

## VISTO:

Los trámites nros. **27130/24**, **28051/24** y **28642/24**, iniciados de oficio por esta Defensoría del Pueblo, con el objeto de documentar el desarrollo de las manifestaciones públicas que tuvieron lugar los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, en el marco del debate legislativo por el veto a la ley de reforma jubilatoria aprobada por el Congreso Nacional.

## Y CONSIDERANDO QUE:

### I.- Introducción

Atento las misiones y atribuciones conferidas a este Órgano Constitucional en lo que respecta a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales dentro del ámbito de esta Ciudad, se estima oportuno emitir un pronunciamiento por entender que los hechos ocurridos en el contexto de las manifestaciones públicas que tuvieron lugar los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, configuran un caso de gravedad institucional.

En este orden de ideas, el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece que es misión de esta Defensoría del Pueblo “... *la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración (...) vela por la defensa y protección de los derechos y garantías de los habitantes frente a hechos, actos u omisiones de las **fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local...***” (lo resaltado es propio).

En el marco de esas misiones, específicamente en su rol de observador de derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas y protestas sociales, el organismo viene monitoreado atentamente la gestión de estos eventos por parte de las autoridades a cargo de la seguridad a los fines de verificar el respeto y protección de los derechos humanos de los/as manifestantes y de aquellas otras personas no participantes.

A continuación, se realizará un análisis de los sucesos ocurridos durante aquellas jornadas.

## **II.- Hechos**

Durante el transcurso del año 2024, numerosos grupos de personas adultas mayores jubiladas se manifiestan pública y pacíficamente todos los días miércoles frente al Congreso de la Nación Argentina (Congreso Nacional), con el objeto de exigir mejoras en sus condiciones de vida, particularmente en sus haberes jubilatorios considerados insuficientes para cubrir las necesidades más básicas y elementales.

Cabe aclarar que, durante las concentraciones realizadas, los/as manifestantes recorrieron el perímetro del Congreso Nacional, en una especie de abrazo simbólico, movilización iniciada desde Avda. Rivadavia hacia calle Combate de los Pozos, para girar en la calle Hipólito Yrigoyen y concluir en Avda. Entre Ríos intersección Avda. Rivadavia.

Los días miércoles 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, intentaron expresar su oposición al veto presidencial de la reforma jubilatoria que les otorgaba mejoras a los haberes frente al proceso inflacionario que golpea al país.

Para la última de esas jornadas, estaba previsto que la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (Cámara de Diputados), abordara el tratamiento del veto

presidencial y, desde las semanas previas, movimientos sociales, políticos y sindicales anunciaron públicamente su apoyo a la ley sancionada y su decisión de adherir a la protesta.

A continuación, se expondrán los sucesos ocurridos durante cada una de aquellas jornadas.

### **II.i.- Miércoles 28 de agosto de 2024**

Los/as manifestantes quisieron realizar un acto pacífico frente al edificio del Anexo “A” de la Cámara de Diputados, ubicado en Avda. Rivadavia 1841, y posteriormente la manifestación ritual habitual.

Ese día, extensos cordones de agentes de la Policía Federal Argentina (PFA) intervinieron con escudos y palos con el fin de evitar que la manifestación interfiriera con el tránsito de la Avda. Rivadavia, pese a que éste no se encontraba afectado.

La intervención policial, en medio de la circulación vehicular que fluía por los carriles de la Avda. Rivadavia, implicó empujar a los/as jubilados/as manifestantes contra la vereda **acudiendo a golpes de escudos y palos**. Ante la resistencia opuesta a la violencia ejercida por las fuerzas policiales los/as efectivos/as intensificaron su respuesta y arrojaron gas pimienta contra todos/as los/as manifestantes hasta que finalmente la protesta fue disuelta<sup>[1]</sup>.

Esa intervención dejó varios/as heridos/as afectados/as por el uso de disuasivos químicos y otros con traumatismos por los golpes. No se registraron detenciones.

### **II.ii.- Miércoles 4 de septiembre de 2024**

La situación se reiteró el día 4 de septiembre de 2024, pero esta vez se observó **un desproporcionado despliegue de agentes** de las tres fuerzas -PFA, Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y Prefectura Naval Argentina (PNA)-. **Cientos de uniformados/as equipados/as con todo tipo de recursos antidisturbios** inundaron los alrededores del Congreso Nacional.

Para las 15:00 horas los grupos de jubilados/as arribaron a las afueras del edificio del Anexo "A" de la Cámara de Diputados, donde vigilados/as por un cordón policial, realizaron un acto. Paralelamente, otro gran grupo de manifestantes de distintas agrupaciones sociales y políticas se encontraban sobre la Plaza del Congreso - comúnmente llamada Plaza de los Dos Congresos-.

Cuando el grupo que protestaba frente al edificio del referido Anexo "A" intentó comenzar la ronda alrededor del Congreso Nacional, efectivos de la PNA se desplegaron formando un cordón sobre la calle Combate de los Pozos (intersección Avda. Rivadavia) para evitar que los/as manifestantes pasaran por allí y ante la insistencia de estos/as, **acudieron a los escudos, palos y gas pimienta** sin poder evitar que la columna finalmente traspasara la barrera. Al llegar los/as manifestantes a la Avda. Entre Ríos, efectivos de la PFA intentaron evitar que se afectara el tránsito en la intersección de la Avda. Rivadavia, nuevamente acudiendo a la fuerza contra manifestantes. En ese momento se sumó la GNA, que procedió a dispersar a los/as que estaban en esa intersección, desplazándose por Avda. Callao, llegando su actuación hasta la intersección con la calle Tte. Gral. Juan D. Perón.

Uno de los sucesos más impactantes de lo ocurrido ese día quedó capturado en un video que rápidamente se viralizó por redes sociales [\[2\]](#). En las imágenes, se puede observar no solo un **ejercicio de la fuerza desproporcionado** hacia las personas que se manifestaban, sino también una preocupante falta de profesionalismo que refleja la gravedad de la situación.

Allí, primero se vio por lo menos a una veintena de agentes de la PFA portando solo camperas con las siglas de la institución, **sin identificación alguna**. Esos efectivos intentaban detener a una persona que estaba en el piso oponiendo resistencia mientras un grupo de manifestantes procuraba evitar que ello sucediera, produciéndose forcejeos y hasta golpes de puño. En un momento unos oficiales salieron corriendo a un hombre mayor que tiraron en el piso y entre varios **intentaban reducirlo de manera violenta**, mientras tanto la multitud procuraba interferir, saliendo algunos policías a correr de manera desaforada a otros manifestantes. A su paso empujaban a todas las personas que estaban en el camino, propinaban golpes de puño y gritaban, entre estas personas había **un hombre que utilizaba muletas para caminar que terminó en el piso como consecuencia de esos empujones**. También, en el medio de dicha escena se observa una mujer en sillas de ruedas que era alejada de esa zona por otras.

El día concluyó con **varios heridos y dos personas detenidas**. El Cuerpo de Evacuación y Primeros Auxilios (CEPA Argentina) informó sobre veintinueve (29) asistencias y dos (2) derivaciones al Hospital General de Agudos “Dr. José M. Ramos Mejía”, una de estas se trató de una mujer de sesenta y un años de edad, que presentó **traumatismo de tórax por golpe** y arritmia, la restante una joven menor de edad que presentó **convulsiones**. En relación con las demás asistencias, se trataron la mayoría de **afectados/as por la exposición a gases químicos**.

### **II.iii.- Miércoles 11 de septiembre de 2024**

Numerosas organizaciones sociales, políticas y sindicales se sumaron en apoyo a la manifestación anunciada por los/as jubilados/as para el referido día; con la particularidad que el Congreso Nacional sesionaría con el fin de confirmar o rechazar el veto presidencial de la ley que establecía una nueva fórmula previsional con una recomposición del 8,1% de las jubilaciones retroactiva y fijaba el haber mínimo por encima de la canasta básica con actualización según la inflación.

A mitad de la mañana se pudo observar un **desproporcionado operativo de fuerzas federales** en los alrededores del Congreso Nacional, integradas por oficiales de Infantería

de la GNA, de la PFA y de la PNA, furgones, micros de traslado, carros hidrantes y grupos especiales motorizados. Se puede asegurar, sin lugar a duda, que la presencia policial superaba los mil efectivos.

Para el mediodía, la Plaza de los Dos Congresos había sido vallada sobre la Avda. Entre Ríos desde la Avda. Rivadavia hasta la calle Hipólito Yrigoyen, donde se desplegó un cordón policial con efectivos de la PFA que portaban cascos. Se dispuso otro vallado a lo largo de la Avda. Rivadavia (del lado del Congreso Nacional) intersección con Avda. Callao para evitar el ingreso por la primera calle, **tanto de autos como de manifestantes. El tránsito ya se encontraba cortado por el operativo.** Con el correr de los minutos arribaron gran cantidad de manifestantes que, dado el despliegue policial, ocuparon la Plaza en cuestión y las calzadas de la Avda. Rivadavia y de la calle Hipólito Yrigoyen, detrás de las vallas, unas dos (2) o tres (3) cuadras hacia el lado del bajo porteño.

Asimismo, se desplegó una gran cantidad de efectivos de Infantería de la GNA y de la PFA sobre la Avda. Entre Ríos que formaron varios cordones a la altura de la calle Alsina con un carro hidrante detrás destinado a evitar que columnas de manifestantes ingresaran por esa zona a la Plaza de los Dos Congresos. Cabe destacar que muchos de esos oficiales se desplegaron portando escopetas en sus manos. Luego, un extenso cordón de policías de la PFA avanzó sobre Avda. Entre Ríos a la altura del Congreso Nacional para desplazar a algunos manifestantes que se encontraban allí y finalmente posicionarse formados unos metros antes de la intersección con Avda. Rivadavia, lugar donde minutos previos a la votación se sumaron un carro hidrante y varias motocicletas del Grupo de Operaciones Motorizadas Federales de la PFA (GOMF).

Hasta el momento de la votación la manifestación se desarrollaba de manera absolutamente pacífica. Minutos después de ocurrida esta, un grupo reducido de personas voltearon las vallas ubicadas sobre las Avdas. Rivadavia y Callao. **Detrás de ese vallado, llamativamente, no había presencia policial alguna, así como tampoco la había dentro de ese perímetro que se pretendía custodiar.** Ello, a pesar de la gran cantidad de efectivos desplegados en el operativo.

A los minutos de ocurrida dicha situación, desde la calle Combate de los Pozos ingresó un numeroso grupo de gendarmes portando escudos, palos y escopetas en mano, que formados en cordón avanzaron contra las personas, desplazándolas hacia la Avda. Callao; detrás de ellos, se posicionó un carro hidrante.

Paralelamente, el cordón de agentes federales que estaba apostado sobre la Avda. Entre Ríos se desplazó hacia la Avda. Rivadavia (con dirección hacia el bajo porteño) ingresando cientos de prefectos que comenzaron a dispersar a los/as manifestantes que se encontraban sobre la Avda. Callao, a la vez que se realizaban detonaciones (detrás de ellos también avanzaba un carro hidrante). En esa intervención acudieron al **uso de escudos** -en muchos casos utilizados de manera horizontal contra manifestantes-, **palos y la utilización de gas pimienta** contra las personas que se encontraban allí. Asimismo, avanzaron más allá de la calle Bartolomé Mitre y formaron un cordón para evitar el paso hacia el lado de la Plaza de los Dos Congresos.

Mientras sucedían esos acontecimientos, una cantidad abrumadora de efectivos de la PFA y también prefectos, munidos de escudos, cascos, palos, aerosoles químicos y algunos con escopeta en mano, ingresaron a la Avda. Rivadavia con el fin de dispersar a los/as manifestantes que se encontraban en esa zona, detrás de ellos se posicionó un carro hidrante y las motos del GOMF cuyos segundos tripulantes se pararon en la moto con las escopetas en mano.

Por un lado, los Prefectos empujaron a las personas hacia la Plaza referida y luego avanzaron efectivos de la PFA sobre los/as manifestantes. En ese paso, se registró una de las situaciones más graves cuando al encontrarse **una niña de diez años de edad en el piso** abrazada a su madre, y un grupo de manifestantes requerían a los efectivos que no avanzaran sobre ellas, los agentes de la PFA, desoyendo el pedido, **empujaron, golpearon y arrojaron gas pimienta contra todas esas personas y directamente en la cara de la menor que debió ser asistida por el Cuerpo de Rescatistas** que cumplía funciones en la zona. Este grupo no estaba realizando actos de violencia y tampoco representaban peligro alguno<sup>[3]</sup>.

Esa situación quedó capturada en infinidad de videos que son de público conocimiento, donde se pudo observar que la niña era asistida mientras lloraba de manera desconsolada [\[4\]](#). Otras de las imágenes más impactantes fue cuando **un grupo de policías motorizados del GOMF avanzaron con las motocicletas sobre una mujer de edad avanzada** que no fue impactada por el vehículo gracias a la rápida intervención de una persona que la sujetó [\[5\]](#). Cabe señalar que lo relatado es objeto de una investigación judicial.

A partir de allí fue incesante la intervención de efectivos de la PFA y de la PNA a lo largo de la Avda. Rivadavia hasta por lo menos la calle Paraná con el objeto de liberar la zona de las personas que pacíficamente estaban allí. Para ello, acudieron a golpes, **arrojaron gas pimienta de manera indiscriminada, gases lacrimógenos y disparos incesantes de balas “antitumulto (AT)” (balas de goma) hacía todos los/as manifestantes**, entre los/as que se encontraban personas adultas mayores, trabajadores/as de la comunicación e integrantes del grupo de evacuación y primeros auxilios (CEPA).

Asimismo, se registraron situaciones aisladas donde algunas personas arrojaron piedras y otros elementos contra los efectivos, sin embargo, estos avanzaron contra todas las personas presentes, sin distinción de los violentos y sin que se observaran acciones concretas hacía estas personas tendientes a contener esa situación.

Pasadas las 18:00 horas la zona se encontraba liberada de manifestantes y la circulación restablecida prácticamente en toda el área. El día concluyó con dos (2) personas detenidas y múltiples heridos.

En ese último sentido, el CEPA informó que en el contexto de la manifestación pública habían realizado un total de treinta y ocho (38) asistencias, de las cuales doce (12) habían sido derivadas para atención en nosocomios. Destacaron que, entre esas derivaciones, **se encontraba una mujer de unos 78 años de edad que quedó atrapada en una de las avanzadas de la policía y se descompensó**. El resto de las asistencias habían sido por exposición a gases irritantes.

También, **se informó que algunos de los miembros del CEPA resultaron heridos por impacto de proyectiles de goma.**

Por otro lado, el Servicio de Emergencias Médicas, asistió a doce (12) personas. Entre los diagnósticos, se informó: **hombre de 45 años de edad con trauma de cráneo leve sin traslado; hombre de 25 años de edad con convulsiones con traslado al Hospital General de Agudos “Dr. Cosme Argerich”; hombre de 42 años de edad con crisis de ansiedad sin traslado; mujer de 36 años de edad con crisis nerviosa, sin traslado; hombre de 65 años de edad con traumatismo de cráneo o encéfalocraneano (TEC) que se estaba evaluando; mujer de 58 años de edad con palpitaciones; mujer de 70 años de edad por caída de propia altura; hombre de 42 años de edad con heridas múltiples de bala de goma traslado al Hospital General de Agudos “Dr. José M. Ramos Mejía”; mujer adulta con traumatismo en rostro y herida por bala de goma; hombre adulto caído de propia altura con herida cortante; hombre de 52 años de edad con hemorragia; hombre de 37 años de edad por intoxicación gas.**

### **III.- Análisis**

En el contexto de las manifestaciones públicas que tuvieron lugar los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, **se observó -especialmente el último día- una presencia excesiva y desproporcionada de fuerzas federales (PFA, GNA y PNA) desplegadas en los alrededores del Congreso Nacional, cuyas intervenciones llegaron incluso hasta las Avdas. Callao y Rivadavia y las calles Tte. Gral. Juan D. Perón y Paraná.**

Los/as efectivos actuaron en jurisdicción local, bajo las directivas del Ministerio de Seguridad de la Nación. El marco normativo y los criterios de actuación en los que se sustentaron las intervenciones estuvo dado por el “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación”, dispuesto por el Ministerio de Seguridad de la Nación mediante la Resolución n° RESOL-2023-943-APN-MSG<sup>[6]</sup> (conocido como “Protocolo Antipiquete”).

El operativo de seguridad fue diagramado con la violación del deber de tutela especial que pesa sobre el Estado -fuerzas de seguridad- respecto de los grupos vulnerados compuestos por personas adultas mayores y niños/as; y se patentó en la intervención de los/as funcionarios/as encargados/as de hacer cumplir la ley que actuaron haciendo un uso de la fuerza excesivo, desproporcionado, ilegal e irracional contra manifestantes, en vez de promover un abordaje pacífico.

Del análisis de los sucesos ocurridos, esta Defensoría del Pueblo, en su calidad de observadora de derechos humanos y de las normas que rigen la gestión democrática de las manifestaciones públicas y las protestas sociales, puede concluir que:

### **III.i.- La intervención de las fuerzas de seguridad federales contrarió la propia letra del “Protocolo Antipiquete” y vulneró la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En la Resolución nº **0281/24**<sup>[7]</sup> este Órgano Constitucional abordó y analizó de forma exhaustiva los aspectos vinculados con el “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación”, dispuesto por el Ministerio de Seguridad de la Nación mediante la Resolución nº RESOL-2023-943-APN-MSG -conocido como “Protocolo Antipiquete”), y realizó una serie de recomendaciones y exhortaciones a los Ministerios de Seguridad local y nacional.

Sin embargo, los hechos abordados en la presente Resolución, tornan necesario **retomar ese análisis y reiterar las recomendaciones ya efectuadas**, toda vez que, conforme surge de los sucesos documentados las fuerzas policiales y de seguridad federales, en cumplimiento del Protocolo referenciado, se desplegaron en territorio de esta Ciudad y desarrollaron un conjunto de conductas y acciones enderezadas a intervenir en la gestión de las movilizaciones que se llevaron a cabo en el lugar, liberar las vías de circulación ocupadas, y dispersar a los/as manifestantes.

Valga recordar que el Protocolo en cuestión establece que: “... *las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales **intervendrán** frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal. También podrán intervenir en territorios provinciales o de la CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES en los casos y bajo las condiciones establecidas por los artículos 23 y 24 de la ley de Seguridad Interior N° 24.059...*” (art. 1° - lo resaltado es propio).

Sin embargo, las intervenciones en esta jurisdicción, no cumplimentaron los recaudos de excepcionalidad que expresa y taxativamente establecen los arts. 23 y 24 de la Ley Nacional n° 24.059<sup>[8]</sup> -y modificatorias- de Seguridad Interior y que la propia Resolución administrativa invoca.

El art. 23, de la Ley Nacional n° 24.059 -y modificatorias-, estipula que: “... **El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos:** a) **Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;** b) **Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;** c) **En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil...**” (lo resaltado es propio).

A su vez, el art. 24, establece que: “... *Producidos los supuestos contemplados en el artículo precedente, el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación (...)* **Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional...**” (lo resaltado es propio).

Resulta evidente que **en las jornadas de los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, no se configuró ninguno de los supuestos mencionados**, es decir, no se verificó una hipótesis de peligro colectivo para la vida, la libertad o el patrimonio de las personas; tampoco hubo amenaza a los derechos y garantías constitucionales o al sistema democrático ni se verificó ninguna situación de desastre y, finalmente, tampoco se conoció sobre la existencia de requerimiento de las autoridades locales, **por lo que la actuación de las fuerzas de seguridad nacionales careció de todo sustento legal y vulneró gravemente atribuciones y potestades constitucionales y legales propias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Los dos primeros días, los efectivos actuaron directamente para evitar cualquier interferencia en la circulación vehicular, mientras que el día 11 de septiembre de 2024, lo hicieron con la firme decisión de liberar las calzadas -que previamente habían sido inhabilitadas por el ejecutivo nacional- una vez ocurrida la votación dentro del Congreso Nacional.

A mayor abundamiento cabe reseñar que **las autoridades nacionales ni siquiera llegaron a invocar como sustento de su intervención algunos de los supuestos de la Ley Nacional nº 24.059 -y modificatorias-, y mucho menos a justificarlo suficientemente, pese que la propia letra del Protocolo referido, así lo exige.** En ese sentido, resulta dable recordar que, en el diseño constitucional ideado por nuestros constituyentes, las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente por la Constitución federal; se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas (arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional [CN]).

Asimismo, la reforma constitucional del año 1994 consagró expresamente la autonomía de esta Ciudad y le otorgó un estatus jurídico distintivo en el sistema federal argentino que quedó consagrado en el nuevo art. 129 de la CN. Con este reconocimiento los/as constituyentes reformadores/as introdujeron a esta Ciudad como un actor pleno del sistema federal lo que impide que reciba el trato de un territorio federalizado, propio de una época en la que carecía de autonomía.

Con la sanción de la Ley Nacional n° 24.588<sup>[9]</sup> -y modificatorias-, **el Congreso Nacional deslindó las competencias federales y locales en materia de seguridad asignando a esta Ciudad todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales**, reservándole al Gobierno nacional únicamente las funciones necesarias para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales (art. 7° -sustituido por el art. 1° de la Ley Nacional n° 26.288<sup>[10]</sup> y modificatorias-). En ese sentido, el art. 34 de la Constitución local, dispone que: “... *La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes. El servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo...*”.

Finalmente, con la sanción de la Ley n° 5688<sup>[11]</sup> (según texto consolidado por Ley n° 6588<sup>[12]</sup>), la Legislatura local estableció “... *las bases jurídicas e institucionales fundamentales del Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en lo referente a su composición, misión, función, organización, dirección, coordinación y funcionamiento, así como las bases jurídicas e institucionales para la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública.*” (art. 1°); y, estipuló en su art. 4°, que: “... ***La seguridad pública es deber propio e irrenunciable del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debe arbitrar los medios para salvaguardar la libertad, la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden público...***” (lo resaltado es propio).

De lo expuesto se deduce con absoluta claridad **la ilegalidad de la actuación desplegada por las fuerzas de seguridad nacionales en esta Ciudad**, toda vez que el operativo diseñado **violentó los términos expresos de la Ley de Seguridad Interior, contrarió incluso el propio texto del Protocolo dictado por el Ministerio de Seguridad de la Nación y no constituyó el ejercicio de potestades constitucionales o legales que le competan a las autoridades federales.**

Por mandato constitucional le corresponde a esta Ciudad -al igual que a cada una de las provincias- la atribución de decidir sobre los modos de promover y garantizar la seguridad en la jurisdicción local. Una intervención federal de estas características en una temática de competencia local **resulta una intromisión en las facultades que corresponden al**

**gobierno autónomo; avasalla la institucionalidad local y vulnera gravemente la autonomía de esta Ciudad.**

Al efecto, este Órgano Constitucional considera relevante **recordar que del art. 6º de la Constitución porteña emerge un mandato expreso e irrenunciable a las autoridades constituidas de esta Ciudad, de preservar y tutelar adecuadamente esa autonomía, y cuestionar cualquier norma o vía de hecho que pretenda limitarla.**

**III.ii.- El “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación” es contrario a la Constitución Nacional e Inconvencional**

Cabe destacar que **el núcleo central de dicho Protocolo se erige sobre la prohibición de cortar la circulación vehicular en el contexto de una manifestación pública y protesta social** y la obligatoriedad de que las personas que deseen manifestarse lo hagan sobre la vereda. Incumplida la disposición, el protocolo habilita la intervención de fuerzas federales para conservar el orden y la utilización de la fuerza.

**El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho a la manifestación y a la protesta social a través de la protección armónica y conjunta del derecho a la libertad de expresión y opinión, a la libertad de reunión y a la libertad de asociación** (atrs. 13, 15 y 16 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” - Pacto de San José de Costa Rica- aprobada por la República Argentina mediante la Ley Nacional nº 23.054<sup>[13]</sup> -y modificatorias-; inc. 1] del art. 20 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”; arts. 19, 21 y 22 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”).

A su vez, el Estado Argentino forma parte del Sistema Universal e Interamericano de protección de Derechos Humanos lo cual le impone la obligación de respetar, proteger y promover los derechos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos que, por imperio del inc. 22) del art. 75, gozan de jerarquía constitucional.

El **derecho humano fundamental de reunión pacífica** “... Junto con otros derechos conexos, **constituye también el fundamento mismo de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo...**”<sup>[14]</sup>. “... En democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y **bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. (...) El uso del espacio público que hace la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular...**”<sup>[15]</sup> (lo resaltado es propio).

La libertad de reunión pacífica es un derecho humano fundamental y debe disfrutarse sin restricciones en la mayor medida posible. Sin embargo, sabido es que los derechos no son absolutos y al igual que los demás derechos, los de reunión pacífica “... **pueden estar sujetos a ciertas limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en razón de la seguridad nacional o la integridad de la población, el orden público, la protección de la salud o de la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás...**”<sup>[16]</sup> (lo resaltado es propio).

En ese orden, resulta esencial que **las eventuales restricciones que se impongan tengan un fundamento legítimo y reconocido en la ley**. Así se ha sostenido que: *En la segunda frase del artículo 21 se dispone que “... el ejercicio del derecho de reunión pacífica solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley. Ello plantea el requisito formal de legalidad, similar al requisito de que las limitaciones deben estar “previstas por la ley” en otros artículos del Pacto. Por lo tanto, las restricciones se deben imponer por medio de la ley o resoluciones administrativas basadas en la ley (...) Las restricciones deben ser una respuesta adecuada a una necesidad social apremiante y obedecer a uno de los motivos permitidos en virtud del artículo 21 (...) deben ser proporcionadas, lo cual requiere sopesar la naturaleza y el efecto perjudicial de la injerencia en el ejercicio del derecho frente al beneficio resultante para uno de los motivos de la injerencia (...) Si el perjuicio supera al beneficio, la restricción es desproporcionada y, por lo tanto, no es admisible...”<sup>[17]</sup>.*

**Los derechos humanos se erigen como límites infranqueables al ejercicio arbitrario de la autoridad y constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana.** A la luz del análisis realizado y de la confrontación de la Resolución n° RESOL-2023-943-APN-MSG con los estándares internacionales de protección del derecho de manifestación y protesta social, no cabe más que concluir **su incompatibilidad con la Constitución Nacional e inconvencionalidad.**

En sentido coincidente se expresaron los **Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos** quienes analizaron la referida Resolución y concluyeron que la justificación que emplea el art. 1° de la misma, para habilitar la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad (impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación) no sería conforme a lo que señala el estándar internacional, cuyo contenido y alcance está determinado principalmente por la Observación General n° 37 del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho de reunión pacífica. Esta observación prescribe que las reuniones pacíficas pueden promover ideas u objetivos polémicos que pueden causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica, y reconoce que las afectaciones a la libertad de circulación, intencionadas o no, pueden ocurrir y por lo mismo, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones por parte del derecho internacional. La interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye violencia, esto significa que la verificación de estas circunstancias no habilita por sí solas la dispersión ni la actuación de las fuerzas de seguridad<sup>[18]</sup>.

Asimismo, y atento a que el objetivo primario del Protocolo es la liberación de las vías de circulación frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, aun cuando existieran vías de circulación alternativas, los Relatores Especiales recuerdan que, de acuerdo a los estándares internacionales, la obligación de los agentes encargados de

hacer cumplir la ley en una reunión no consiste primariamente en controlarla o reestablecer el orden; **su obligación inicial y principal es facilitar la protesta pacífica y el ejercicio de los derechos que en ella confluyen**<sup>[19]</sup>.

Asimismo, los Mandatos alertan que con la subsunción de las protestas pacíficas al art. 194 del Código Penal (aun cuando existan vías alternativas) el ejecutivo asumiría facultades excesivas que son propias del poder judicial, y criminalizaría el derecho a la protesta que es un derecho humano fundamental.

### **III.iii.- Inobservancia del deber de tutela especial sobre las personas mayores**

A través de la Ley Nacional n° 27.360<sup>[20]</sup> -y modificatorias-, se aprobó “... **la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, adoptada por la Organización de los Estados Americanos durante la 45a Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2015...” (art. 1°); cuyo objeto es “... *promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad...*” (art. 1° de su Anexo I) (lo resaltado es propio).

La Convención define a la persona mayor como “... *Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor*” (art. 2° del Anexo I de la Ley Nacional n° 27.360 -y modificatorias-); y reconoce a estas personas como un grupo vulnerable que **requiere una protección especial**.

En consecuencia, los Estados parte tienen el deber de garantizar su bienestar, asegurando el pleno goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones, así como también la obligación de protección. Esto incluye garantizar el acceso a servicios de salud, combatir la discriminación por edad, **promover la participación social y protegerlos contra abusos y maltratos. Tal protección, va más allá de los deberes**

**generales de cuidado que un Estado tiene hacia sus ciudadanos, configurándose como una tutela específica y prioritaria.**

Entre los principios que establece la Convención, se destacan: “... a) *La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor (...)* c) *La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.* d) *La igualdad y no discriminación.* e) *La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.* f) *El bienestar y cuidado.* g) *La seguridad física (...)* k) *El buen trato (...)* m) *El respeto (...)* n) *La protección judicial efectiva...*” (art. 3º del Anexo I de la Ley Nacional nº 27.360 -y modificatorias-).

Por su parte, el Estado debe adoptar medidas para “... *prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención (...)* y *todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor...*” (art. 4º del Anexo I de la Ley Nacional nº 27.360 -y modificatorias-).

Los derechos a la libertad de expresión y de opinión, de reunión y de asociación, a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia; se encuentran especialmente protegidos e imponen a los Estados obligaciones y deberes específicos orientados a garantizar el ejercicio pleno de aquellos derechos, así como también a promover un entorno adecuado de ejercicio para las personas adultas mayores (arts. 9º, 14 y 28 del Anexo I de la Ley Nacional nº 27.360 -y modificatorias-).

Asimismo, establece la Convención que: “... **Se entenderá que *la definición de violencia contra la persona mayor* comprende, entre otros, distintos tipos de abuso, incluso el (...)** *maltrato físico (...)* *psicológico (...)* *y toda forma de abandono o negligencia que (...)* **sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra...**” (art. 9º del Anexo I de la Ley Nacional nº 27.360 y modificatorias - lo resaltado es propio).

De lo expuesto surge que, por **imperio del deber de tutela especial**, en las manifestaciones públicas y protestas sociales que participen personas mayores, **el Estado tiene la obligación agravada de diagramar operativos policiales de seguridad con un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos** que considere las particularidades de este grupo vulnerable, y garantice su seguridad sin afectar sus derechos y **priorice su bienestar por encima de todo**.

En el contexto de las manifestaciones públicas de los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, en las que se verificó una participación masiva de personas mayores jubiladas surge claramente que **los/as funcionarios/as a cargo de la planificación actuaron prescindiendo de aquella obligación de tutela especial**.

El **despliegue excesivo y desproporcionado** de un gran número de efectivos, munidos de **equipos antidisturbios**, la presencia de **carros hidrantes y grupos especiales motorizados** demuestra que **la estrategia adoptada estuvo lejos de priorizar los derechos humanos de los/as manifestantes**.

Se pudo observar que en las manifestaciones de los días 28 de agosto y 4 de septiembre de 2024, pese a que se desarrollaban prácticamente de manera pacífica, **las fuerzas policiales acudieron como primera alternativa al uso de la fuerza contra las personas mayores, los golpearon con escudos, palos y en algunos momentos, hasta utilizaron sus puños**.

Los agentes de la PNA, de la GNA, de la PFA y de la Policía de la Ciudad, abusaron de su posición de poder y, concretamente, **hicieron uso excesivo, desproporcionado, irrazonable e irracional de armas menos letales contra los/as manifestantes**, al punto tal de herir a varias personas. Asimismo, muchos de los/as participantes de la manifestación, que en su mayoría eran adultos/as mayores, fueron rociados/as con gas pimienta directamente en el rostro o cuerpo, con las implicancias que ello puede generar en las personas de esa edad.

Es importante tener en cuenta que la resistencia lógica y natural de los/as manifestantes ante lo que percibieron claramente como una acción injusta e ilegítima fue respondida con un aumento de la tensión por parte de las fuerzas de seguridad que, **en lugar de optar por el diálogo, intensificaron el conflicto acudiendo al uso indiscriminado de disuasivos químicos irritantes (gas pimienta) contra las personas.**

Durante la jornada del día 11 de septiembre de 2024, las distintas intervenciones de Prefectos, Policías Federales, Gendarmes y motorizados del GOMF, además de ser claramente injustificadas y desmedidas, pasaron por alto la presencia de personas mayores.

**Y, como corolario de este mar de ilegalidades, arrojaron gas pimienta en el rostro de una niña de diez años de edad, que se encontraba caída en el piso junto a su madre y casi atropellan a una señora adulta mayor.**

Tales acciones se materializaron a través de un uso injustificado y excesivo de la fuerza, ignorando que las personas mayores y niños/as son más vulnerables a sufrir lesiones graves debido a su menor resistencia física; y que, la violencia cuando se dirige contra personas vulnerables puede causar estrés postraumático, ansiedad y miedo, lo que afecta, también, su bienestar mental.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instancia crucial en la defensa de los derechos humanos en las Américas cuya función es la de **monitorear, investigar y promover** el cumplimiento de las normas internacionales relativas a la libertad de expresión y otros derechos afines, ha abordado los derechos humanos fundamentales que están implicados en el contexto de las manifestaciones públicas y protestas sociales y las responsabilidades del Estado al responder ante estas manifestaciones.

En tal sentido, ha sostenido que entre los aspectos de central importancia en la gestión de una protesta por parte de las instituciones estatales se encuentran las instancias de interlocución y negociación vinculadas a la reducción del conflicto y de la violencia y a la preservación de la vida y la integridad física. Así como también, las acciones para dar seguridad a los/as manifestantes y terceros, en particular cuando **participan grupos vulnerados o especialmente protegidos**<sup>[21]</sup>.

Al respecto, cabe agregar que: “... *En el diseño e implementación de los operativos **debe prestarse especial atención a las formas desproporcionadas e ilegítima en que el uso de la fuerza puede afectar a ciertas personas y/o grupos en función de sus características particulares, tales como las mujeres (...) los niños, niñas y adolescentes (...) las personas con algún tipo de discapacidad o los adultos mayores. En ese sentido, los protocolos de actuación policial y la implementación y el control de operativos deben contener previsiones y prever medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas (...) Del mismo modo deben preverse las acciones específicas para la especial protección y atención de las personas que integran grupos que **deban ser especialmente protegidos o requerir cuidados especiales**...***”<sup>[22]</sup> (lo resaltado es propio).

En los presentes casos, las intervenciones de las fuerzas federales durante aquellas jornadas ponen de relieve que los operativos de seguridad fueron planificados y ejecutados **sin observar el deber de tutela especial sobre las personas mayores y grupos vulnerables** que impone al Estado la obligación de respetar los derechos humanos y garantizar la seguridad, la salud y el bienestar de las personas por encima de todo.

#### III.iv.- Uso desproporcionado, innecesario, ilegal e irracional de la fuerza

La obligación de protección especial hacia las personas mayores y grupos vulnerables en el contexto de manifestaciones públicas y protestas sociales debe complementarse con el **riguroso cumplimiento de las normas que regulan el uso de la fuerza pública**.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>[23]</sup> y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>[24]</sup>, son instrumentos internacionales fundamentales que gravitan de manera significativa en el contexto de las manifestaciones públicas y protestas sociales.

Ambos, establecen las normas y principios éticos y operativos que deben guiar la actuación de los cuerpos policiales, particularmente en situaciones que involucran el uso potencial de la fuerza. Es decir, se constituyen como guías normativas esenciales para asegurar que la policía actúe de manera ética, legal y responsable en la gestión de las manifestaciones públicas y protestas sociales, y se proteja tanto el orden público como los derechos de los/as manifestantes.

En consecuencia, **el uso de la fuerza coactiva siempre deberá constituir la última ratio** dentro de los métodos alternativos a aplicar para evitar un mal mayor. Por su parte, la actuación policial siempre debiera sustentarse en los **principios de la racionalidad y de la proporcionalidad**. Ello quiere decir que la policía puede ser autorizada a usar la fuerza en la medida en que **razonablemente** sea **necesario**, según las circunstancias, y en forma **proporcionada** al objeto legítimo que se ha de lograr, pero **no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda esos límites** (arts. 3º y 4º de los referidos Código de Conducta y Principios Básicos, respectivamente).

De lo expuesto, surgen obligaciones en cabeza del Estado; por un lado, el deber especial de tutela que impone la responsabilidad de brindar una protección diferenciada a las personas mayores y niños/as y adolescentes, debido a que forman parte de un grupo especialmente vulnerable. Y, por el otro, la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos para el uso de la fuerza que establecen directrices claras para cualquier intervención policial y, según los cuales **el uso de la fuerza debe ser siempre el último recurso y sólo puede emplearse cuando sea absolutamente necesario**.

Ello, obliga a que antes de recurrir a la fuerza, las autoridades realicen una evaluación minuciosa para determinar si realmente existe una amenaza que justifique su uso. **En el caso de las personas mayores y demás grupos vulnerables, tal evaluación debe ser aún más exhaustiva** y para el caso de confirmar su existencia es necesario analizar las opciones posibles para resolver la situación sin recurrir a la violencia, de conformidad con el principio de **proporcionalidad**, que exige que cualquier medida adoptada sea adecuada y equilibrada en relación con la gravedad de la amenaza.

Durante las jornadas de los días 28 de agosto y 4 y 11 de septiembre de 2024, no se verificó una hipótesis de peligro colectivo para la vida, la libertad o el patrimonio de las personas; tampoco hubo amenaza a los derechos y garantías constitucionales o al sistema democrático ni se verificó ninguna situación de desastre.

Por el contrario, el grupo de manifestantes **-constituido predominantemente por personas mayores-** se expresaba de manera absolutamente pacífica por lo cual el uso de la fuerza en ese contexto devino manifiestamente **desproporcionado** porque el nivel de amenaza o riesgo fue inexistente. **Innecesario**, porque su uso no fue absolutamente imprescindible para mantener el orden público o la seguridad que no estaban amenazados. **Ilegal**, ya que no estuvo basado en las normas que lo reglamentan e **irracional**, porque no fue la consecuencia de un criterio lógico y justificado.

Y, paradójicamente, **aquellas intervenciones violaron la propia letra del protocolo antipiquete que establece que: “... los efectivos emplearán la mínima fuerza necesaria y suficiente, con especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos. Esa fuerza será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales...”** (art. 5º - lo resaltado es propio).

En consecuencia, haber acudido al uso de la fuerza para obligar a quienes se manifestaban pacíficamente subirse a la vereda, mientras el operativo policial, en su despliegue, terminó interrumpiendo el tránsito vehicular -que pretendía preservar-, pone en

evidencia la contradicción entre las acciones policiales y su justificación aparente. Esto sugiere que, en el fondo, **hubo una intención deliberada de impedir el libre ejercicio del derecho a la manifestación y a la protesta social, bajo el pretexto de mantener el orden público.**

**Efectivamente, los/as manifestantes nunca estuvieron en condiciones materiales de vulnerar el derecho de libre circulación de ninguna persona desde que la circulación vehicular en la zona había sido anulada por el propio Poder Ejecutivo.**

De lo expuesto se colige que la represión desplegada por las fuerzas de seguridad el día 11 de septiembre de 2024, luego de que tuviera lugar la votación en el Congreso Nacional no se enderezó a liberar las calzadas sino que tuvo **un claro objetivo disciplinador de la protesta social.**

Ello así, toda vez que lejos de actuar sobre la situación concreta que generaron algunas personas al voltear las vallas, una vez controlada la situación avanzaron hacia todos/as los /as manifestantes que se expresaban de manera pacífica, golpeándolos/as con los escudos y palos, arrojándoles gas pimienta de manera excesiva, disparándoles con proyectiles de goma de manera indiscriminada y arrojando gases lacrimógenos.

En esas avanzadas, como se dijo reiteradamente en la presente Resolución, se verificaron dos (2) de los hechos más graves y repudiables de la jornada. El primero, cuando **un efectivo de la PFA arrojó gas pimienta directamente en la cara de una niña de diez años de edad** que se encontraba abrazada en el piso junto a su madre, pese a que las personas que las rodeaban a los gritos pedían que no avanzaran porque había una nena en el piso. El segundo, cuando **efectivos del GOMF avanzaron con las motocicletas sobre una mujer adulta mayor** que, de no haber sido por la rápida intervención de una persona que la sujetó, hubiera sido impactada por el vehículo.

Justamente, a causa de la repetición de sucesos como los analizados, muy recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) manifestaron “... **su preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza pública contra personas que participaron en protestas pacíficas y contra periodistas en Argentina y los actos de violencia cometidos por particulares. Urgen al Estado a respetar y garantizar los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, así como garantizar la seguridad de la población y abstenerse de criminalizar la protesta y a quienes participan de ella, y a cumplir con los estándares interamericanos sobre el uso excepcional de la fuerza pública (...)** La CIDH y la RELE reiteran que la protesta pacífica es un elemento esencial en las sociedades democráticas y que el Estado debe respetar, proteger, facilitar y garantizar el derecho a la libertad de expresión y reunión pacífica. Recuerdan que **el uso de la fuerza pública es un recurso último y excepcional que debe limitarse a circunstancias en las que se acredite la legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad de esta...**”<sup>[25]</sup> (lo resaltado es propio).

Con el mismo motivo, el día 11 de julio de 2024, se celebró una audiencia pública ante la CIDH, solicitada por organizaciones de derechos humanos, sindicales y sociales, sobre la situación de la protesta social y el derecho a la libertad de expresión en la República Argentina, en la que se denunciaron graves afectaciones a los derechos de libre expresión, asociación y reunión pacífica.

En ese contexto, el representante para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Jan Jarab manifestó, en la misma inteligencia que aquí se viene sosteniendo, que: “... según el Comité de Derechos Humanos, **la mera interrupción de actividades diarias no constituye ‘violencia’, y no habilita por sí sola la dispersión ni la actuación de las fuerzas de seguridad. Asimismo, resaltaría la importancia de proteger la libertad de expresión como el derecho de estar de acuerdo o no con las medidas que adoptan los Estados y poder expresarlas, sin temor a represalias (...)** la Oficina ha recibido información sobre el uso de la fuerza excesivo que no sería acorde a las recién publicadas Guías para el uso de armas menos letales, como los gases lacrimógenos -incluido el gas pimienta- y las mal llamadas ‘balas de goma’, munición compuesta principalmente

**por metal y cuyo uso indebido (como ya se demostró en otros países de la región) puede generar lesiones graves, por ejemplo, daño ocular...**<sup>[26]</sup> (lo resaltado es propio).

Aquellas Guías, aludidas por el representante de ACNUDH, resultan adición y complemento de las normas establecidas en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley y establecen -entre otras cosas- que: “... **El principio de necesidad exige que, para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley, no parezca existir en ese momento ninguna alternativa razonable que no sea el uso de la fuerza (...)** En particular, el personal de las fuerzas del orden debe tratar de distender las situaciones, entre otras cosas procurando solucionar pacíficamente las situaciones peligrosas siempre que sea posible. Según las circunstancias, **el uso innecesario o excesivo de la fuerza puede llegar a constituir tortura o maltrato (...)** En las situaciones en las que el uso de la fuerza sea razonablemente necesario, solo se deberá utilizar la fuerza mínima necesaria para lograr ese objetivo. El uso de la fuerza debe cesar en cuanto esta deje de ser necesaria...”<sup>[27]</sup> (lo resaltado es propio).

De ello se deriva que el personal policial debe actuar en manifestaciones públicas con el objetivo principal de mantener el orden público mientras respeta plenamente los derechos humanos de los/as manifestantes. Las intervenciones deben estar guiadas por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad. Es crucial que cualquier uso de la fuerza sea mínimo y solo se emplee cuando sea absolutamente necesario para proteger la seguridad pública. Además, las unidades policiales deben estar preparadas para mediar y distender situaciones conflictivas, y evitar en todo momento el uso excesivo de la fuerza a fin de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de todos los individuos involucrados<sup>[28]</sup>.

Adviértase que lejos de generar un espacio propicio para facilitar el derecho de expresión, se han montado operativos que más bien parecerían estar destinados a desalentar cualquier intención de expresarse, toda vez que se ha acudido al despliegue descomunal

de efectivos policiales formados en extensas líneas de cordones y parados de manera imponente e intimidante que han hecho uso y abuso de la fuerza sin reconocer límite alguno.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), en un comunicado de fecha 23 de septiembre de 2024<sup>[29]</sup> expresaron “... su preocupación ante las denuncias de represión estatal durante las protestas de jubilados del 11 de septiembre. Reiteran su llamado al Estado a respetar y garantizar los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, así como la seguridad de las personas que participan en las manifestaciones...”. Y, asimismo, “... recuerdan (...) que la protesta pacífica es un pilar fundamental en las sociedades democráticas, y que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, facilitar y garantizar los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica. El uso de la fuerza pública debe ser una medida de último recurso, excepcional, y su aplicación debe estar sujeta a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con los estándares interamericanos y los protocolos vigentes. En estos contextos, el uso de armas de fuego debe estar excluido de los operativos de control de protestas sociales...”.

Mención especial merece **la situación de los/as profesionales de prensa que efectuaron la cobertura periodística de las manifestaciones**, particularmente la del día 11 de septiembre de 2024, en la cual se registraron **varios/as trabajadores/as que resultaron afectados/as por la represión indiscriminada**.

Sobre ello, vale recordar una vez más que **la labor que desempeñan los/as trabajadores/as de prensa constituye una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión y es condición necesaria de la existencia de una sociedad democrática** ya que dicha labor no solo contribuye a mantener debidamente informada a la ciudadanía, sino que resulta fundamental para la formación de la opinión pública y para robustecer el debate público de ideas con una pluralidad de voces. De ello se colige que **toda acción que entorpezca, limite u obstaculice por cualquier medio la**

**labor de los/as trabajadores/as de prensa es considerada una grave e ilegítima restricción a la libertad de expresión -tanto en su dimensión individual como colectiva- y una violación de derechos humanos<sup>[30]</sup>.**

En tal sentido, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la Resolución nº 25/38 del 11 de abril de 2014, exhortó “... *a todos los Estados a que presten especial atención a la integridad de los periodistas y los trabajadores de los medios que dan cobertura a las manifestaciones pacíficas, teniendo en cuenta su función, exposición y vulnerabilidad específicas...*”<sup>[31]</sup>.

Resulta imperioso que las acciones policiales sean investigadas y sancionadas, y que se adopten medidas preventivas, porque la rendición de cuentas es fundamental en cualquier estado de derecho toda vez que: “... *Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción con el fin de identificar a los responsables, y en su caso sancionarlos (...) El deber de investigar es una de las medidas positivas que tiene el Estado que cumplir con el fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la CADH (...) junto con restablecer el derecho conculcado, de ser posible, y en su caso, reparar los daños que las violaciones a los derechos humanos produjeron en la víctima (...) La CIDH y la Corte Interamericana han establecido reiteradamente que los Estados tienen el deber jurídico de prevenir, de manera razonable, las violaciones de los derechos humanos (...) y generar las condiciones para que las personas puedan expresar sus ideas sin temor a represalias o que atenten contra su vida o integridad...*”<sup>[32]</sup>.

En virtud de lo aquí expuesto, atento los sucesos analizados, de los que se advierten las graves afectaciones reseñadas, esta Defensoría del Pueblo, en tanto Órgano Constitucional de protección de derechos considera necesario, de acuerdo con las facultades acordadas por el art. 137 de la Constitución local, expedirse al respecto.

**POR TODO ELLO:**

**LA DEFENSORA DEL PUEBLO**  
**DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

**R E S U E L V E :**

1) Recordar al Ministro de Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Waldo Ezequiel Wolf, las recomendaciones efectuadas por esta Defensoría del Pueblo en el punto 2) a) de la Resolución n° **0281/24**, dictada con fecha 19 de febrero de 2024: “... **a) Dar exacto cumplimiento al mandato constitucional que emerge del art. 6° de la Constitución local y disponer las medidas conducentes a fin de preservar la autonomía de esta Ciudad, a fin de evitar: i) el despliegue y actuación en la jurisdicción de fuerzas de seguridad federales que cumplan funciones de policía local por fuera del ámbito de competencia expresamente establecido en el marco jurídico vigente, ii) la aplicación en el ámbito local de protocolos o normas nacionales sobre gestión de manifestaciones públicas y protestas sociales a los cuáles esta jurisdicción no haya adherido y que no incorporen criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.**

2) Recordar a la Ministra de Seguridad de la Nación, doctora Patricia Bullrich, las exhortaciones efectuadas por esta Defensoría del Pueblo en el punto 4) a) y b) de la Resolución n° **0281/24**, dictada con fecha 19 de febrero de 2024: “... **a) Que toda intervención de las fuerzas de seguridad federales bajo su órbita (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se limite estrictamente a situaciones en las que se configuren los supuestos previstos por los arts. 23 y 24 de la Ley Nacional n° 24.059 -y modificatorias-; b) Examinar la Resolución n° RESOL-2023-943-APN-MSG -y modificatorias- con el objeto de garantizar su compatibilidad con instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional (inc. 22 del art. 75), de conformidad con las consideraciones aquí expuestas y las plasmadas en los Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos (OL ARG 3/2024)”.**

3) Exhortar a la Ministra de Seguridad de la Nación, doctora Patricia Bullrich, tenga a bien:

a) que toda actuación de las fuerzas de seguridad federales bajo su órbita (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en el marco de los supuestos previstos por los arts. 23 y 24 de la Ley Nacional nº 24.059 -y modificatorias-, se adecue a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación, prestando especial observancia, respeto y cuidado **de los grupos vulnerados, y garantizar su tutela especial y en particular a las personas adultas mayores y a los/as niños/as y adolescentes**, de conformidad con las extensas consideraciones aquí planteadas y normas de derechos humanos citadas;

b) garantizar el pleno ejercicio de los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión pacífica en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme las normas de derechos humanos que rigen la gestión democrática de manifestaciones públicas y protestas sociales, aquí citadas;

c) disponer los medios que sean necesarios a fin de dar curso a las investigaciones administrativas tendientes a deslindar y/o atribuir responsabilidades por los sucesos analizados extensamente en la presente Resolución, e informar a esta Defensoría del Pueblo sobre el inicio y resultado de tales investigaciones;

d) arbitrar los medios necesarios a fin de que las fuerzas de seguridad federales bajo su órbita (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) profundicen el desarrollo de estrategias basadas en la comunicación y la negociación que garanticen instancias de diálogo efectivas con los/as manifestantes en el contexto de manifestaciones públicas y protestas sociales, en especial cuando se trate de grupos vulnerables como los referidos en la presente Resolución;

e) dar respuesta a los requerimientos efectuados por esté Órgano Constitucional.

4) Poner la presente Resolución en conocimiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), doctor Volker Türk, a los efectos que estime corresponder.

5) Poner la presente Resolución en conocimiento de los/as Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de Naciones Unidas, a los efectos que estime corresponder.

6) Poner la presente Resolución en conocimiento de las Presidentas de las Comisiones de Seguridad, y de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señoras Gimena Villafruela y Victoria Montenegro, respectivamente, a los efectos que estimen corresponder.

7) Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3<sup>[33]</sup> (según texto consolidado por Ley n° 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>[34]</sup>.

8) Registrar, notificar, reservar en la Dirección para su seguimiento y oportunamente archivar

Código 451

DSEG/CAR/DGAJDH

co/COCF/CEAL

ea/soada

rb/MAER/COMESA

## Notas

1. [^](https://acortar.link/81cEul) Imágenes en <https://acortar.link/81cEul>
2. [^](https://acortar.link/1bMeA6) Disponible en <https://acortar.link/1bMeA6>
3. [^](https://acortar.link/0r53v0) Imágenes disponibles en: <https://acortar.link/0r53v0>
4. [^](https://acortar.link/HnQZmY) Imágenes disponibles en: <https://acortar.link/HnQZmY>
5. [^](https://acortar.link/rk0gH3) Imágenes disponibles en: <https://acortar.link/rk0gH3>
6. [^](#) Resolución nº RESOL-2023-943-APN-MSG, publicada en el Boletín Oficial nº 35.322 de fecha 15 de diciembre de 2023.
7. [^](#) Resolución nº **0281/24**, dictada en el marco de los trámites nros. **2324/24, 3300/24, 3421/24 y 4509/24**.
8. [^](#) Ley Nacional nº 24.059, sancionada el día 18 de diciembre de 1991, promulgada con fecha 6 de enero de 1992, y publicada en el Boletín Oficial nº 27.307 del 17 de enero de 1992.
9. [^](#) Ley Nacional nº 24.588, sancionada el día 8 de noviembre de 1995, promulgada con fecha 27 de noviembre de 1995, y publicada en el Boletín Oficial nº 28.282 del 30 de noviembre de 1995.
10. [^](#) Ley Nacional nº 26.288, sancionada el día 22 de agosto de 2007, promulgada con fecha 6 de septiembre de 2007, y publicada en el Boletín Oficial nº 31.234 del 7 de septiembre de 2007.
11. [^](#) Ley nº 5688, sancionada el día 17 de noviembre de 2016, promulgada con fecha 20 de diciembre de 2016, y publicada en el Boletín Oficial nº 5.030 del 21 de diciembre de 2016.
12. [^](#) Ley nº .588, sancionada el día 10 de noviembre de 2022, promulgada con fecha 6 de diciembre de 2022, y publicada en el Boletín Oficial nº 6.517 del 12 de diciembre de 2022.
13. [^](#) Ley Nacional nº 23.054, sancionada el día 1º de marzo de 1984, promulgada con fecha 19 de marzo de 1984 y publicada en el Boletín Oficial nº 25.394 del 27 de marzo de 1984.
14. [^](#) Observación General número 37, relativa al derecho de reunión pacífica -artículo 21-, Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas. CCPR/C/GC/37. 17 de septiembre de 2020. Párrafo 1º
15. [^](#) CIDH, Informe Anual 2015. Uso de la fuerza. Protestas sociales.
16. [^](#) A/HRC/20/27
17. [^](#) CCPR/C/GC/37
18. [^](#) OL ARG 3/2024, del 23 de enero de 2024
19. [^](#) A/HRC/50/42, párr. 27
20. [^](#) Ley Nacional nº 27.360, publicada en el Boletín Oficial nº 33.635 de fecha 31 de mayo de 2017.

21. [^](#) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. P-41*
22. [^](#) <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>
23. [^](#) Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución N° 34/169, de diciembre de 1979
24. [^](#) Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990
25. [^](#) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) & Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE). (2024). *Argentina debe respetar los derechos de asociación y reunión pacífica, así como garantizar la seguridad de la población. Washington, D.C.: OEA.*

<PER\_1>

de julio, 2024. Presentación del representante Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Jan Jarab. Disponible en: <https://acnudh.org/audiencias-cidh-jefe-regional-abordo-problematicas-dederechos-humanos-en-argentina-brasil-y-ecuador/>

27. [^](#) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). *Orientaciones sobre los derechos humanos para el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, pag. 6-7. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/Orientaciones-de-las-Naciones-Unidas-en-materia-de-derechoshumanos-sobre-el-empleo-de-armas-menos-letales.pdf>*
28. [^](#) Naciones Unidas. (2016). *Guidelines on Police Operations for Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations. Disponible en [https://police.un.org/sites/default/files/fpu\\_policy\\_2016.pdf](https://police.un.org/sites/default/files/fpu_policy_2016.pdf)*
29. [^](#) [https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/220.asp&utm\\_content=country-arg](https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/220.asp&utm_content=country-arg)
30. [^](#) Resolución n° **0281/24**, op. Cit.
31. [^](#) A/HRC/RES/25/38, 11/04/2014
32. [^](#) CIDH, (2019). Op. Cit. P-82
33. [^](#) Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el día 3 de febrero de 1998 y publicada en el Boletín Oficial n° 394 de fecha 27 de febrero de 1998.
34. [^](#) Ley n° 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los

*antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud”.*