuir a la convivencia ciudadana, entendiendo, una vez más que los derechos deben promoverse, no restringirse. Debemos estar orgullosos de la generación de más y mejores posibilidades de ejercer derechos, eso es un deber de una Democracia Constitucional, de sus miembros, y fundamentalmente de sus representantes.

Por los motivos expuestos, espero que los Sres. Diputados y Diputadas puedan acompañarme con esta medida.

² Por ejemplo, al referirse al periodo 1996 – 2002, el CELS (2003) expresa que *(e)stos comportamientos provocaron decenas de muertos y cientos de heridos y detenidos durante los últimos años. Muertes y lesiones que un obrar prudente de los órganos del Estado encargados de la administración de la fuerza pública hubiera podido evitar sólo enmarcando su obrar en el debido respeto a los derechos elementales de la persona* (Página 120).



H. Cámara de Diputados de la Nación

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2003, El Estado frente a la protesta social. Temas para pensar la crisis 1996-2002, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI.
- CELS, 2009, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, 2010, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, 2011, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, 2012, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, 2013, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013 Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gargarella, Roberto: “¿Un camino sin salida? El derecho ante los cortes de ruta”, en Revista Nueva Doctrina Penal, 2001/A, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.
- Perelman, Marcela: “La regulación de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas. Avances y cuestiones pendientes”. <http://www.minseg.gob.ar/node/985>.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl: “Derecho penal y protesta social” en Eduardo Bertoni (compilador), “¿Es legítima la criminalización de la protesta social?”, 2010, Buenos Aires, Universidad de Palermo.