

## Presentación y agradecimientos

El modo en que el Estado ha enfrentado en los últimos años las sostenidas y novedosas formas de manifestación del descontento popular, ha sido advertido y denunciado por el CELS en distintos espacios del debate público e instancias de protección de los derechos humanos.

Junto con el crecimiento sostenido del desempleo y la pobreza, se multiplicaron las organizaciones de desocupados que adoptaron distintas formas de reclamo y movilización. Los sucesivos gobiernos, lejos de adoptar políticas que permitieran revertir la situación, profundizaron la exclusión y paliaron la emergencia con planes de asistencia social que se consolidaron como la moneda de cambio para controlar el descontento y desarticular temporalmente las protestas.

La reacción estatal se caracterizó además por la represión de los “cortes de ruta” y otras acciones de protesta, y la persecución penal de sus protagonistas, en general, trabajadores desempleados y líderes de organizaciones sindicales y “piqueteras”.

Desde 1996 la criminalización judicial de la protesta social se ha concretado en el inicio de miles de procesos penales al margen del derecho, con la única finalidad de controlar ilícitamente la acción política en el campo popular. Este despliegue coercitivo, además de la latente posibilidad de una pena, ha sido utilizado por la administración de justicia como una auténtica herramienta de sometimiento sobre los manifestantes. Miles de participantes en protestas legítimas han soportado y soportan la persecución penal como consecuencia de su acción antes que como reacción a la infracción de la ley penal.

A su vez, en el contexto de distintos episodios de represión de protestas sociales —que tuvieron su expresión más clara en la represión policial que acompañó la caída del Gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 y en la ejecución de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki por funcionarios de la Policía Bonaerense en junio de 2002— muchas personas murieron, otras tantas resultaron gravemente heridas e incluso fueron denunciadas torturas y malos tratos durante las detenciones.

Tal como se desprende del análisis que a continuación se presenta, distintas fuerzas de seguridad del Estado, de carácter provincial y nacional, actuaron haciendo un uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza. En muchos de estos hechos la misma justicia federal intervino ordenando la represión y posteriormente se hizo cargo de la investigación; y en la mayoría de los episodios en los que ha habido heridos o muertos, las investigaciones judiciales se encuentran paralizadas y no se ha logrado la identificación y castigo de los responsables.

Ya en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, correspondiente al período enero-diciembre de 1997, el CELS incorporó un capítulo específico sobre los nuevos protagonistas del reclamo social y las respuestas que el Estado estaba dando a los cortes de ruta que se multiplicaban diariamente en distintos puntos del país. La información se actualizó en los Informes correspondientes a los hechos de 2000 y 2001. Luego, en marzo de 2001, junto con el Comité de Acción Jurídica de la CTA y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el CELS denunció esta situación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Esta denuncia fue ampliada con nuevos hechos en presentaciones posteriores, una de ellas en

marzo de 2002, a raíz de la represión de diciembre 2001, en la que se pidió una visita *in loco* del organismo al país

Paralelamente, el CELS sometió estos hechos a consideración del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en una presentación realizada junto con la Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos (FIDH). Durante estos años, se produjeron y difundieron a nivel local y en el marco de una campaña internacional, distintos documentos de análisis sobre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural, su impacto en la articulación de los reclamos sociales y la respuesta institucional a las protestas de los sectores populares.

Además, el CELS asumió el patrocinio jurídico y brindó asesoramiento a los familiares de algunas de las víctimas de la violencia estatal y a las organizaciones y abogados particulares que trabajan en la defensa legal de personas sometidas a procesos penales. Por último, inició la investigación que se publica en estas páginas, con la intención de promover la reflexión y proponer reformas legislativas e institucionales.

Esta investigación fue dirigida por Leonardo Filippini, abogado, quien se desempeñó durante 2002 como responsable del Área de Reforma Institucional del CELS.

Agradecemos también a María Capurro Robles, directora del Área de Comunicación, quien estuvo a cargo de la edición final de estas páginas y seguimiento de su publicación. También a Laura Itchart, miembro del Área de Comunicación, por la elaboración del Capítulo I.

Corresponde agradecer a todos los integrantes del equipo de trabajo del CELS que colaboraron en el desarrollo de esta investigación, especialmente, a Rodrigo Borda, Cristina Caiati, Ricardo Fava, María Eugenia Mendizabal, Gustavo Palmieri, Andrea Pochak y Julieta Rossi.

La investigación que hoy presentamos es fruto de un trabajo colectivo. Uno de los objetivos prioritarios en la elaboración de esta investigación fue la coordinación e intercambio con distintas organizaciones, profesionales y familiares de víctimas. En este sentido, queremos agradecer especialmente, en primer lugar, la enorme confianza depositada en el CELS por María Nieves Marino, Karina Lamagna, María Mercedes Arena y la familia Aredes. También agradecemos a Paulo Córdoba y a Jair Cayetano Pérez y a todos los que espontáneamente acerraron sus testimonios y sus denuncias, o colaboraron espontánea y desinteresadamente con el trabajo del organismo.

Entre los profesores y personas que colaboraron en discusiones técnicas, es menester agradecer a Marcelo Ferrante (UTDT), Roberto Gargarella (UTDT), María Fernanda López Puleio (defensora oficial), Santiago López (abogado, UBA), Ezequiel Malarino (UBA, Universidad de Maccerrata), Gustavo Maurino (UBA, ACIJ) y Catalina Smulovitz (UTDT). También a Gustavo Bruzzone, subdirector de Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, de la editorial Ad Hoc, por su colaboración en la difusión de los puntos de vista que se vierten en esta investigación, y a Martín Böhmer, quien promovió la colaboración de los estudiantes de la carrera de Derecho de la Universidad de Palermo.

Algunas personas colaboraron especialmente en la investigación y redacción de estas páginas. Agradecemos entonces a Ileana Arduino, por sus aportes en la redacción del Capítulo IV, a Ana

Aliverti, por su colaboración en el mismo capítulo, a Daniela Lovisolo y Guadalupe Vignoli, por sus aportes al Capítulo II, y a Vanesa Sijerkovich, quien colaboró en la elaboración del capítulo I.

Nuestro agradecimiento también a quienes aportaron su experiencia e información sobre los casos de represión y criminalización de la protesta social en distintas provincias del país. Entre ellos, Enrique Font, Cyntia Castro, Carmen Maidagan, Liliana Mazzea, Darío Rodríguez Duch, Alicia Pierini, Mara Puntano, Rosario Romero, María del Carmen Verdú, Mariana Vargas y Héctor Yanzón, Algunos de ellos representan a víctimas o familiares de víctimas de episodios de represión en distintos lugares del país.

Aportaron información e investigaciones propias Paola Calabretta, Hilda Presman, Daniel Otero y Marcela Piñero. Agradecemos asimismo la colaboración de los abogados Claudio Abalos, Gabriel Becquer, Myriam Bregman, Ivana Dal Bianco, Tamara Tobal, Nuria Piñol, Gabriel Lerner y Eduardo Hualpa.

Por último, nuestro agradecimiento a Pablo Camuña, Silvina Arbuz, Laura Cruz, Marie-Anne Dubosc, Christian Rubilar, Natalia Volosín, María Silvia Caoutone, Virginia Feinmann, Manuel García Fernández, Andrés Garmendia, Elina Nazar, Maco Somigliana y Rodolfo Rapetti, quienes de distinto modo cooperaron en e desarrollo de este trabajo.

La presente investigación ha sido posible también gracias a la colaboración de organizaciones sociales y organismos de derechos humanos, como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Comité de Acción Jurídica de esa central sindical, la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, la Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre de 2001 (provincia de Santa Fe), la Comisión Provincial de Derechos Humanos de Corrientes y la organización Abogadas y Abogados del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES).

Agradecemos finalmente el apoyo de la *Fundación Ford* y *The John Merck Fund*, y a todas las fundaciones y organizaciones, nacionales e internacionales que sostienen el trabajo del CELS.

Víctor Abramovich, director ejecutivo

## I. Contexto socioeconómico y articulación de las protestas sociales

### I.1 Las reformas estructurales del mundo del trabajo en los '90

Las transformaciones socio-económicas experimentadas en la Argentina durante la década del '90 influyeron profundamente sobre las diferentes formas de movilización social y acción colectiva.

Estas reformas estuvieron centradas, principalmente, en la desregulación de la economía y la promoción y apertura al libre movimiento de capitales, en la privatización de la mayoría de las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo, y en la flexibilización, apertura y remoción de las regulaciones de la tradicional "red de seguridad laboral" que caracterizó al Estado de bienestar en la Argentina.

Párrafo aparte merecen, a los fines de la presente investigación, las reformas laborales aplicadas en los '90. Los procesos de desregulación y flexibilización de las relaciones y condiciones de trabajo fueron los ejes centrales de la reforma laboral. Sus postulados afectaron la estabilidad y la calidad del empleo y la lógica de interrelaciones propias del funcionamiento del mercado de trabajo; el desempleo, el subempleo y el empleo precario afectan, en la actualidad, a cerca de la mitad de la población económicamente activa. A juzgar por el persistente deterioro de la situación en el mercado de trabajo, no cabe duda que las reformas realizadas en la última década agravaron la situación tanto de quienes poseen un trabajo como de aquellos que no lo tienen<sup>1</sup>.

Las reformas en las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación, flexibilización, políticas activas de empleo) y en el derecho laboral (relaciones laborales para Pymes<sup>2</sup>, régimen de concursos y quiebras, entre otras) se produjeron entre 1991 y 1995. Las modificaciones en las relaciones colectivas de trabajo (más precisamente, en los convenios colectivos) quedaron para una segunda etapa que se desarrolló hacia 1998. A su vez, la conflictiva reforma laboral realizada por el gobierno de la Alianza en 1999, provocó una profunda crisis de legitimidad y la posterior renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez.

En 1991, por medio de la sanción de la Ley Nacional de Empleo (ley 24.013/91), el Gobierno concretó la modificación más contundente en pos de la flexibilización del mercado de trabajo. Entre otras cuestiones, la ley creó el Fondo Nacional de Empleo, para financiar el primer "seguro de desempleo" de la Argentina<sup>3</sup>; creó distintas modalidades de contratación laboral "promovidas"

---

<sup>1</sup> Cfr. Pautassi, Laura, *Políticas sociales ¿Fin del "modelo"?*, en: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, CELS / Siglo XXI, Buenos Aires, 2002, p.308.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de octubre de 2002, el 44,2% de los asalariados no poseen aportes jubilatorios y por lo tanto se encuentran fuera del sistema de seguridad social. (Cfr. EPH, Planilla "Indicadores socioeconómicos de la población de 14 años y más en el total de 31 aglomerados urbanos, regiones y agrupamientos por tamaño").

<sup>2</sup> Pequeñas y Medianas Empresas.

<sup>3</sup> La asignación por desempleo incluye prestaciones médico-asistenciales, pago de las asignaciones familiares y el cómputo de las prestaciones previsionales. La financiación del programa está a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Este programa deja de lado a una importante cantidad de desempleados formales o del sector informal. Esto explica, en gran medida, su baja cobertura: durante 1995 el promedio mensual de prestaciones (no beneficiarios) fue equivalente a 6% de los desocupados abiertos registrados por las estadísticas y para 1999 cubrió al 7%. Además, el monto pagado fue disminuyendo: en 1993 el promedio se acercaba a los \$370 y en abril del 2000 alcanzaba sólo los \$ 257. En abril del 2001, recibían seguro por desempleo 131.430 personas, de las que únicamente el 29% eran mujeres y el 72% varones. Es evidente que no existe una correspondencia entre la cantidad de prestaciones, sus montos y el crecimiento del desempleo. Esto da cuenta de la baja o nula incidencia de este tipo de políticas sobre la magnitud del desempleo urbano en Argentina. También fue restringido el acceso a los programas de "fomento del empleo" y de "capacitación", basados en la reducción de las obligaciones fiscales y salariales de los empleadores que el Gobierno puso en práctica. Estos

mediante rebajas o eliminación de cargas sociales<sup>4</sup>; definió cambios en los métodos de ajuste salarial, promoviendo cláusulas del tipo “ajuste por productividad”; y creó los programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores/as” que se ejecutan desde 1993. Las modalidades precarias de contratación reemplazaron progresivamente a las relaciones formales, y se sumaron al crecimiento sostenido del empleo en negro y las relaciones propias del empleo informal.

La tasa de desempleo abierta se mantuvo en valores constantes del 15%, con picos inéditos del 18% en 1995 —en el contexto del Efecto Tequila—. Desde 1998 ha registrado un incremento ininterrumpido y alarmante. El récord histórico se produjo en el mes de mayo de 2002, cuando alcanzó al 21,5% de la población económicamente activa (PEA), y sólo disminuyó en la medición del mes de octubre de ese año luego de contabilizar como empleados a los casi 2.000.000 de beneficiarios de los programas sociales implementados por el Estado Nacional<sup>5</sup>. Según los datos de esta medición, el desempleo alcanza al 17,8% de la PEA, mientras que el 19,9% se encuentran subempleadas. Los picos de desocupación se registraron en Gran Catamarca (20,5%), Gran Santa Fe (20,1%), Jujuy - Palpalá (20,5%) y en los partidos del conurbano bonaerense (21%). En este sentido, las propias estadísticas oficiales permiten hacer análisis alternativo del fenómeno. De no considerar como empleados a los beneficiarios de los programas sociales, el desempleo a nivel nacional treparía al 23,6% de la PEA.

En este contexto, quienes poseen un trabajo viven en el riesgo constante de perderlo, debiendo sacrificar, en la mayoría de los casos, ingresos y estabilidad. El comportamiento global del empleo no permite pensar que el estímulo de las medidas adoptadas para paliar esta situación y de los programas de empleo sea relevante para resolver un problema tan grave. En lugar de crear puestos nuevos, logra deteriorar las condiciones de trabajo de los existentes y descargar la responsabilidad de los problemas en el mercado de trabajo sobre los propios trabajadores y trabajadoras.

También en forma sostenida crecieron la pobreza y la indigencia. En la década del 70, el 5% de la población vivía en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza, en los 80 la cantidad de personas pobres se elevó al 12 %; a partir de 1998 ya superaba el 30 % y en octubre de 2002 llegaba al 57,5% (aproximadamente 20,7 millones de personas). A su vez, 9,9 millones se encuentran por debajo de la línea de indigencia (el 27,5% de la población), por lo que no llegan a cubrir la canasta de alimentos estrictamente necesarios para vivir.

Con relación a la distribución del ingreso, entre 1991 y mediados de 1994 es posible identificar un incremento en el valor de los ingresos de todos los estratos sociales<sup>6</sup> —como consecuencia de la estabilización de la moneda y los altos índices de crecimiento inicial de la economía—. Sin embargo, este crecimiento fue desigual<sup>7</sup>, se detuvo a partir de 1993 y devino

---

programas constituyeron una estrategia de inserción laboral precaria, crearon un circuito de capacitación diferenciado por nivel socio-económico y, debido a su transitoriedad, no generaron perspectiva alguna. Tampoco incrementaron por sí mismos la productividad, ni actuaron como inversión social debido a que no se aplicaron en el marco de una política estatal de redistribución. De este modo, su incidencia frente a la emergencia del desempleo también fue relativa.

<sup>4</sup> Las “modalidades promovidas de contratación”, que crean una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida, y eximen a los empleadores de hasta el 50% de su contribución al sistema de seguridad social. A su vez, todas estas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas y especialmente discriminatorias.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares, Octubre de 2002.

<sup>6</sup> Barbeito, A., Rodríguez E., C., *Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa*, en Minsburg N. y Valle H. (coords.), *Argentina hoy: crisis del modelo*, Buenos Aires, Letra Buena, 1995.

<sup>7</sup> Entre octubre de 1991 y 1994, el ingreso familiar *per capita* real del décimo más pobre creció 5,3%, mientras que el crecimiento décimo más rico llegó al 13,7%.

negativo desde mediados del año siguiente, generando a partir de entonces un escenario de profundo retraimiento e inequidad social. Según información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), entre los meses de octubre de 1991 y 1999, el ingreso familiar *per capita* real del décimo más pobre registra una caída del 8%, mientras que el ingreso del décimo más rico llega a incrementarse un 14%.

## I.2 Los cortes de ruta: la irrupción del nuevo actor social

En nuestro país la altísima tasa de empleo vigente hasta el comienzo de la dictadura militar en 1976, había instituido una práctica de interpelación al Estado, en pos de mejoras o reclamos laborales, principalmente mediada por el actor sindical.

Durante los años 80, período en el que se llevó adelante la reconstrucción y consolidación de la democracia argentina, por un lado el sindicalismo, y por el otro los nuevos movimientos sociales que reclamaban por el castigo a los culpables de los crímenes de la dictadura militar<sup>8</sup>, impulsaron las diferentes manifestaciones populares que ocuparon el espacio colectivo. Mientras que los primeros continuaron con la lógica de reclamar al Estado su intervención en conflictos centrados en la esfera productiva, los organismos de derechos humanos profundizaron la discusión sobre lo público y fortalecieron su identidad desde el reclamo por la ampliación de la ciudadanía.

Con el crecimiento del desempleo y el desmantelamiento de la seguridad social a partir de 1990, surge un nuevo actor, protagonista de las movilizaciones sociales, que resulta difícil de delimitar: multifacético, desclasado o de clases sociales diversas; con empleo estable, precario o sin empleo; hombres y mujeres; jóvenes y adultos. La condición de "desempleado" implica un profundo quiebre en el mundo individual y en el imaginario colectivo, a la vez que impone un nuevo ordenamiento de lo social. Sin tener el marco laboral como núcleo de ordenamiento y politización primario, la sociedad fue buscando nuevos modelos y matrices de organización alternativos, cuando no antagónicos, al modelo de país impulsado por las políticas estatales. Este nuevo actor avanza así sobre el espacio público exigiendo visibilidad desde una práctica nueva e imponiendo temas antes marginales a la agenda política.

Con las reformas económicas impulsadas por el ex presidente Menem, la estructura productiva del país se sometió a un proceso de rápida transformación y las prácticas políticas del Estado, también en proceso de reestructuración, mutaron drásticamente.

A su vez, en un plano ético, la clase política comenzó a mostrar sus falencias. La corrupción apareció en la opinión pública como uno de los motivos principales de la crisis del país. Las prácticas patrimonialistas en los feudos provinciales y en el gobierno nacional ampliaron la brecha entre "el pueblo" y "la clase dirigente". Los tres poderes de la democracia comenzaron a perder la confianza de la población.

Estas críticas transformaciones tuvieron su correlato en la organización de lo social y en el lugar en que los sectores populares se ubicaron frente a esta nueva división del poder. Frente a las reglas de juego planteadas, expresaron su oposición de diferentes maneras.

El 16 de diciembre de 1993 la ciudad de Santiago del Estero fue envuelta por una furia irreductible. Trabajadores municipales y provinciales, maestros primarios y secundarios, jubilados, trabajadores precarizados y jóvenes desempleados tomaron por asalto la ciudad. Incendiaron la casa de gobierno provincial, los tribunales, la legislatura y las residencias particulares de muchos políticos como muestra del hartazgo frente a la corrupción del gobierno y a la ausencia de respuesta del Estado a los reclamos populares. El "santiagueñazo" hizo visible, en su versión más trágica, la

---

<sup>8</sup> Jelin, Elizabeth, *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

cara social de las políticas de ajuste y del hartazgo frente a las promesas electorales siempre incumplidas. Los medios de prensa hablaron de "estallido". Los que participaron de las movilizaciones saben que la situación de violencia se veía venir<sup>9</sup>. En el santiagueño asistimos a la desarticulación de un lenguaje político históricamente reconocido y construido, los hombres y mujeres que tomaron el territorio vivieron una apelación directa a la dignidad<sup>10</sup>.

Esta situación focalizada se fue extendiendo: los actores sociales comenzaron un camino distanciado de las redes políticas tradicionales. La construcción de lo político no tuvo ya su lugar de asiento en el espacio del trabajo formal. El Estado se alejó cada vez más.

La movilización que nace con el "santiagueño", dará lugar a una nueva oleada de protestas y resistencias contra las acciones estatales tendientes a imponer un feroz ajuste estructural.

Es concretamente a partir de esta rebelión santiagueña, que podemos analizar la irrupción en el espacio público del nuevo tipo de actor social, producto del desempleo creciente y del deterioro en las relaciones entre los sectores populares y la clase dirigente. Es el inicio de un cambio en la lógica de acción colectiva que paulatinamente engendrará algunas nuevas relaciones políticas.

A la par, decisiones gubernamentales como la privatización de las empresas productivas estatales, condenaron a pueblos enteros a su propia suerte. Los afectados directos del retraimiento del aparato estatal pasaron a ocupar el lugar que el actor sindical fue dejando vacío. Estos actores reclamaron al Estado, dignos márgenes para la supervivencia.

Las protestas sociales características de los 90 presentan un nuevo repertorio de acciones colectivas<sup>11</sup> que señalan una ampliación y una polarización de los sentidos políticos vigentes. Fueron los pobladores de las localidades más relegadas de las áreas pobres del país, especialmente los pueblos que dependían laboralmente de alguna de las empresas públicas ahora privatizadas, los primeros en cortar rutas para exigirle al Estado nacional respuestas frente a sus problemas concretos.

A partir de la movilización social que promovió el santiagueño, el movimiento obrero y otros sectores de la sociedad salieron con sus consignas a la calle y reclamaron respuestas frente al "ajuste" y a las políticas económicas del gobierno.

Con los cortes y las intervenciones directas —como la toma de edificios públicos—, los espacios de pertenencia primaria de los "trabajadores desocupados", como el barrio o la villa, adquirieron un renovado sentido político. La construcción identitaria de esos nuevos grupos sociales se impuso a partir de reconocimientos mínimos ligados con la supervivencia y con la proximidad. Las clásicas huelgas y marchas sindicales fueron desplazadas por los cortes de ruta, los piquetes allí instalados y las ollas populares impulsados por vecinos.

Cutral-Có y Plaza Huincul marcaron en 1996, el inicio de otra etapa, con la fuerza constitutiva y fundante de los nuevos roles sociales. Se extendió entonces el término "piquetero" para nombrar a los hombres y mujeres que junto a sus familias cortaron la ruta n° 22 para reclamar la atención del Gobierno nacional. Si bien esta forma de protesta no era totalmente novedosa, fue

---

<sup>9</sup> Auyero, Javier, *Los estallidos en provincias: globalización y conflictos locales*, en Punto de Vista, N° 67, agosto 2000.

<sup>10</sup> Luego del estallido, las fuerzas políticas y sociales en Santiago regresaron a su cauce histórico. El gobernador Carlos Juárez y su esposa Nina fueron nombrados "Protectores de la Provincia" a principios del 2002 y su protegido político ganó la gobernación de la provincia en septiembre de ese año con el 68% de los votos.

<sup>11</sup> Un repertorio de protesta establece reglas que organizan el comportamiento y las expectativas de todos los actores participantes; consiste en prácticas que logran convertirse en "instituciones" a partir de su repetición y distribución en el tiempo. El concepto de repertorio también incorpora las respuestas y las acciones futuras esperadas y esperables. Tilly, Charles, "Modelos y realidades de la acción colectiva popular"; en AGUIAR F. (comp.): *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid, 1991.

resignificada en diferentes dimensiones. Los medios masivos de comunicación nacionalizaron rápidamente las imágenes de los "fogoneros" a la vera de la ruta y potenciaron las redes de información alternativa en su afán por conectar las diferentes organizaciones a lo largo y ancho del país<sup>12</sup>.

A diferencia de la huelga —que suele expresar un conflicto privado entre empleadores y empleados— en los cortes de ruta siempre se interpela a los funcionarios del Gobierno porque se trata de reclamos que exigen la intervención directa del Estado al cuestionar la cosa pública. La negociación no admitió mediaciones: los manifestantes, reunidos en asamblea, negociaron con los representantes del Gobierno en el mismo lugar del corte.

Los piqueteros hicieron uso del espacio público para exigir a los representantes de los poderes del Estado respuestas concretas a problemas concretos. Y lo hicieron poniendo en jaque uno de los atributos básicos del Estado nacional: su territorio. Así, al analizar esta práctica, Marina Farinetti sostiene que al cortar las rutas, los piqueteros dividen al Estado. "Los cortes de ruta escenificaron el abandono por parte del Estado sufrido por comunidades que sienten que tienen derecho a formar parte del mismo. Presentaron a la opinión pública las zonas relegadas, abandonadas por el Estado. Apareció muchas veces en boca de los manifestantes la expresión "pueblo fantasma", comunidad sin realidad"<sup>13</sup>.

Por otra parte, en esta particular forma de movilización se observa el rechazo de las mediaciones políticas locales. El único interlocutor aceptado por los manifestantes es el Estado nacional ya que la crítica supera la posibilidad de acción de los gobiernos provinciales y municipales. En esta negociación directa, los reclamos son puntuales, realistas y negociables.

Frente a la ruptura y el desarraigo del desempleo, en la década del 90, los que cortan la ruta se presentan ante el Estado para interpelarlo, predispuestos al acuerdo. No es casual que estas primeras movilizaciones de reclamo, lo que se han llamado las "movilizaciones madrugadoras"<sup>14</sup>, se desarrollen en pueblos petroleros arrasados a partir de la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). El sueño del ascenso social a través del trabajo, presente por más de tres generaciones, se quiebra dejando la sensación de una pérdida irreparable.

La Asamblea se instituyó como órgano de gobierno en los piquetes, donde la masividad está asegurada y las experiencias anteriores se significan como una gesta. En Cutral Co y Plaza Huincul exigían la instalación de una fábrica de fertilizantes tal como lo habían prometido los políticos en la campaña electoral. Maestras, comerciantes, cuentapropistas, mantuvieron el corte junto a los despedidos, como una manera de mantener el reclamo por el futuro de los dos pueblos.

En marzo de 1997 los docentes neuquinos enfrentan un paro de actividades exigiendo el pago de los sueldos y mayor presupuesto para el sector. Un grupo de jóvenes cortan la ruta en apoyo a la lucha de los maestros. "Fogoneros" se nombraron, no piqueteros. Los piqueteros de junio los habían traicionado, decían.

Teresa Rodríguez fue la víctima del enfrentamiento de los jóvenes neuquinos con la represión de las fuerzas de seguridad.

---

<sup>12</sup> Relato completo de las protestas en Cutral Co y Plaza Huincul, ver Capítulo V, acápite V.1.5.

<sup>13</sup> Y agrega: "El reclamo de quienes cortaron las rutas estaba anclado en un derecho digamos mínimo: el derecho a existir. Existencia, o subsistencia, que pone como condición la pertenencia al Estado, la existencia en el Estado, en la nación", en: Farinetti, Marina, *¿Qué queda del "movimiento obrero"? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina*, en *Trabajo y Sociedad, Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*. Nº 1, vol. I, junio-septiembre de 1999, Santiago del Estero, Argentina.

<sup>14</sup> Delamata, Gabriela, De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas, *Nueva Sociedad*, nº 182, Noviembre-Diciembre 2002.

A partir de esa muerte, se desató el segundo "cutralcazo". El metalúrgico Víctor Choque ya había sido asesinado en 1995 en Tierra del Fuego<sup>15</sup>. Dos muertos y cientos de cortes en las rutas encendieron el país. El repudio a la represión, las promesas otra vez incumplidas y los distintos conflictos provinciales aglutinaron el rechazo a las políticas económicas y dieron pie a un 1997 marcado por la salida masiva de los piqueteros al espacio público.

Las reivindicaciones exigidas son concretas, tan concretas como la baja en el precio del combustible o la creación de empleos. Algunos grupos avanzan sobre la política económica del gobierno, y en general exigen no ser desechados. Sólo algunos pueden plantear sus consignas desde una mirada global del conflicto. En la mayoría de los casos la necesidad extrema por la falta de trabajo, fuerza reivindicaciones particulares y de corto plazo.

Las mujeres y los jóvenes de estas localidades alejadas tomaron la iniciativa. La imperiosa necesidad de sostener esos hogares en los que los hombres ya no podían cubrir el rol de sostenedores los arrojó a la ruta. El desempleo favoreció un tipo de ordenamiento familiar diferente. Las tareas de sostenimiento de la vida cotidiana, poco reconocidas y generalmente desvalorizadas, adquirieron centralidad al hacerse las mujeres presentes en el espacio de las luchas populares. En los piquetes, junto a la olla popular se construyeron redes de solidaridad que luego se trasladaron a los barrios.

Multisectoriales, coordinadoras, frentes: las demandas siempre incluyeron a más de un sector y puede de allí intuirse el porqué de su éxito relativo<sup>16</sup>. Si bien el corte de los caminos puede causar malestar entre los terceros al conflicto, lo cierto es que mayoritariamente, la violencia se hizo presente cuando el Estado, invocando el derecho a circular de personas y mercancías, arremetió contra los manifestantes con las fuerzas de seguridad.

En el santiagueño los manifestantes plantearon un discurso ético de cansancio moral frente a la corrupción; en los cortes de ruta, en cambio, se apela a un lenguaje de derecho, reconociendo a los poderes del Estado como interlocutores.

En 1997 hubo 104 cortes de ruta en todo el país<sup>17</sup>. "El país está cortado", titularon los diarios.

A Cutral Có y Plaza Huincul siguieron Tartagal y General Mosconi en la provincia de Salta<sup>18</sup>. Se trata de otros dos enclaves petroleros despojados después de las privatizaciones. A partir del uso extensivo de alta tecnología, miles de trabajadores fueron reemplazados por máquinas y esos pueblos organizados alrededor de las plantas de YPF quedaron a la deriva.

La masividad de la protesta, el altísimo nivel de organización y la unidad en el reclamo por trabajo entre los criollos y pueblos indígenas hicieron que el gobernador Juan Carlos Romero tuviera que "bajar" a la ruta a negociar. Las actividades económicas estaban suspendidas y en las escuelas nadie se hacía presente, ni para dictar ni para recibir clases.

Los pobladores estaban decididos a defenderse en caso de que se diera intervención a la Gendarmería. La memoria del segundo cutralcazo y la certeza de que la única posibilidad de futuro estaba en lo que se pudiera sacar al gobierno desde la ruta, cohesionaron a la Asamblea<sup>19</sup>. Las más

---

<sup>15</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.6.

<sup>16</sup> El movimiento piquetero jugó un papel decisivo en la medida en que "organiza a los desorganizados", y renueva bajo nuevas condiciones la tradición de la clase obrera argentina. Oviedo, Luis, *De las primeras coordinadoras a las Asambleas Nacionales. Una historia del movimiento piquetero*, Ediciones Rumbos, Buenos Aires, 2001.

<sup>17</sup> Entre 1989 y 1996, la prensa gráfica informó la realización de 1734 manifestaciones de protesta. Entre ellas, sólo 50 consistieron en cortes de ruta, es decir, menos de 10 por año. Schuster, Federico, "Protestas sociales en Argentina 1989-1996", en: *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1998, p. 362.

<sup>18</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>19</sup> Rubén Laufer y Claudio Spiguel, *Las puebladas argentinas a partir del "santiagueño" de 1993*.

de 20.000 personas que participaron de la Asamblea, obtuvieron de los gobiernos nacional y provincial, un compromiso que supo a victoria. El festejo fue en la ruta, que a partir de ese momento se convirtió en el espacio público donde se dirimen las crisis salteñas.

Libertador General San Martín, en Jujuy, fue la vanguardia del "jujeñazo". Con la mirada en Salta, todo el territorio jujeño fue jalonado por fogones que se mantuvieron encendidos durante 12 días. La organización y el nivel de confrontación fueron mayores a los de las anteriores puebladas. El Frente de Gremios Estatales adhirió a la protesta y con la huelga de los municipales de toda la provincia el piquetazo jujeño habló cara a cara con las autoridades. Se organizó la Comisión Coordinadora de Piqueteros y Desocupados para toda la provincia, que se arrogó, en su acta constitutiva, el derecho a manejar los beneficios, puestos de trabajo y subsidios que dieran las distintas instancias del gobierno en representación de todos los desocupados. La Iglesia fue la única intermediación aceptada. Hasta el día de hoy, Jujuy mantiene un nivel de conflictividad latente muy alto y es un foco importante de movilización social.

Mientras toda la extensión territorial del país era jalonada por piquetes, el sistema económico excluyente es fortalecido por las políticas estatales y las respuestas del gobierno quedan más relegadas con respecto a las movilizaciones populares.

En 1998 fue cortada una ruta por semana, en 1999 llegan a 21 cortes por mes y en 2000, al menos hubo un corte diario. Según la consultora Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, en el año 2001 los cortes prácticamente se triplicaron llegando a 115 por mes. Sólo en el primer semestre del 2002 se registraron 268 cortes<sup>20</sup>.

Es dable destacar que el crecimiento de los niveles de confrontación con los funcionarios del Gobierno tiene como correlato la profundización en la crisis de credibilidad en los políticos y en la clase dirigente en general.

La conformación de la Alianza y su triunfo en las elecciones de 1999 puede leerse como un apoyo de la ciudadanía al recambio que daría nuevo aire a la clase dirigente, luego de 10 años de gobierno del justicialismo.

El gobierno de la Alianza inicia su gestión con el puente que une las ciudades de Corrientes y Resistencia. Seis años después del santiagueñazo, las condiciones de la provincia de Corrientes son similares a las que dieron lugar a aquél estallido<sup>21</sup>. La nueva administración se hizo presente inmediatamente en el corte.

Desde el mes de junio de 1999, todos los sectores sociales de la provincia acampaban en la plaza principal de la ciudad de Corrientes, que denominaron "Plaza del Aguante y la Dignidad". Encabezados por los maestros que reclamaban el pago de los haberes adeudados, choferes de ómnibus escolares, abogados, trabajadores municipales, incluso familiares de los policías autoacuartelados, todos confluyeron en la plaza. Durante cinco meses las negociaciones estuvieron trabadas. Nadie quería pagar el precio político que, en cualquiera de sus variantes, implicaba negociar una salida. Con el temor a una intervención federal el gobierno provincial esperó. El gobierno del Dr. Menem había decidido no actuar y dejar el tema al nuevo gobierno. Que la situación estallase era sólo cuestión de tiempo.

Dos personas murieron cuando la gendarmería reprimió a los pobladores que cortaban el puente, dos días después de la asunción del presidente de la Rúa y de que se decidiera la intervención federal.

El tiempo propicio para la ampliación del espacio político en pos de reivindicaciones sociales se enfrenta entonces con una creciente respuesta represiva por parte del Estado. Podemos afirmar

---

<sup>20</sup> En: [www.nuevamayoria.com.ar](http://www.nuevamayoria.com.ar)

<sup>21</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.4.

que asistimos al fin de un ciclo en el que la acción colectiva había crecido formidablemente, dando lugar a una nueva etapa en la que la estrategia de acción se centra en el fortalecimiento de las redes informales sobre las que se apoyan los nuevos actores sociales.

Mientras tanto, en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, los grupos de comunidades de base y de trabajadores de desocupados se fortalecen. Tanto en La Matanza como en el sur del Gran Buenos Aires la acción coordinada entre sectores sindicales, de desocupados y de organizaciones territoriales fortaleció la presencia pública de los piquetes en el principal cordón industrial del país<sup>22</sup>.

Las negociaciones persuadieron no sólo al poder central sino a todos los estratos dirigentes sobre la importancia de lo que se venía. Los grupos de desocupados se multiplicaron. Las corrientes internas y los grupos territoriales de diferentes partidos políticos de izquierda adoptaron al corte de ruta como herramienta para interpelar al poder. Miles de cortes de diferente magnitud jalonaron las rutas del país. Con mayor o menor grado de organización la protesta social estuvo en el centro del debate y mantuvo al Estado en continua negociación.

Con este panorama se inició el año 2001. La Alianza asumió el poder con la expectativa popular puesta en su idoneidad y convicción de defender a la democracia. La implementación del estado de sitio el 19 de diciembre de 2001 terminó de quebrar ese pacto implícito con la ciudadanía que garantiza la representación democrática. Esa misma noche, las calles de la Ciudad de Buenos Aires aglutinaron descontentos populares de diferente signo pero con una cierta conciencia democrática en común. La relación entre "el pueblo" y "la clase dirigente" terminó de quebrarse. Con la frase "que se vayan todos" el centro porteño se vistió de una alegría furiosa.

La violencia desatada contra los manifestantes en la noche del 19 y a lo largo del día 20, resumió el altísimo nivel de exclusión y de indiferencia hacia los sectores disidentes. Con cinco muertos en el centro de la Ciudad de Buenos Aires como consecuencia de la represión policial y más de 30 muertos en todo el país, en diciembre del 2001 el sistema de representación entró en una crisis profunda que no ha podido remontarse.

Las protestas sociales a lo largo del 2002 convivieron con una política de subsidios extendida implementada por el gobierno de Eduardo Duhalde que impuso un control social apaciguador<sup>23</sup>. La devaluación, la recesión, el aumento desmedido de la tasa de desempleo, la inestabilidad política y social profundizaron la polarización de algunos grupos de desocupados y la adopción de medidas de protesta más fuertes.

El flagrante asesinato de dos militantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) en el Puente Pueyrredón (Avellaneda) por funcionarios policiales, el 26 de junio de 2002, anticipó la entrega del gobierno por parte del presidente Eduardo Duhalde, confirmando la relación directa que existe entre la reacción estatal frente al conflicto social y el sostenimiento de las instituciones democráticas.

---

<sup>22</sup> La Federación de Tierra y Vivienda (FTV) organizó en el 2001 el Matanzazo. Durante cinco días un piquete mantuvo cortada la ruta nº 3 e hizo que la protesta se trasladara muy cerca del poder central. Cinco mil vecinos se instalaron permanentemente en la ruta y otros 20 mil se movilizaron hasta el lugar para solidarizarse con el reclamo. La Corriente Clasista y Combativa (CCC) se sumó a la movilización y la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) impulsó un paro nacional.

<sup>23</sup> CELS, *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?*, Documento de trabajo, primera versión, abril de 2003. En [http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos)

## II Políticas sociales y protestas

Existe una estrecha relación entre muchas de las acciones colectivas de protesta y la actuación social del Estado. En numerosas ocasiones, los cortes de ruta u otros reclamos han tenido por objeto, precisamente, la obtención de prestaciones de asistencia social y, de hecho, muchas de las manifestaciones han culminado en el instante mismo en que alguna repartición estatal ha hecho entrega o se ha comprometido a adjudicar planes sociales.

De esta manera, la distribución se consolidó como una herramienta del Estado para apagar las protestas. Este sistema consolidó la legitimación del corte como modo de obtención de beneficios de asistencia social. A su vez, la ausencia de criterios estrictos de distribución y de control estatal sobre su cumplimiento reafirmaron los móviles de las protestas. Durante los '90, las políticas asistenciales promueven el círculo: los planes sirven para apagar las protestas y al mismo tiempo las legitiman.

Ello hace necesario reflexionar sobre el modo en que un Estado de Derecho debe gobernar sus políticas sociales y, en especial, sobre cuáles son sus obligaciones mínimas al respecto. La verificación del cumplimiento concreto de esas exigencias contribuye a dilucidar la legitimidad del objeto y modo de las protestas y de la reacción estatal frente a ellas.

En este capítulo centramos la discusión en aquellas reacciones que la Administración ha desplegado en el ámbito de los organismos competentes originalmente en materia de política social, durante el período que abarca esta investigación, es decir desde 1996 hasta mediados de 2002. Pondremos el eje en la descripción del programa de empleo Trabajar III, debido a que, por sus notas características y extensión en el tiempo, es representativo de la inmensa mayoría de programas sociales y de empleo establecidos por el Estado desde 1996<sup>1</sup> para afrontar el problema de la desocupación. Por último, avanzaremos sobre los déficits advertidos en lo que respecta a la asignación, cumplimiento, y fiscalización de esos programas.

### I.1. Los programas sociales

#### I.1.1 Los programas asistenciales

Durante los últimos años ha sido habitual la existencia de numerosos programas de asistencia social funcionando contemporáneamente, cada uno de ellos dirigido a un determinado sector de la población. En septiembre de 2000, por ejemplo, existían en el ámbito nacional alrededor de 92 programas de asistencia social, 22 de los cuales eran administrados por el Ministerio de Desarrollo Social. A ellos se suman los programas que cada provincia ha instrumentado dentro de su jurisdicción, en líneas generales, con las mismas características.

Entre estas prestaciones estatales, aquellas que por sus características podían ser dispuestas con relativa inmediatez —porque consistían, por ejemplo, en la entrega de sumas de dinero— han sido utilizadas principalmente frente a situaciones de conflicto social. En otros casos, y dada la necesidad de efectuar una rápida distribución de recursos, se ha apelado directamente a la utilización de fondos que originalmente estaban destinados a otras situaciones pero que dieron a las autoridades políticas algún margen de actuación frente a la demanda de algunos sectores. Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), por ejemplo —en principio reservados para la atención de catástrofes u otros supuestos de excepción—, fueron utilizados en ocasión de protestas dirigidas a la obtención de alimentos en contextos donde el desempleo y la pobreza lejos estaban de poder ser considerados casos o situaciones inesperadas, sea por su necesaria ocurrencia como consecuencia de alguna decisiones económicas, sea por su consolidada existencia a lo largo de varios años.

Además, las reformas en el diseño e implementación de la política social, llevadas a cabo desde 1989, no se han orientado “en el sentido de aumentar la cobertura (tanto vertical como horizontal) de las

---

<sup>1</sup> El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que puso en funcionamiento el presidente Eduardo Duhalde, tuvo por pretensión dejar de lado algunos déficits conceptuales y de implementación de otros planes. Sin embargo, muchos de los problemas de la administración de la política social no han sido superados.

redes de seguridad social, sino más bien trasladando gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a la contingencia social a los propios ciudadanos/as. Como resultado, se diluyó la responsabilidad social y la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas, esto es: programas diseñados en función a las especificidades de los grupos vulnerables o de alto riesgo”<sup>2</sup>.

Contrariamente, al evaluar la índole de las obligaciones de los Estados Parte frente al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité que supervisa el cumplimiento de dicho tratado internacional ha señalado que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, no está cumpliendo *prima facie* con sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata”<sup>3</sup>.

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto obliga a cada Estado a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. A su vez, para que un Estado pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas y “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes”<sup>4</sup>. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción<sup>5</sup>.

### I.1.2 Los programas de empleo

El desempleo, el subempleo y el empleo precario —tanto por su alcance como por su intensidad y duración— se presentaron en la sociedad argentina como un problema que reclamó la atención desde las políticas públicas. Desde 1991 y durante la década siguiente, se implementaron cerca de 20 programas de empleo transitorio, estructurados, en general, a partir de la contratación de desempleados/as para la realización de obras de interés comunitario, asumiendo el Estado el pago de una ‘ayuda económica no remunerativa’ a los beneficiarios. Entre otros se han sucedido los siguientes: Programas Intensivos de Trabajo (PIT), Programas de Empleo Privado, Programa para Pequeñas y Medianas Empresas, Programa Emprender, Trabajar, Forestar, etc.

El problema del desempleo no mereció tratamiento desde la política social sino que fue una preocupación propia del área conocida como “laboral”, lo que generó, desde el inicio, problemas de diseño institucional, pues el ámbito del trabajo “no agrupa transferencias sino ‘regulaciones’ de la relación entre capital y ‘trabajo’”<sup>6</sup>. Ello quedó claramente traducido en la pretendida urgencia con la cual se implementó la reforma en materia de derecho laboral y que motivó la intervención del gobierno en tres sentidos: “la reforma de las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenios colectivos de trabajo) y el cambio

---

<sup>2</sup> Pautassi, Laura, “Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales”; en: *Desde otra Mirada*, Textos de Teoría Crítica del Derecho, Christian Courtis comp. Eudeba, Buenos Aires, 2001, págs. 146-7.

<sup>3</sup> Comité DESC, Observación General nº 3 (14/12/90).

<sup>4</sup> Comité DESC, Observación General nº 3 (14/12/90).

<sup>5</sup> En este sentido, el Comité ha sostenido que “el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”. Comité DESC, Observación General nº 3 (14/12/90).

<sup>6</sup> Pautassi, Laura, Op. Cit., pág. 150.

de lógica en la regulación del derecho económico laboral (Relaciones Laborales para Pequeñas y Medianas Empresas, Reforma del Régimen del Concursos y Quiebras, Sociedad Anónima de Trabajadores)<sup>7</sup>.

En ese contexto, desde el año 1997, el Estado argentino puso en funcionamiento, a través del Ministerio de Trabajo, una serie de programas de empleo destinados a paliar la situación del desempleo. Según la información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos<sup>8</sup> (en adelante, MTEyFRH o MT), los programas de Empleo estuvieron destinados al financiamiento de mano de obra para el desarrollo de infraestructura económica, la incentivación de Pymes para la creación de puestos de trabajo y el respaldo de mano de obra para brindar servicios de promoción y desarrollo comunitario<sup>9</sup>.

A modo de ejemplo, en el mes de septiembre de 2001<sup>10</sup>, los programas de empleo que el Ministerio administraba eran: CREAR TRABAJO<sup>11</sup>, Programa de Emergencia Laboral (PEL) COMUNITARIO<sup>12</sup>, Programa TURISMO es Trabajo<sup>13</sup> y Programa MANOS a la ESCUELA<sup>14</sup>. A ellos debe sumarse en Programa TRABAJAR, que analizaremos más adelante.

---

<sup>7</sup> Pautassi, Laura, Op. Cit., pág. 150-1.

<sup>8</sup> El decreto n° 613/2000, dispuso la modificación de la estructura orgánica del ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS), pasando a llamarse Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTEyFRH). Por artículo 3ro. de la decisión administrativa n° 22/2002 de fecha 18/04/2002, se deroga dicha norma y se aprueba la nueva estructura organizativa de primer nivel operativo del citado Departamento de Estado, luego denominado Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

<sup>9</sup> Podían presentarse para la ejecución de proyectos:

- Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales con incumbencia en la localidad o región de intervención.
- Asociaciones profesionales de trabajadores, cámaras empresariales y organismos no gubernamentales de nivel local, regional o federal, con personería jurídica e inserción no menor a un año en el área de ejecución. En cualquier caso, los fines de la entidad debían corresponderse al objetivo del proyecto, o participar de un plan o programa nacional o provincial especializado. Asimismo, de acuerdo con la resolución SEyCL n° 677/99, todos ellos debían inscribirse previamente en el Registro General de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) y presentar copia de dicha inscripción en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de su jurisdicción al momento de la presentación de proyectos.

<sup>10</sup> Dentro de los programas del MTEySS vigentes al 7 de junio de 2002, se encuentran los programas de empleo Trabajar y el PEL Comunitario; los de capacitación, Formación y Certificación de Competencias, Talleres Ocupacionales, Talleres Protegidos de Producción y el Programa FORMUJER. Entre los planes sociales, encontramos el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados del cual ese Ministerio es autoridad de aplicación.

<sup>11</sup> El programa —creado por resolución MTEyFRH n° 521 del 8/11/2000, modificada por resolución MTEyFRH n° 839/2001 y reglamentado por la resolución SE n° 205 del 13/11/2000— se orientaba a apoyar la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de micro emprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos, etc. El MT otorgaba a los proyectos encuadrados dentro de este programa un subsidio de 200 pesos —entonces equivalentes a 200 dólares—, por tres a seis meses, que se considerará remunerativa, es decir, como pago a cuenta del salario. Podía ser beneficiario del programa toda persona desocupada, mayor de 18 años que no percibiera prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o por otro programa del MT, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Tampoco debía registrar aportes a la Seguridad Social al momento de su incorporación. Los proyectos de este Programa podían ser presentados entidades cuyos fines debían corresponder al objetivo del proyecto, o participar de un Plan o Programa Nacional o Provincial a cargo de dicho objetivo.

<sup>12</sup> Creado por resolución MTEyFRH n° 23/2000, el PEL era un programa de empleo transitorio. El Ministerio financiaba una ayuda económica no remunerativa de hasta 160 pesos mensuales para personas que trabajaran en proyectos de tres a seis meses de duración, con la finalidad de brindar servicios de utilidad pública y social a la comunidad, llevados a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONGs sin fines de lucro, que debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras o las tareas a desarrollar. Estaba dirigido a trabajadores/as desocupados, preferentemente jefes/as de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participaran en algún otro programa del Ministerio. Se exigía que un mínimo del 60% de los beneficiarios fueran mujeres.

<sup>13</sup> Buscaba, en el corto plazo, generar puestos de trabajo y contribuir al mejoramiento de la infraestructura y los servicios turísticos.

<sup>14</sup> Destinado a mejorar la estructura edilicia de 2000 establecimientos educativos en 150 días. Su objetivo era dar respuestas a las necesidades prioritarias de las escuelas públicas de los niveles primarios y medios, a través del financiamiento de mano de obra y materiales para la ejecución de proyectos que beneficiaran a las comunidades con mayores dificultades laborales y sociales. Se realizaban aportes para el pago de las ayudas económicas de los beneficiarios que participarían en la ejecución de los proyectos a cargo del MT. El monto de la ayuda económica no remunerativa mensual por beneficiario estaba fijada, para todos los proyectos, en 160 pesos.

Los programas mencionados no eran asistenciales en su totalidad, sino que importaban una contraprestación de trabajo por parte de los beneficiarios. En líneas generales, el Estado exigía un resultado a cambio del beneficio que otorgaba (materiales, dinero, terreno para la producción, etc.) y se complementaban con otros programas sociales que financiaban asistencia técnica, capacitación y/o insumos para realizar obras de infraestructura.

### I.1.3 El Programa TRABAJAR III

Los programas TRABAJAR comenzaron a ejecutarse desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1993, a través del Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Durante el año 1996 se ejecutó el primer programa TRABAJAR al que accedieron 110.000 beneficiarios. Entre mayo de 1997 y mayo de 1998, se alcanzó a alrededor de 350.000 beneficiarios. Sin embargo, la última estimación del programa TRABAJAR III, en 1998, fue diseñada para una población objetivo de, aproximadamente, un millón cuatrocientas mil personas en zonas urbanas y rurales<sup>15</sup>.

TRABAJAR III<sup>16</sup>, que se extendió hasta diciembre de 2001, fue un programa de empleo transitorio. El Ministerio financiaba una ayuda económica no remunerativa de hasta 200 pesos mensuales para personas que trabajasen en proyectos de tres a seis meses de duración con la finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes, por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. El proyecto tenía que ser desarrollado por "organismos responsables" quienes debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras. Podrán presentar proyectos, en marco del Programa, en forma individual o conjunta, organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, organismos descentralizados y entes autárquicos, empresas públicas y entidades comunitarias sin fines de lucro, como las ONGs.

Estaba dirigido a trabajadores desocupados, en condiciones de pobreza o en situaciones de "vulnerabilidad social", escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estuvieran participando en algún otro programa del Ministerio. El subsidio era entregado a un grupo de beneficiarios, sobre la base de criterios objetivos cuyo cumplimiento estaba supeditado al otorgamiento de una prestación dineraria, para lo cual la Administración implementó una política de Auditoría y Fiscalización (SUCEFI). La instrumentación del Programa se llevó a cabo a través de instancias organizativas de carácter regional o local (municipios y organizaciones no gubernamentales), las cuales se encargaron de la distribución y asignación de los planes entre los desempleados.

La tercera fase de este Programa fue diseñada para "financiar" mano de obra de proyectos de inversión pública. Los proyectos comprendieron la realización de construcciones nuevas o la ampliación, y/o refacción de infraestructura existente, debiendo siempre priorizarse aquellos proyectos que redundaran en beneficios a comunidades con determinado índice de necesidades insatisfechas<sup>17</sup>.

Conforme con el artículo 6 de la resolución MTySS n° 327/98, los recursos disponibles serían asignados por provincia sobre la base del porcentaje de trabajadores desocupados en situación de

---

<sup>15</sup> Cfr. Manual Operativo del Programa Trabajar III, Anexo I. Resolución SEyCL n° 397/98 (Secretaría de Empleo y capacitación Laboral, órgano competente para reglamentar el Programas Trabajar III, conforme lo dispuesto por resoluciones del MTSS Nro. 327/1998 y del MT n° 23/99 y 521/99 )

<sup>16</sup> Creado por Resolución n° 327/98 y Resolución de la SEyCL n° 397/98, sus componentes materiales se encuentran determinados por las resoluciones MTySS n° 156/99 y n° 201/99.

<sup>17</sup> El Programa financiaba los proyectos. El dinero se adjudicaba a las provincias por Gerencias. Se otorgaba un porcentaje de proyectos según la población objetivo registrada en el lugar (personas con necesidades básicas insatisfechas). A su vez, cada proyecto aprobado debía tender al impacto en barrios pobres. De este modo, el Programa aspiraba a beneficiar directamente al quienes resultaran adjudicatarios del programa y a la comunidad en la cual desarrolla el proyecto. Se realizaba un análisis de la viabilidad del proyecto y, estando inscripto el organismo responsable, el proyecto podía ser aprobado y adjudicado a los beneficiarios designados. (Cfr. Comunicación mantenida por el CELS, el 12 de noviembre de 2001, con personal que se desempeñaba en el Área de Monitoreo de la Dirección de Promoción de Empleo y Capacitación del MTEyFRH).

pobreza. Su reglamentación establecía, a su vez, que los recursos del TRABAJAR III se asignarían teniendo en cuenta la distribución porcentual de la población beneficiaria por jurisdicción.

Con respecto a administración del Programa Trabajar III, la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral cumplía el rol de responsable del seguimiento, fiscalización y evaluación del mismo en todo el país<sup>18</sup>. El decreto n° 613/00 puso a cargo de la Dirección Nacional de Promoción de Empleo, dependiente de la Subsecretaría de Empleo, la responsabilidad primaria de diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del sistema de prestaciones por desempleo a desocupados. Además, debía supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que prestan las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional y, finalmente, organizar y administrar el Sistema Único del Registro Laboral creado por la ley 24.013.

Acorde con su reglamentación del Programa fue coordinado desde una Unidad Ejecutora Central (UNEC), dependiente de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) del Ministerio de Trabajo. La UNEC tenía a cargo la gerencia y coordinación del Programa, con el apoyo de las Direcciones que integran la DNPEyC y Direcciones del Ministerio de Trabajo. La DNPEyC contaba con 26 Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)<sup>19</sup> en todo el país, dependientes de la Coordinación de Gestión de Programas, responsables de la operación “en terreno” del Programa —esto es, control de los procesos de selección, alta y reemplazo de beneficiarios de cada uno de los proyectos bajo su órbita<sup>20</sup>.

Como actores externos, el Programa reconocía a las organizaciones provinciales y sindicales. La función de las primeras sería determinar la prioridad social de los proyectos sobre la base del impacto social esperado y el perfil de la localidad donde estaba localizado, según la situación de pobreza y de cobertura por otros programas sociales o de empleo, ponderación que se tomaría en cuenta para la aprobación de los proyectos de cada provincia. A las organizaciones sindicales se les asignaba la tarea de establecer una calificación a los proyectos en función del impacto social que presentare la conflictividad socio-laboral en las distintas localidades de cada provincia, dando prioridad a aquéllos que se ejecutaran en zonas que presentaren una situación de mayor gravedad ocupacional<sup>21</sup>.

La reglamentación del Programa TRABAJAR III, por su parte, determinaba como una de las etapas de seguimiento, la supervisión de los proyectos en ejecución<sup>22</sup>. Como resultado de la supervisión,

---

<sup>18</sup> Resolución MTySS N° 327/98, artículos 8 y 9; Resolución SEyCL n° 397/98 artículo 1.

<sup>19</sup> Las GECAL son las unidades que atienden directamente a los beneficiarios de los programas de empleo. A ellas les corresponde remitir los proyectos con irregularidades a la Unidad Central del MT —aunque a pesar de ello, agentes de esta Dirección admiten que las gerencias no siempre envían la totalidad de expedientes que se inician en ellas—. En un principio dependían de la Dirección Nacional de Coordinación de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral, DNCGEyCL (anteriormente llamada Dirección Nacional de Fiscalización) del MTEyFRH la cual tenía a cargo de la supervisión de todos los programas del Ministerio. A partir de la disposición administrativa 22/2002, dicha función se asignó a la Dirección Nacional del Sistema Federal de Empleo. La Dirección de Fiscalización controlaba tanto la tarea de los supervisores como la de las Gerencias. (Cfr. Dto. PEN 613/2000).

<sup>20</sup> Los proyectos presentados debían ser evaluados por técnicos en función de determinados criterios de viabilidad (población objetivo del proyecto, viabilidad institucional del organismo responsable, viabilidad técnica, viabilidad económica, etc.) Los proyectos que resultaban viables eran ordenados por un puntaje obtenido a partir de dicho análisis. La propuesta de aprobación tenía lugar en el marco de reuniones regionales mensuales constituidas por personal de las GEyCL, técnicos de la unidad central del MT, director regional, representantes de los gobiernos provinciales y de instituciones representativas de la comunidad.

<sup>21</sup> Resolución MTySS n° 327/98, artículo 10.

<sup>22</sup> A través de resoluciones n° 58/2000 y n° 103/2000 se reglamentó el circuito de fiscalización, supervisión y seguimiento, así como el régimen sancionatorio correspondiente al Programa Trabajar III. Cada proyecto debía recibir, como mínimo, dos visitas supervisoras. Durante el mes de inicio, y dentro de los primeros 10 días, se debía realizar una primera visita a cada proyecto con el objetivo de corroborar la presencia de los beneficiarios, verificar la existencia de los materiales necesarios para la realización de la obra y verificar la iniciación de las actividades. La visita final se realizaría durante el último mes de ejecución con el objetivo de verificar la finalización de obra, el cumplimiento de las metas físicas del proyecto y la existencia de las condiciones necesarias para operar y mantener el servicio. Se preveía, además, un Plan de Regularización consiste en un plazo de gracia acordado entre el gerente y el organismo para terminar el proyecto. Este es aprobado, luego del pedido correspondiente presentado a la Dirección. La Resolución n° 412/2000 creó el Plan Extraordinario de Regularización, mediante

seguimiento y auditoría del Programa, en el caso de advertirse irregularidades en la ejecución del proyecto por presunto incumplimiento de las obligaciones asumidas por el organismo responsable, este podía ser sancionado<sup>23</sup>.

#### I.1.4 Asignación de los programas de empleo

Además de las deficiencias en su concepción, señaladas en párrafos anteriores, también la asignación de planes sociales ha visto muchas veces comprometida su regularidad, sumando a su propia ineficacia estructural la existencia de fuertes sospechas sobre el modo en que el Estado ha concebido y realizado su distribución.

El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de Presidencia de la Nación, realizó durante el período que analizamos diversas evaluaciones sobre los servicios sociales prestados desde el Estado. El trabajo de esa oficina ha reunido importante información sobre algunos de los problemas que referíamos y, dado que se trata de información producida por el propio Estado, es prácticamente indiscutible su poder de convicción.

De acuerdo con información del SIEMPRO, un alto porcentaje de la población (51%) percibía discriminación para acceder a los planes. Entre los principales aspectos mencionados como factor de discriminación se destacaba la participación activa en partidos políticos (65%). Tanto en la fase cuantitativa como cualitativa del estudio, se constataba que en aquellas localidades donde existía una presencia mayor de capital social, el acceso a los programas sociales se incrementaba y su gestión se volvía más transparente y eficiente. Con relación a la evaluación general realizada por los beneficiarios de los programas sociales, sólo el 24% de ellos percibía de manera positiva el funcionamiento de los programas, mientras que el 33% los evaluaba como regulares y un 14% de forma negativa, con un muy alto porcentaje (28%) de personas que no tenían conocimiento suficiente para evaluar los programas.

Entre los factores que influyeron negativamente en el éxito de los programas sociales, la población encuestada señaló la excesiva incidencia de la utilización política de los mismos (65%), la burocratización excesiva (57%) y la falta de transparencia en la gestión de los recursos (56%)<sup>24</sup>. Según el 64% de los beneficiarios, sus opiniones eran poco o nada escuchadas por los efectores de los programas. Esta tendencia negativa tendía a mantenerse cuando se hacía referencia a los intereses de los destinatarios, quienes en su mayoría (59%) respondieron que no sentían que sus demandas fueran tenidas en cuenta por los ejecutores de los programas<sup>25</sup>.

La descripción de algunos casos tal vez contribuya a una explicación de estas percepciones. La misma oficina señalaba, por ejemplo, que entre los principales problemas de acceso a los programas

---

el cual se contemplarían propuestas que consistan en la finalización de los compromisos oportunamente asumidos, su sustitución por otros equivalentes, o un plan de pago para cancelar obligaciones dinerarias emergentes de incumplimientos constatados, en el marco de los Programas Trabajar II, Trabajar III y Servicios Comunitarios III. (Cfr. Entrevista mantenida por del CELS el 17 de diciembre de 2001 en oficinas del edificio del MTEyFRH, con personal que se desempeñaba en el Área de Fiscalización de Programas de la Dirección Nacional de Coordinación de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral de la Subsecretaría de Empleo, dependiente de dicho Ministerio).

<sup>23</sup> La resolución del MTySS n° 327/98, establece la obligación de realizar el proyecto en los términos en que fue aprobado. En caso contrario, el artículo 11 sostiene que las sanciones aplicables al organismos executor podrían ser: *a)* baja del proyecto (baja simple), *b)* Baja del proyecto con reintegro de fondos que no hayan sido destinados a la obra, *c)* suspensión de aprobación de nuevos proyectos., *d)* Inhabilitación de cuatro meses a tres años para presentar proyectos. La Dirección Nacional debe proponer la sanción, cuya definición está queda en manos del Subsecretario de Empleo. De acuerdo con la información recabada, la sanción más común es la baja del proyecto por no-finalización de la obra.

<sup>24</sup> Para la elaboración de la presente investigación, el CELS realizó una serie de entrevistas con beneficiarios de distintos programas sociales que serán citadas en esta sección del capítulo. Con relación a la asignación de los planes, por ejemplo, una de las entrevistadas sostuvo que accedió al Plan en 1998 a través de "un puntero político", que si bien no pertenecía al municipio, a la hora de conseguir los planes "tenía contactos". (Cfr. Entrevista n° 2)

<sup>25</sup> SIEMPRO, Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Resumen Ejecutivo, diciembre de 1999. La Dirección General del estudio estuvo a cargo del Dr. Enrique Zuleta Puceiro y los trabajos de campo, edición, carga y procesamiento fueron realizados en las oficinas de IBOPE OPSM.

sociales en las ciudades de Posadas y San Javier en la provincia de Misiones, la población había mencionado la existencia de redes clientelares que, guiadas por intereses políticos, condicionaban la posibilidad de acceso, a la participación en actividades partidarias o electorales. Estas prácticas fueron mencionadas, principalmente, con relación a los Planes TRABAJAR y en aquellos programas orientados a la entrega de alimentos. A su vez, otra de las dificultades detectadas estaba relacionada con la falta de información sobre los canales de participación adecuados y los requisitos que los interesados debían cumplir para acceder a los programas<sup>26</sup>.

Por momentos, además, estuvo en riesgo la selección misma del colectivo de destinatarios, a punto tal de haberse evaluado como una alternativa razonable la utilización de los recursos provenientes de la distribución de esos programas para sostener el desempeño de otras áreas de gobierno que, como regla, deberían funcionar adecuadamente por otras vías de financiamiento<sup>27</sup>.

También han existido casos en los cuales la asignación de los planes se efectuó de modo irregular, como mecanismo alternativo para el financiamiento espurio de la actividad de algunos partidos políticos. Esta es la situación que ha denunciado la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con relación a la recepción de planes sociales por parte de militantes estudiantiles que no reunían los requisitos para ello. Nuevamente, y más allá de la responsabilidad penal de uno u otro agente del Estado o particular, lo que queda claro aquí es que el Estado incumple con su deber de ofrecer una contención mínima para la supervivencia de los sectores excluidos.

Muchos de estos problemas eran reconocidos por los propios actores y muchos de ellos advertían o asumían abiertamente, según el caso, que a pesar de la profusa regulación y de la densa burocracia que pretendía gobernar la política social del Estado, una porción relevante de recursos públicos se administró al margen de esas instituciones, como meras herramientas de cambio. No puede perderse de vista que, salvo mínimas excepciones, cada vez que el Estado administró su política social de manera urgente y sobre una ruta, estaba reconociendo una omisión en la asignación regular de planes.

Algunos episodios son elocuentes. Durante mayo de 2001, por ejemplo, se desarrolló una reunión en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Jujuy, entre el titular de ese ministerio, José Luis Izquierdo, funcionarios de la jurisdicción y la casi totalidad de los Comisionados Municipales de Quebrada y Puna. Luego de la reunión, Izquierdo declaró en una conferencia de prensa, que se habían escuchado "las quejas en cuanto a la discriminación por parte de la Nación hacia los comisionados

---

<sup>26</sup> En este sentido, una beneficiaria del Programa Trabajar III entrevistada por el CELS sostuvo: "No sabíamos nada del tema, ni el proyecto al que pertenecíamos, nada. Nos mandaban a hacer calle, vereda, hoy te tocaba una canaleta y por ahí otro día trabajar en la vereda, hacíamos calle (...) no sabíamos bien a qué proyecto pertenecíamos (...) Ni siquiera nos aclararon que el número de proyecto figuraba en el recibo mensual, no sabíamos esto de la contraprestación, que había que poner materiales (...) Después nos enteramos de todo lo que había que presentar, el mecanismo, y lo hicimos nosotros, primero con la Mutual y después ya solos, con el respaldo de la organización (CTA)". La entrevistada fue beneficiaria del Plan en tres oportunidades, en 1998, en 1999, en el proyecto de obra consistente en desagües pluviales (25 beneficiarios), de seis meses de duración, gestionado por la Organización Mutual 10 de Diciembre de San Francisco Solano, y posteriormente en el proyecto de obra consistente en la realización de Veredas de la localidad, de cinco meses de duración, gestionado por la CTA de Solano. A la fecha de la entrevista, se encarga de la coordinación de Planes Bonaerenses Jefes y Jefas de Hogar en proceso de gestión por la Comisión. (Cfr. Entrevista realizada por el CELS el 16 de abril de 2002, a María Rodríguez, ex beneficiaria del Plan Trabajar III, miembro de CTA, Comisión de Desocupados de San Francisco Solano, en adelante, entrevista n° 2)

<sup>27</sup> Según lo informado por el Tte. General Brizoni, Jefe del Ejército, por ejemplo, hacia mediados del 2000 el Gobierno Nacional evaluaba la posibilidad de comprometer fondos del Programa TRABAJAR III para la incorporación de un número de entre 15.000 a 20.000 jóvenes desocupados como "voluntarios para la defensa", en contra del destino originalmente fijado para tales asignaciones. Los límites de la injerencia de las fuerzas armadas sobre el diseño e implementación de las políticas sociales es un tema de por sí delicado. Luego, es manifiesto que la incorporación de personal a las fuerzas armadas no puede hacerse por vía de la ayuda social. Ni es ése el sentido de la política social, ni es la manera en que puede concebirse el servicio de defensa del Estado. Luego de que el CELS expresara su preocupación ante esta posibilidad, el Banco Mundial, por medio de una comunicación firmada por Myrna Alexander, Directora Subregional, hizo saber que "las autoridades del Ministerio de Trabajo han asegurado que NO usarán fondos del Plan Trabajar para financiar reservistas, y manifiestan OPONERSE COMPLETAMENTE al uso de estos recursos para dicho fin".

municipales justicialistas del norte, porque prácticamente no les llegó ningún Plan Trabajar. Todos los ATN que han gestionado a nivel nacional vienen para intendentes de la Alianza y ellos han quedado desprotegidos". A su vez, con respecto a los municipios que habían recibido materiales suministrados por el ministerio para determinados trabajos que no podían encararse por falta de mano de obra, Izquierdo dijo que "ellos [las autoridades nacionales] insisten en que los planes TRABAJAR deben ser aprobados y los intendentes y comisionados municipales, más que nadie conocen las necesidades de sus pueblos. La Nación, al disminuir esos programas no está llegando a esos lugares"<sup>28</sup>.

Sin embargo, las denuncias sobre la utilización sesgada de los recursos de la política social, no tienen una única dirección partidaria. Durante mayo del año 2000, piqueteros y funcionarios del gobierno salteño, firmaron un acta de compromiso que terminó levantando el corte a la ruta nacional 50. Un grupo de piqueteros insistía en rechazar la propuesta: pedían trabajo para todos los manifestantes. Pero quedaron en minoría. A primera vista, la oferta gubernamental para los protestantes de Orán era más que suficiente: sobre los 1200 puestos de trabajo que solicitaron, recibieron 1050. Sin embargo, todos eran temporales o dependían de los planes TRABAJAR. En este rubro 300 eran de la Nación, otros 300 los generaba la provincia. Todos caducaban en diciembre. Pero de los Planes que ofrecía el gobernador Juan Carlos Romero, 100 correspondían a la construcción de un tramo de una ruta, que dependía de una empresa privada. Los otros 450 puestos saldrían de la construcción de un barrio que, según informes periodísticos, estaría a cargo de una empresa perteneciente al ministro de Gobierno<sup>29</sup>.

Muchos otros casos presentan aristas similares. En General Mosconi, tras los sucesivos cortes de la ruta 34 — que empezaron en 1997 y fueron reprimidos a partir del año 2000 por la Gendarmería, provocando cinco muertes— la localidad recibió, en noviembre de 2001, 2 mil planes TRABAJAR otorgados por los gobiernos provincial y nacional<sup>30</sup>.

El 8 de septiembre de 2001, pobladores de la ciudad de Zapala, provincia de Neuquén, levantaron los cortes de rutas que mantuvieron durante ocho días luego de negociar con el gobierno provincial. El acuerdo establecía un fondo de 2.700.000 pesos de reconversión productiva para el desarrollo de proyectos a través de un ente local. También se destinarían 2.300.000 pesos a obras públicas<sup>31</sup>.

El 21 de noviembre de 2001, el entonces Ministro de Trabajo, José Dumón, consiguió levantar el corte que un grupo de piqueteros mantenía en todos los accesos a la Capital Federal al anunciarles personalmente que su cartera haría "lo imposible" para garantizar la continuidad de los planes. Los piqueteros aceptaron, luego de que se les asegurara que estaban listas las partidas para pagar los planes trabajar de noviembre y diciembre, y se les garantizara, por escrito, que el proyecto de Presupuesto 2002, elevado por el Ministerio de Trabajo, contemplaba el mantenimiento, como mínimo, de los recursos en ese momento aplicados a programas de empleo. Los manifestantes pertenecían a la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, que cortaron los puentes Pueyrredón, La Boca, Vélez Sarsfield, Alsina y La Noria. Los piqueteros reclamaron que se aumente el número de beneficiarios de los planes, por el aumento de la desocupación y porque a través de esos planes las agrupaciones piqueteras mantienen, también, comedores, guarderías y micro emprendimientos<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> En esa reunión, Roberto Paredes, concejal del Municipio de Abra Pampa, apuntó: "nosotros solicitamos al Gobierno Nacional que no nos discrimine, que baje los Programas Trabajar a las comisiones y municipalidades donde está gobernando el Partido Justicialista, porque está a las claras que los gobiernos municipales de la Alianza están obteniendo más de 300 Programas mientras las intendencias y comisiones justicialistas no tienen asignado ninguno. Esta reunión sirvió para que resolvamos entre todos seguir presionando junto a los funcionarios del Gobierno de Jujuy para que nos escuchen las autoridades del Gobierno Nacional". Gobierno de la Provincia de Jujuy, Secretaría General de la Gobernación, Dirección de Prensa y Difusión, Parte de Prensa n° 149, 22/5/ 2001.

<sup>29</sup> Yapur, Felipe, "El efecto dominó -Levantaron un piquete se arma otro-", Página/12, 19/5/2000.

<sup>30</sup> Página/12, 26/11/01, "Una leve reactivación en Mosconi".

<sup>31</sup> Clarín, 9/9/01, "Levantaron los piquetes en Zapala".

<sup>32</sup> Crónica, 22/11/01, "El gobierno ratificó continuidad de planes de empleo en el 2002".

El 21 de enero de 2002, la CCC levantó 15 cortes de ruta en Jujuy, tras llegar a un acuerdo con el gobierno nacional. Se negociaron 5200 puestos de trabajo, 500 subsidios para madres solteras de 50 pesos cada uno y la entrega de 500 bolsones alimentarios<sup>33</sup>.

El 28 de enero de 2002 integrantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) de distintas ciudades de la provincia de Río Negro, cortaron la ruta 22 a la altura del Puente 83, para reclamar por 500 planes TRABAJAR, una cantidad similar de bolsas de alimentos, 200 becas, 200 PROVI (ayudas en materiales para viviendas) y un subsidio para el pago de servicios de luz y gas. El coordinador del grupo, Raúl Rajneri dijo en ese momento: "acá se está planteando un reclamo puntual de trabajo, en base al millón de puestos que se han prometido. Entendemos que esto se está manejando en forma clientelar, a través de punteros. Por lo tanto, pedimos que le den estos planes a aquéllos que necesitan y a quiénes han luchado por ellos". Los 500 cupos de trabajo solicitados eran para miembros de la CCC en Cipolletti, Roca, Mainqué, Huergo, Cervantes, Bariloche y Lamarque. Los representantes del Consejo Social de Cipolletti no lograban definir el modo en que serían repartidos los 370 cupos de los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, ni cuántas de esas ayudas le correspondería a la Coordinadora de Desocupados, que se mantenía inflexible en su exigencia. Esta agrupación reclamaba para sí 100 de los 370 planes y otros 100 comprometidos por el gobierno provincial. El Consejo Social aclaró que el Municipio sería el organismo encargado de las asignaciones y que las demás entidades actuarían como veedoras. En tanto, la Coordinadora difundió un crítico comunicado en el que expresó que "el intendente en complicidad con el Concejo Deliberante lo que busca es seguir utilizando los planes para acomodar a sus punteros y pagar favores políticos"<sup>34</sup>.

Los ejemplos son numerosos y no es difícil imaginar que el número de cortes de ruta producidos desde 1996 que se ha consignado en esta investigación corresponde a tantas otras negociaciones de distinta envergadura sobre política social. Todo ello indica que han existido serias deficiencias e irregularidades en la distribución de planes sociales que, lejos de destinarse a los beneficiarios por las vías reglamentarias, fueron utilizados infinitas veces con una finalidad clientelar.

Uno de los puntos que puede contribuir a la comprensión de la complejidad del fenómeno que analizamos es que muchos de los programas sociales conceden la facultad de otorgar los planes a los municipios, por un lado, y a organizaciones no gubernamentales locales (organizaciones intermedias), por el otro. Estas posibilidades han producido, necesariamente, la formación de numerosas organizaciones nuevas, en su mayoría por parte de movimientos de desocupados con cierto peso, o por partidos políticos locales, con el único y exclusivo propósito de "tornarse hábiles" para administrar el otorgamiento de los planes, pero sin trabajo o legitimación social previa<sup>35</sup>. Ello ha favorecido cierta "manipulación" de las prestaciones que el Estado no ha sabido controlar a fin de asegurar la igualdad en las condiciones de acceso a la prestación social y lo ubica en infracción de sus deberes de responsabilidad general para la buena administración de las instituciones y servicios propuestos<sup>36</sup>.

### I.1.5 Incumplimiento de las prestaciones a cargo del Estado

Además de los problemas señalados, una cuestión particular se refiere al incumplimiento por parte del Estado de las prestaciones otorgadas. Sin perjuicio de que en la mayoría de los casos se trataba de

---

<sup>33</sup> La Nación, 22/1/02, "Levantán piquetes en Jujuy".

<sup>34</sup> Río Negro, 29/1/02, "Cortaron la ruta 22 para exigir 500 cupos de empleo".

<sup>35</sup> Cfr. Entrevista realizada por el CELS a personal que en diciembre de 2001 desempeñaba funciones en el Área de Evaluación y Asistencia Técnica de Programas de la Dirección de Promoción de Empleo y Capacitación.

<sup>36</sup> El Convenio 168 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, establece que cuando el Estado o el sistema de seguridad social conceda subvenciones con el fin de salvaguardar empleos, "los Estados Miembros deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que estas subvenciones se destinen exclusivamente al fin previsto, y prevenir todo fraude o abuso por parte de los beneficiarios". Si bien Argentina no ha suscrito el Convenio 168, pertenece a la organización desde el año 1919, y ha ratificado a la fecha 71 Convenios, de los cuales 61 están en vigor, por lo que sus lineamientos son relevantes en punto a determinar cuáles son los estándares internacionales en la materia.

montos dinerarios exiguos para asegurar una protección integral de las personas, los beneficiarios han revelado, en distintas oportunidades, que existen complicaciones y demoras en el pago de los planes y que los materiales necesarios para el cumplimiento de las tareas previstas por los proyectos resultan insuficientes o directamente no llegan a quienes deben ejecutarlas<sup>37</sup>.

El cumplimiento de las prestaciones se ha visto también afectado por brutales recortes en la asignación presupuestaria destinada a los programas sociales, como el que dispusiera, en julio de 2001, la ley 25.453, llamada “de déficit cero”. Esta norma modificó sustancialmente la dinámica de la utilización de los fondos públicos, afectando tanto al gasto social como a la totalidad de las jubilaciones, pensiones y salarios de los empleados públicos. Otro ejemplo de las disposiciones de la Administración, en este sentido, fue el recorte de los fondos destinados a programas sociales alimentarios que beneficiaban a 4.442.000 personas, y que fueron recortados en razón de la decisión administrativa n° 228/2001 de la Jefatura de Gabinete del ex presidente Fernando de la Rúa, y que motivaron la presentación de un amparo judicial ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal. Por la instrumentación de este sistema se vieron afectados los programas sociales alimentarios<sup>38</sup>, sanitarios y de ayuda social, destinados a brindar cobertura a población con necesidades básicas insatisfechas<sup>39</sup>.

### I.1.6 Fiscalización y hostigamiento

Algunos de los problemas señalados en punto a la asignación y al cumplimiento de los programas sociales del Estado, evidentemente alertan también sobre la existencia de un conjunto de deficiencias en el control de su desarrollo. La asentada percepción acerca del uso clientelar de los planes, así como las recurrentes demoras en el cumplimiento de aquellas prestaciones a cargo del Estado sólo han sido posibles al amparo de la ausencia de mecanismos eficaces de control<sup>40</sup>.

Una irregularidad más o menos frecuente ha sido la retención de un porcentaje de la remuneración directa que correspondía a los beneficiarios a cambio de la gestión de ese mismo subsidio, o, en su caso, el requerimiento de asistencia a piquetes y cortes de calle como “contraprestación” a la gestión para la asignación del plan<sup>41</sup>.

Por cierto, en algunos casos es difícil hablar de potenciales destinatarios y referirse meramente a personas desempleadas con dificultades de inserción, como lo establecen las normas constitutivas de los

---

<sup>37</sup> Si bien no todas las personas entrevistadas por el CELS revelaron haberse visto afectados en la interrupción de la bonificación mensual percibida, algunos sostienen que “siempre hay retrasos” en los pagos. Entre las declaraciones más representativas respecto del funcionamiento de los planes y el cumplimiento de las prestaciones, se destaca la referencia a que algunos “proyectos no cumplen ninguna función, no se hace nada, nada más están ahí para cobrar (...) hay otras organizaciones, más chicas, menos organizadas que no les interesa que las cosas se hagan”. Con relación a la disponibilidad de materiales, algunos de los entrevistados sostienen que los materiales de “conseguían pidiendo colaboración a los vecinos, por la radio (...), o también juntamos cascotes de por ahí, el Municipio nunca nos ayudó”. (Cfr. Entrevista n° 2)

<sup>38</sup> En el caso de los planes alimentarios, el recorte presupuestario fue de 16.721.947 de pesos, casi un 75% del monto comprometido para el último trimestre de 2001 (Cfr. Decisión administrativa n° 228/2001 de la Jefatura de Gabinete de Ministros). A raíz de estas resoluciones, el CELS presentó un amparo contra el Estado Nacional —Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente—, ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal, a fin de que se declare la invalidez de la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete. En esta acción, el CELS patrocina a cuatro personas residentes en González Catán (provincia de Buenos Aires) que son beneficiarios del programa alimentario UNIDOS y del Programa PROHUERTA, con el objeto de que se continúen suministrando las prestaciones contenidas en dichos programas, o una prestación equivalente que resguarde, con idéntico alcance, el derecho a la alimentación garantizado por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

<sup>39</sup> De acuerdo a una estimación realizada por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) se redujeron de 600.000 a 91.000 las partidas de alimentos del Ministerio de Desarrollo Social y se vieron interrumpidos los subsidios que reciben las personas desempleadas a través de los planes Trabajar (Cfr. Instituto de Estudios y Formación de la CTA, *Lógica del déficit cero, presupuesto para el 2002 y perspectivas*, octubre de 2001).

<sup>40</sup> Una de las beneficiarias señaló que dentro de la institución en la que ella se desempeñaba, nunca recibieron la visita de ningún funcionario del Estado que verificara las tareas que allí se realizaban. (Cfr. Entrevista n° 1).

<sup>41</sup> Cfr. Entrevista realizada por el CELS el 17 de diciembre de 2001, a personal del Centro de Denuncias de la Subsecretaría de Empleo del MTEyFRH. El área recibe las denuncias en el marco de los programas de empleo. Realiza, además, el seguimiento de las mismas y de los dictámenes que se elaboran para el tratamiento de tales irregularidades.

programas sociales<sup>42</sup>, pues del contraste con la realidad es evidente la existencia de requisitos adicionales para acceder efectivamente a la prestación, —por ejemplo, el contar con el apoyo de alguna organización con cierta capacidad de presión para gestionar exitosamente la aprobación de un proyecto financiado por el programa<sup>43</sup>. Un foco de tensión de este problema se refleja, obviamente, entre los desocupados y las organizaciones, pero es particularmente evidente en la relación de las organizaciones de desocupados que ganan fuerza en cuanto incrementan su número y quienes están a cargo del Ministerio de Trabajo, o bien entre dichas organizaciones y las autoridades locales municipales, ante la disputa por el control de los planes.

Si bien por momentos, los posibles conflictos entre beneficiarios y organizaciones, parecieron preocupar poco al Estado, al menos considerando la ínfima cantidad de supervisores disponibles para auditar y controlar los proyectos<sup>44</sup>, por momentos ha habido espasmos de repentino interés cuando las presiones políticas urgían y el Gobierno entendió necesario arremeter contra alguna organización.

La resolución 114/2001 de la Secretaría de Empleo, por ejemplo, intentó acotar el ámbito de discreción de las organizaciones y dispuso la evaluación de la capacidad institucional y de gestión de las organizaciones no gubernamentales que en calidad de Organismos Responsables, presentaran proyectos en los Programas de Empleo y Capacitación Laboral (artículo 1) de acuerdo a indicadores objetivos tales como trayectoria institucional, ámbito de competencia territorial, capacidad financiera y técnica, experiencia y vinculación con la temática de los proyectos y el desempeño de los programas. Asimismo, dispuso un tope máximo del 30% de los planes que pudieran ser administrados por tales organizaciones, correspondiendo el otro 70% a las autoridades municipales (artículo 4)<sup>45</sup>. El conflicto se presentaba con diferentes matices de acuerdo al grado de organización y acción de las agrupaciones<sup>46</sup> y al nivel de tolerancia y respuesta por parte de la administración.

En otras ocasiones, lejos de buscar soluciones con cierto grado de previsibilidad y generalidad, el Estado ha usado ostensiblemente su poder fiscalizador como mecanismo de acción política. Durante la primera semana de agosto de 2001, por ejemplo, se auditaron 126 proyectos, por indicación de la entonces ministra Patricia Bullrich, luego de la cual se sancionó a doce organizaciones. Para esta acción la cantidad de auditores ascendió de 50 —la planta fija— a 485 inspectores, encargados de corroborar, según la funcionaria, denuncias sobre extorsiones y manipulaciones con los planes TRABAJAR. Las medidas adoptadas lejos estuvieron de constituirse como elementos de una política general de transparencia en la asignación y administración de los recursos asignados al plan sino, que resultó un

---

<sup>42</sup> Recordemos que el Programa Trabajar III tenía por objetivo brindar ocupación transitoria a personas desocupadas, de baja calificación, en condiciones de pobreza o en situaciones de "vulnerabilidad social", a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social.

<sup>43</sup> Frente a la pregunta sobre su pertenencia al "movimiento", una de las entrevistadas respondió: "por eso estamos acá... nosotros tenemos los planes por tener la organización (CTA) atrás". Comentó también que "los supervisores nos decían que siguiéramos presentando, que se nos iban a adjudicar porque acá se estaba trabajando bien (...) estaban muy contentos con nosotros". La información obtenida en las entrevistas mantenidas por el CELS (17/12/01) con personal del Área de Fiscalización de programas y del Centro de Denuncias, ambos dependientes de la DNCGEyCL de la Subsecretaría de Empleo, MTEyFRE, permiten afirmar que la situación era generalizada.

<sup>44</sup> El Área de Fiscalización de Programas del Ministerio de Trabajo contaba a diciembre de 2001 con una planta de 50 auditores, aproximadamente, para todo el territorio. "Los contratados por el Ministerio de Trabajo para supervisar los programas de empleo son alrededor de 50 agentes, por lo general, con profesión de arquitectos o ingenieros. Se estiman dos supervisores por provincia, o uno según la extensión que deba abarcar. La dotación de supervisores contratados depende de esta Dirección y de las Gerencias, ya no hay supervisión por parte de las agencias territoriales".

<sup>45</sup> "Las URAT y las Unidades de Aprobación de los restantes programas de empleo, podrán aprobar proyectos que reconozcan como organismo responsable a organizaciones no gubernamentales hasta un treinta por ciento del total aprobado por provincia". (Cfr. Art. 4, resolución SE n° 114/2001).

<sup>46</sup> La CCC organiza a varias de dichas organizaciones y el partido de la Matanza es donde estos movimientos están más organizados (Cfr. Entrevista mantenida con personal del Área de Evaluación y Asistencia Técnica de Programas de la Dirección de Promoción de Empleo y Capacitación).

claro hostigamiento enfocado en los grupos que se estaban posicionando con acciones de protesta más confrontativas<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> El secretario de Seguridad, Enrique Mathov, justificó una denuncia por presunta extorsión que el Gobierno presentó contra los piqueteros que cortaron rutas y calles, al sostener que nadie puede obligar a otros a que se plieguen a una medida de protesta, o "intentar utilizar la fuerza por mano propia". La finalidad de esta denuncia era evitar que los piqueteros "extorsionen" a los beneficiarios de los planes Trabajar con el fin de que se plieguen a la medida de protesta. El funcionario agregó que frente a la decisión del Estado "de ir en socorro de muchas personas que necesitan los recursos mínimos indispensables, no es posible que algunos, por razones partidistas o razones ideológicas, amenacen a esas personas" (La Nación, 7/8/01, "Mathov justificó la denuncia presentada contra los dirigentes del MTR"). La gestión de la ministra culminó tiempo después, ante la creciente ola de conflictos dentro de su jurisdicción y del choque con algunas voces del Gobierno.

### III. Criminalización de la protesta social

En un Estado de derecho existen límites jurídicos para considerar que una conducta puede ser merecedora de pena y sólo el respeto a esos límites, enunciados generalmente en forma de principios, permite a un Estado desplegar un proceso contra un individuo y, en última instancia, imponerle un castigo.

Entre la concepción misma del poder de Estado y su manifestación a través del poder penal<sup>1</sup> existe una relación estrecha, que aun con las dificultades referidas a la determinación de su contenido preciso, hace evidente que el Estado de derecho se caracteriza, al menos, “por garantizar la seguridad de los ciudadanos, mediante una vinculación de la actuación del Estado a normas y principios jurídicos de justicia conocidos de tal manera que los mismos resulten en todo caso comprensibles. En lo demás, se sostiene en la actualidad que el Estado de derecho es ‘una forma de racionalización de la vida estatal’” que permite, a la vez, un eficaz cumplimiento de los cometidos del Estado y, por otra parte, hacer calculable la acción estatal mediante la seguridad jurídica<sup>2</sup>.

La selección estatal de un acto de protesta como ilícito penal, cuando esta selección se realiza en infracción a aquellos principios del poder penal de Estado —por ejemplo, porque el acto de protesta está amparado en el ejercicio legítimo de un derecho— constituye un supuesto de criminalización ilegítima, o de “criminalización de la protesta”<sup>3</sup>.

Los principios que limitan la intervención estatal también pueden ser entendidos, sin demasiada complejidad, como mandatos de acción a cada uno de los poderes de Estado, lo que permite hablar de criminalización legal, judicial o ejecutiva, dentro del ámbito de atribuciones de cada poder con participación en el proceso de selección de acontecimientos susceptibles de reacción penal.

#### III.1 La intervención del Poder Judicial sobre la protesta social

Desde 1996 el Poder Judicial ha abusado de sus potestades constitucionales para sofocar la protesta social.

Ha habido condenas paradigmáticas, como la impuesta a la maestra Marina Schiffrin en Bariloche, en las cuales la decisión judicial omitió considerar adecuadamente el ejercicio de derechos constitucionales por parte de los manifestantes, o incurrió en manifiestos exabruptos en la interpretación de normas penales de fondo, como la utilización sin asidero alguno de la figura de sedición en el procesamiento de varios piqueteros salteños<sup>4</sup>.

Pero la criminalización judicial de la protesta ha gestado su naturaleza más propia en la iniciación de miles de procesos penales al margen del derecho, con la única finalidad de controlar ilícitamente la acción política en el campo popular.

El tremendo poder coercitivo que se despliega contra quien es imputado en un proceso penal, además de la latente posibilidad de una pena, ha sido utilizada por la administración de justicia como una auténtica herramienta de sometimiento sobre los manifestantes. Miles de participantes en protestas legítimas han soportado y soportan la persecución penal como consecuencia de su acción crítica antes que como reacción a la infracción de la ley penal. Se ha desplegado así, un inadmisibles control penal sobre la acción política.

En mayo de 2002, la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) elevó una queja al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la que denunció que más de 2.800 personas se encontraban bajo proceso de acuerdo con los registros de la Secretaría de Derechos Humanos de la entidad sindical, “en la totalidad de estos casos, [indicó la denuncia] se persigue penalmente a trabajadores, con y sin empleo, en su mayoría organizados sindicalmente. Los hechos y derechos en cuyo

---

<sup>1</sup> Cfr. Maier, Julio B.J., *Derecho procesal penal*, Tomo I, Fundamentos, 2da., Edición, del Puerto, Buenos Aires, 1996, p.

<sup>2</sup> Bacigalupo, Enrique; 2000, Principios constitucionales del derecho penal, Hammurabi, Bs. As., p. 231.

La misma relación entre el respeto a estos límites y la calidad ciudadana en un Estado es señalada por Julio Maier cuando afirma que el derecho procesal penal puede considerarse un sismógrafo de la democracia.

<sup>3</sup> La expresión ha recibido un uso más o menos coherente en este último sentido y está cargada ya de una connotación disvaliosa entre quienes se han referido a la cuestión, por lo que no nos apartaremos de este uso, aun cuando conceptualmente pueden imaginarse supuestos válidos de criminalización de actos expresivos.

<sup>4</sup> Causa 180/01 “Averiguación corte de ruta N° 34” del Juzgado en lo Criminal y Correccional 1 de Salta.

ejercicio fueron perseguidos penalmente se inscriben en decisiones colectivas vinculadas a la participación orgánica en sindicatos, asociaciones sindicales opositoras y trabajadores organizados<sup>5</sup>. De tal modo, el poder penal de Estado, lejos de conformar un recurso de última *ratio* para el aseguramiento de la paz social, se utiliza como un mecanismo espurio de control social.

El poder jurisdiccional, cuya legitimidad democrática sólo abreva en el poder de decir el derecho vigente allí donde una acción u omisión lo ha lesionado, lejos de consolidar su relación con la comunidad ha participado activamente en el desmantelamiento de las garantías de la Constitución. Es imposible reconocer una judicatura democrática allí donde la reacción penal se incrementa mientras el desguace social avanza y se dificulta el ejercicio de cualquier derecho imaginable. La pobreza sólo pudo haber aumentado al mismo ritmo que la reacción penal porque los jueces renegaron de su vínculo con la comunidad.

La actividad del Poder Judicial, y no la de otros poderes constitucionales, ha sido crucial en la determinación del fenómeno de la criminalización de protestas. No han existido importantes deficiencias en la actuación de los poderes legislativos nacional y provinciales y si bien se han verificado groseras violaciones de derechos en la faz ejecutiva del Estado, —en particular, en la actuación de las fuerzas de seguridad—, ello ha sido posible, precisamente, gracias a la sustantiva ausencia de una intervención activa del Poder Judicial durante su actuación y, luego de ella, en la investigación de lo ocurrido<sup>6</sup>.

Así, en todos los casos de criminalización de la protesta, la responsabilidad central como garante constitucional de la legalidad de la actuación penal corresponde a los tribunales, ya por la condena a un manifestante o por su solo sometimiento a proceso, ya por la omisión en el control de las fuerzas de seguridad<sup>7</sup>. Lamentablemente, la magistratura no se ha limitado a omitir controlar a los otros poderes de Estado, sino que ella misma ha realizado el aporte decisivo para criminalizar la protesta.

### III.2 Principios del poder penal de Estado

Como vimos, los límites al poder penal de Estado —bajo la forma de principios de que se compone todo modelo de derecho penal— enuncian cada uno una condición sin la cual no está permitido al Estado imponer una pena<sup>8</sup>. Si aceptamos que la responsabilidad penal es el conjunto de las condiciones normativamente exigidas para que una persona sufra una pena, cada uno de estos principios designa, además, una condición de la responsabilidad penal.

Luigi Ferrajoli propone una clasificación de diez principios que seguiremos aquí, dado la claridad y profundidad expositiva de su trabajo<sup>9</sup>. De un modo u otro, cada uno de ellos ha sido puesto en crisis por los órganos del Estado argentino durante el período analizado, por lo que nos referiremos muy brevemente a ellos para analizar inmediatamente después su infracción<sup>10</sup>.

#### *III.2.1 No hay pena sin crimen: el principio de retribución*

---

<sup>5</sup> CTA-CAJ, Denuncia presentada ante la Organización Internacional del Trabajo, mayo de 2002.

<sup>6</sup> Por regla, y salvo muy contadas excepciones, no hay actuación alguna de las fuerzas de seguridad al margen de lo ordenado por el poder judicial. En aquellos casos en los cuales la intervención de la justicia es posterior a una interferencia de derechos de un particular por parte de las fuerzas de seguridad (por ejemplo, porque por razones de urgencia resultaba imprescindible autorizar la actuación policial sin orden judicial) no hay ámbito de actuación exento del poder de control de los magistrados.

<sup>7</sup> Se entiende, con independencia de la responsabilidad que corresponde a estas últimas.

<sup>8</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi; *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo penal*, Trotta, Madrid, p. 92. Según este autor, es posible “trazar una tabla analítica y sistemática” de todos los principios que componen el modelo garantista del derecho penal. Estos principios, “... formulables todos ellos en la forma de proposiciones de implicación o condicionales... están ligados entre sí. Es, pues, posible formalizarlos, aislar los fundamentales de los derivados y ordenarlos...” (Op. cit., p. 91).

<sup>9</sup> Ferrajoli, Luigi; Op. cit., p. 91.

<sup>10</sup> Los seis primeros principios corresponden a garantías vinculadas al derecho penal de fondo y los cuatro últimos a garantías del derecho procesal penal. Sin perjuicio de la dificultad que existe en ciertos casos para diferenciar unas y otras en torno a ciertos institutos (v. gr., la prescripción de la acción penal), el respeto a todos ellos debe verificarse para que la imposición de una pena sea legítima, razón por la cual los tratamos aquí conjuntamente.

La pena estatal no puede ser impuesta sino ante la acción típica, antijurídica, culpable y reprochable a una persona determinada<sup>11</sup>. La exigencia de la comisión de un delito como antecedente para la imposición de una pena constituye una garantía sustancial que excluye cualquier finalidad preventiva que justifique la imposición de un castigo. A la vez, la idea de retribución impone un límite al poder estatal, en tanto provee pautas mensurables para la individualización de la pena concreta, de acuerdo a la magnitud de la culpabilidad.

### III.2.2 No hay crimen sin ley: el principio de legalidad

Sencillamente, no hay delito sin una ley previa que así lo establezca<sup>12</sup>: “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable (...)” (art. 9º, CADH)<sup>13</sup>. El principio de legalidad posibilita una limitación del poder del Estado y con ello asegura la libertad del individuo<sup>14</sup>. Su contenido se manifiesta en cuatro exigencias: *lex praevia*, *lex scripta*, *lex certa* y *lex stricta* de las que se derivan cuatro prohibiciones: está prohibida la aplicación retroactiva de la ley, la aplicación de derecho consuetudinario, la sanción de leyes penales indeterminadas<sup>15</sup> y la extensión del texto legal a situaciones análogas en contra del acusado<sup>16</sup>.

### III.2.3 No hay ley sin necesidad: el principio de proporcionalidad

La reacción penal debe ser proporcional a la importancia del derecho afectado pues el derecho penal constituye una limitación de derechos fundamentales. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las restricciones de derechos sólo son razonables cuando resultan necesarias para el ejercicio de otros derechos y de allí que “entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en

---

<sup>11</sup> Es así que “La garantía del carácter retributivo de la pena —en virtud del cual nadie puede ser castigado más que por lo que ha hecho (y no por lo que es)— sirve precisamente para excluir, al margen de cualquier otra finalidad utilitarista o de cualquier otro modo utilitarista, el castigo del inocente cuando se lo considere de por sí malvado, desviado, peligroso, sospechoso o proclive al delito, etc.”. (Ferrajoli, Luigi, Op. cit., p. 369).

<sup>12</sup> Históricamente, el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* es producto de la Ilustración. Así, ya aparece en las constituciones americanas de 1777, en el Código Penal Austríaco de 1787, en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y poco después en el derecho territorial prusiano de 1795. Actualmente, se la reconoce en casi todos los códigos penales del mundo (Cfr. Roxin, Claus; 1981, *Iniciación al Derecho Penal de Hoy*, Universidad de Sevilla., p. 100).

<sup>13</sup> El artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) también incorpora el principio de legalidad. Su alcance fue indicado en el caso *Kokkinakis c. Grecia* como sigue: “... el artículo 7.1. del Convenio no se restringe a la prohibición retroactiva de la ley penal al acusado. Prescribe, asimismo, más generalmente, el principio que sólo la ley puede definir un crimen y establecer la pena (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) y el principio que la ley penal no puede ser construida extensivamente en detrimento del acusado, por ejemplo, por medio de la analogía; se sigue de esto que un delito debe estar claramente definido en la ley. Esta condición se satisface cuando un individuo puede conocer de las palabras de las normas relevantes y si es necesario con la asistencia de la interpretación de los tribunales acerca de qué actos y omisiones lo harán responsable”.

<sup>14</sup> Según ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “...en una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de la legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al ejercicio representativo de la democracia” (*La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva N° 6, del 9 de mayo de 1986, Serie A, N° 6, párrafo 33).

<sup>15</sup> “El contenido de esos actos de intervención han de estar suficientemente detallados y especificados y por último el ciudadano ha de tener la posibilidad real de conocer con toda claridad tanto el contenido de esos actos como también el fundamento de ellos (Bustos Ramírez, J.; 1989, *Manual de Derecho Penal, Parte general*, Ariel, Madrid, p. 143).

<sup>16</sup> Con frecuencia se ha repetido que este principio constituye la *carta magna del delincuente*, “este punto de vista ha sido puesto en duda en la actualidad. Se piensa, en este sentido, que la consideración del principio de legalidad como instrumento para la protección de los delincuentes distorsiona su correcto significado y tiene consecuencias no probables desde el punto de vista de los derechos fundamentales. En efecto, si ya se sabe que quien está ante un tribunal es un delincuente (como creían poder saber los positivistas) siempre cabría preguntarse: ¿por qué razón limita la defensa de la sociedad frente a los delincuentes? Es decir, si el principio de legalidad es un *mal necesario*, dado que protege al ‘malo’ frente al ‘bueno’ (el Estado), es claro que la reducción de sus alcances debería merecer comprensión. Por el contrario, si el principio de legalidad protege a personas de las que no es posible afirmar si son o no delincuentes, mientras no hayan sido condenadas, es indudable que se trata de un *bien necesario*, pues protege al débil (el ciudadano) frente al fuerte (el Estado). Consecuentemente, la reducción de sus alcances no debería contar con la comprensión de los demócratas” (cfr. Bacigalupo, Enrique; 1999, *Derecho Penal / Parte General*, 2ª edición, Hammurabi, Bs. As. p. 234-5).

menor escala el derecho protegido (...) la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”<sup>17</sup>.

#### *III.2.4 No hay necesidad sin injuria: el principio de lesividad*

Sólo las acciones que dañan a terceros pueden ser consideradas delito (CN, 19). No basta con que una conducta sea reprochable moralmente, sino que es necesaria una justificación externa a la norma penal, mediante la incorporación de criterios ético-políticos y de justicia a la legislación. Estos principios, luego, son idóneos “para justificar la limitación de la esfera de las prohibiciones penales (...) sólo a las acciones reprochables por ‘sus efectos’ lesivos a terceros. La ley penal tiene el deber de prevenir los más graves costes individuales y sociales representados por estos *efectos lesivos* y sólo ellos pueden justificar el coste de penas y prohibiciones. No se puede ni se debe pedir más al derecho penal”<sup>18</sup>.

#### *III.2.5 No hay injuria sin acción: el principio de materialidad de la acción*

Ningún daño, aun el más relevante, puede ser imputado a una persona si no ha sido el resultado de una acción individual. Para ello, es necesario que una relación de causalidad sea establecida entre la acción y el resultado. Consecuentemente, “los delitos, como presupuesto de la pena, no pueden consistir en actitudes o estados de ánimos interiores, y ni siquiera genéricamente en hechos, sino que deben concretarse en acciones humanas —materiales, físicas o externas, es decir, empíricamente observables— describibles, exactamente, en cuanto tales, por la ley penal”<sup>19</sup>.

#### *III.2.6. No hay acción sin culpa: principio de culpabilidad*

No puede castigarse a alguien sino por los actos propios —principio de responsabilidad por el hecho—<sup>20</sup> que haya podido prever y evitar —principio de dolo o culpa—. El principio de culpabilidad también exige que el autor de la conducta haya podido motivarse conforme a la norma, es decir que el hecho debe haber sido “producto de una motivación racional normal”<sup>21</sup>.

#### *III.2.7 No hay culpa sin juicio: principio de inocencia*

Nadie puede ser penado sin juicio previo. No se puede tratar a quien se le atribuye un crimen como si fuera culpable —cualquiera sea el grado de verosimilitud de la imputación— hasta tanto el Estado, por medio de sus órganos judiciales establecidos para exteriorizar su voluntad en esta materia, no pronuncie la sentencia penal firme que declare su culpabilidad y la someta a una pena<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Corte IDH, “La colegiación obligatoria de periodistas (art. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva N° 5, del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5, párrafo 46.

<sup>18</sup> Ferrajoli, Op. cit., p. 465.

<sup>19</sup> Ferrajoli, Op. cit., p. 480

<sup>20</sup> Mir Puig, Santiago, p. 79/80.

<sup>21</sup> Mir Puig: 79/80. El principio de culpabilidad en sentido estricto requiere que la pena se aplique “... sólo al autor de un delito que haya podido comprender, por lo menos, la ilicitud de su comportamiento y haya podido comportarse de acuerdo con ésta, así como que haya obrado sabiendo qué acción realiza, o por lo menos, infringiendo los deberes de cuidado que le incumben. De estas exigencias generales se deriva que tanto el error sobre las circunstancias del hecho punible como el que recae sobre la antijuridicidad deban ser reconocidos como eximentes de responsabilidad, cuando hayan sido inevitables para el autor” (cfr. Bacigalupo, Enrique; Op.cit. 2000, p. 240). Por otro lado, el principio de culpabilidad incide en la individualización de la pena, “... estableciendo que la gravedad de la culpabilidad determina el máximo de la gravedad posible de la pena aplicable. Esta exigencia es reconocida en la actualidad cualquiera sea la fundamentación que se siga en lo referente a los criterios de justificación de la pena... Dicho de otra manera: el principio de culpabilidad excluye de manera categórica la posibilidad de determinar la pena sólo o fundamentalmente, por la peligrosidad del autor o por las necesidades de defensa social. En este sentido el principio de culpabilidad se vincula de una manera decidida con uno de los valores fundamentales del Estado de derecho: el respeto de la *dignidad de la persona*” (cfr. Bacigalupo, Enrique; Op.cit. 2000, p. 240).

<sup>22</sup> Maier, Julio, Op. cit., p. 490.

Luego, “la inocencia o la culpabilidad se mide (...) según lo que el imputado ha hecho o ha dejado de hacer en el momento del hecho que le es atribuido”<sup>23</sup> y culpable es “quien se comportó contraviniendo un mandato o una prohibición, de manera antijurídica, culpable y punible”<sup>24</sup>. Este principio supone, entre otras consecuencias, que, como regla, la persona a quien se le impute la comisión de un delito debe gozar de libertad durante el proceso sin estar sujeto a restricciones por parte del Estado<sup>25</sup>.

### *III.2.8. No hay juicio sin acusación: el principio acusatorio*

El órgano encargado de juzgar no puede cumplir con la función de acusar y de investigar. El Estado tiene el monopolio de la persecución pública de los delitos y como consecuencia de ello debe acusar, investigar y juzgar a sus responsables. Sin embargo, para garantizar el derecho a un juicio justo resulta imprescindible que esas funciones recaigan sobre diferentes órganos, en tanto esto constituye un riesgo funcional<sup>26</sup> que compromete la imparcialidad de sus decisiones<sup>27</sup>.

Por otra parte, el principio acusatorio exige del acusador la circunscripción del hecho imputado a una acción u omisión concreta de una persona identificada, expresada de manera clara, precisa y circunstanciada. Ello implica “describir un acontecimiento —que se supone real— con todas las circunstancias de modo, tiempo y lugar que lo ubiquen en el mundo de los hechos (...) y le proporcionen su materialidad concreta; el lenguaje se debe utilizar como descriptivo de un acontecimiento concreto ya ocurrido, ubicable en el tiempo y en el espacio, y no para mentar categorías conceptuales”<sup>28</sup>.

### *III.2.9 No hay acusación sin prueba: el principio de la carga estatal de la prueba*

Para establecer la responsabilidad penal de un imputado, el Estado debe probar su culpabilidad más allá de toda duda razonable<sup>29</sup>. El Estado, por intermedio del acusador oficial, tiene la carga de probar el hecho ilícito y la responsabilidad del imputado en aquél y ello excluye cualquier colaboración del imputado con la acusación. De ahí la prohibición de la auto-incriminación, que supone el derecho del imputado a permanecer callado. El acervo probatorio debe estar integrado por todos los indicios que justifican la acusación: ninguna de las pruebas debe mantenerse en secreto<sup>30</sup> y la responsabilidad penal debe ser demostrada mediante datos probatorios objetivos, “nunca deducida de presunciones”<sup>31</sup>.

### *III.2.10 No hay prueba sin defensa: el principio del contradictorio*

El acusado tiene derecho a resistir la hipótesis acusatoria desde el primer momento de la persecución penal. Ello implica, en primer lugar, que la persona imputada de un ilícito debe ser informada, mediante una

---

<sup>23</sup> Maier, Julio, Op. cit., p. 491.

<sup>24</sup> Maier, Julio, Op. cit., p. 491.

<sup>25</sup> Sin embargo, existen supuestos en los que se justifica la imposición de ciertas medidas de coerción antes de la sentencia firme de condena. Es lo que Maier denomina “coerción procesal”. Estas medidas deben encontrarse justificadas por los dos fines del proceso, ellos son la averiguación de la verdad y la actuación de la ley penal. Dichos fines pueden ser puestos en peligro por la fuga del imputado o por cualquier acción u omisión suya o de otra persona que obstaculice la consecución de los fines enumerados.

<sup>26</sup> Cafferatta Nores, José I.; 2000, Proceso penal y derechos humanos / La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino; CELS / del Puerto, Buenos Aires., p. 93.

<sup>27</sup> Por esta razón, no se admiten como funciones de los tribunales “...las de investigar de oficio, intervenir en la preparación o formulación de la acusación o procurar por su propia iniciativa los datos probatorios sobre el caso a fin de obtener el conocimiento necesario para basar su decisión sobre el fundamento de aquélla”; Cafferatta Nores; Op. cit. 2000, p. 31).

<sup>28</sup> Maier, Julio, Op. cit., p. 553.

<sup>29</sup> Comisión IDH, Informe 5/96, caso 10.970, sin destacado.

<sup>30</sup> Así lo entendió la Comisión IDH en su informe 7138/75, en donde se reconoce el derecho del acusado a tener acceso a toda la prueba obtenida por el ministerio fiscal (cfr. Cafferatta Nores, Op. cit. 2000, p. 109).

<sup>31</sup> Cafferatta Nores, Op. cit. 2000, pp. 73-4

intimación previa, acerca de los aspectos relevantes de la imputación y de las pruebas existentes en su contra<sup>32</sup>. El imputado tiene el derecho de efectuar su descargo o de guardar silencio, sin que esta última opción pueda ser considerada en su contra (CN, 18). Si ofrece prueba de descargo, el imputado tiene derecho a que ésta sea valorada por el tribunal.

Además del derecho a la defensa personal, el acusado tiene el derecho irrenunciable a contar con el asesoramiento de un defensor técnico<sup>33</sup> y a tener una comunicación fluida y privada con él. La asistencia técnica no debe ser considerada solamente en sentido formal, sino que el desempeño profesional debe ser diligente y eficaz por parte del abogado.

Otra de las implicancias del derecho de defensa es el deber de los jueces de motivar sus decisiones. La fundamentación de una decisión judicial "debe ser *legal* (fundada en pruebas válidas), *veraz* (no podrá fabricar ni distorsionar los datos probatorios), *específica* (debe exigir una motivación para cada conclusión) y arreglada a las reglas de la *sana crítica racional* (principios de la lógica, las ciencias y la experiencia común)"<sup>34</sup>.

### III.3 El deficiente reconocimiento judicial de la libertad de expresión

#### III.3.1 El problema

Los tribunales de justicia incurrieron repetidas veces en interpretaciones equivocadas, cuando no arbitrarias, sobre el alcance de las figuras penales que en cada caso podían involucrar a los participantes de los cortes de ruta o de manifestaciones similares.

Muchas de esas decisiones judiciales llanamente han excedido el marco estricto de la ley penal por aplicación extensiva de algunos tipos penales. En otros casos, advierten con claridad la posible lesión al derecho a la libertad de tránsito de los afectados por los cortes pero no consideran adecuadamente los derechos a petionar, a expresarse, o a reunirse que en cada caso podrían concurrir también.

Este comportamiento judicial violatorio de derechos ha sido denunciado por varias organizaciones<sup>35</sup> y ha sido tratado con detalle en varios trabajos de doctrina<sup>36</sup>, en los que precisamente se señala que algunas consideraciones exigidas para el correcto balance de los derechos en juego no son tratadas por los jueces al fallar en relación con estos actos de protesta<sup>37</sup>.

#### III.3.2 El valor democrático de la libertad de expresión

La primera advertencia, por supuesto, es que "conviene tomar más en serio el peso de un derecho como el de la libertad de expresión (...) no es un derecho más sino, más bien, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática (...) en casos como los que examinamos, la libertad de expresión no

---

<sup>32</sup> El CPP, Nación, en sus artículos 297 y 298 especifica la garantía de "comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada" establecida por el artículo 8.2, apartado b, de la Convención Americana.

<sup>33</sup> Ello deriva, en cierta medida del derecho a la "paridad de armas", pues al ser el acusador una persona con conocimientos jurídicos es justo que se le otorgue al que resiste su imputación la posibilidad de contar con asesoramiento técnico.

<sup>34</sup> Cafferatta Nores; Op. cit. 2000, p. 120.

<sup>35</sup> Entre ella, el CELS, el Comité de Acción Jurídica de la CTA, la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) han presentado denuncias ante instancias nacionales e internacionales.

<sup>36</sup> Zaffaroni, JA, en prensa; Gargarella, Roberto; 2000, Expresión cívica y "cortes de ruta", ponencia en el Foro: La criminalización de la protesta social, 10 de julio de 2000, Central de Trabajadores Argentinos, s/p. Para profundizar las cuestiones jurídicas analizadas en esta sección puede verse también el artículo "La Casación y los Cortes de Ruta", Editorial Ad Hoc, en prensa, elaborado por Leonardo Filippini y Santiago López en el marco de esta investigación.

<sup>37</sup> Dos de las decisiones analizadas por el constitucionalista resultan especialmente significativas. Una de ellas es el procesamiento dispuesto por el titular del Juzgado Federal 1 de San Salvador de Jujuy en agosto de 1997 de un grupo de desocupados y trabajadores de escasos recursos que habían instalado un piquete en el Puente sobre el Río San Lorenzo (ruta nacional n°34), por el delito de entorpecimiento del transporte (CP, 194). La segunda, es la condena a prisión de los líderes de una manifestación que cortó la ruta nacional n°3 a la altura de Comodoro Rivadavia obligando a una gran cantidad de vehículos a circular por un camino alternativo para poder entrar o salir de la ciudad, impuesta, en julio de 1999, por el juez Ricardo Napolitani, del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal de Comodoro Rivadavia. Ver Capítulo V, acápite V.2.4.2.

sólo merece ser tomada en cuenta, como cualquier otro derecho afectado, sino que —mucho más— requiere de una atención urgente y privilegiada: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático<sup>38</sup>.

Como lo señaló la Corte IDH, es en interés del “orden público democrático”, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente<sup>39</sup>. El debate político “está indisolublemente vinculado a la existencia misma de una sociedad democrática. Es más, la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma<sup>40</sup>.”

Específicamente, “esto implica defender un arreglo institucional en donde, por ejemplo, no sólo se deje de lado la censura previa, sino que además se procure *asegurar* que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan ser escuchadas. En líneas más generales, el esquema defendido (...) implica un compromiso con un sistema institucional en donde los derechos más estrechamente vinculados con la autonomía individual y el autogobierno colectivo reciban una protección privilegiada (una sobreprotección) por parte del Estado. El Estado, aquí se asume, encuentra en el respeto más firme de tales derechos el fundamento mismo de su propia legitimidad<sup>41</sup>. En efecto, la democracia deliberativa encuentra una virtud instrumental en la expresión del disenso, pues es uno de los reaseguros procedimentales básicos para la obtención de decisiones políticas con mayor probabilidad de justicia.

Por ello el Tribunal Constitucional de España (TCE) afirma que éste es un derecho de libertad frente al poder y exige, para su eficaz cumplimiento, la no injerencia por parte del Estado en aquello que es dominio de la libertad de la persona; “la libertad de expresión (...) es ante todo un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y que les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley e incluso frente a la propia Ley si ésta intentara fijar otros límites distintos de los que la Constitución admite<sup>42</sup>.”

De este modo, “el derecho a comunicar y recibir comunicación veraz y el derecho a comunicar y recibir ideas y opiniones son derechos de libertad frente al poder que hay que considerar comunes a todos los ciudadanos. En cuanto derecho de los ciudadanos se concreta en la realización de las posibilidades que literalmente el precepto reconoce, es decir, expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de reproducción. No hay inconveniente en entender que el derecho de difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible<sup>43</sup>.”

Luego, “se trata ante todo de un derecho de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. Sin embargo, en otro plano significa el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. El art. 20 defiende la libertad en la formación y en el desarrollo de la opinión pública, pues la libertad en la expresión de las ideas y los pensamientos y en la difusión de noticias es necesaria premisa de la opinión pública libre<sup>44</sup>.”

### *III.3.3 Restricciones legítimas a la expresión*

---

<sup>38</sup> Gargarella, Roberto; Op. cit. 2000, s/p.

<sup>39</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), del 13 de noviembre de 1985. Serie A, N° 5, para. 69.

<sup>40</sup> CIDH; Informe Anual 1994, Capítulo V; Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>41</sup> Gargarella, Roberto; 2001, ¿Un camino sin salida? El derecho ante los cortes de ruta en *Revista Nueva Doctrina Penal* 2001/A, del Puerto, Buenos Aires, pp. 53/4.

<sup>42</sup> STCE, sentencia 12/1982.

<sup>43</sup> STCE 36/1982

<sup>44</sup> STC 12/1982

El valor preferido de la libertad de expresión por sus implicancias democráticas aporta argumentos sustanciales al momento de dirimir la tensión frente a otros derechos. Tal posición clave y básica de la libertad de expresión respecto de los demás derechos, ha permitido al Tribunal Constitucional español configurarlo como un derecho preferente, en virtud de lo cual "cuando (...) entre en conflicto con otros derechos fundamentales e incluso con otros intereses de significativa importancia social y política respaldados por la legislación penal, las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse deben ser interpretadas de tal modo que el contenido fundamental del derecho en cuestión no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado"<sup>45</sup>.

También la Convención Americana otorga un "valor sumamente elevado" a la crítica política y reduce al mínimo la posibilidad de cualquier restricción<sup>46</sup>.

Por ello, en primer lugar, está prohibida la censura previa salvo supuestos muy excepcionales (13, CADH). Ello significa que como regla, frente a un acto expresivo, sólo es posible una reacción estatal, nunca una intromisión previa.

Esta responsabilidad ulterior, además, solamente es válida en la medida en que cumpla con ciertos requisitos. Según ha establecido la Corte IDH, la imposición de responsabilidades ulteriores restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión debe satisfacer cuatro exigencias para que tenga validez en virtud de la norma del artículo 13: 1) los fundamentos para establecer la responsabilidad deben fijarse previamente; 2) estos fundamentos deben estar expresados con precisión dentro del marco de la ley; 3) los fines que se persiguen deben ser legítimos; y, 4) los fundamentos para establecer la responsabilidad deben ser necesarios para asegurar el fin legítimo que se procura<sup>47</sup>. El término "necesario", en el contexto del artículo, debe considerarse como algo más que "útil", "razonable" o "conveniente", debe demostrarse que el fin legítimo que se persigue no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de la libertad de expresión<sup>48</sup>.

Los gobiernos, luego, no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del "orden público", como medio para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima<sup>49</sup>.

En la misma línea, la invocación abstracta a la necesaria armonización entre todos los derechos no otorga fundamento suficiente a la decisión de restringir una protesta, pues no ofrece mayores argumentos acerca del modo en que debe construirse el entramado de los intereses en juego. Como enseña Carlos Nino, cualquier limitación de los derechos,

"En una práctica constitucional orientada hacia las exigencias de un liberalismo pleno, debe evitarse el recurso a expresiones como la de 'bien común' o 'poder de policía', que (...) ocultan la posibilidad de determinar si la limitación del derecho está justificada (...) en función de la preservación de otros derechos. Aunque esas expresiones puedan ser usadas para hacer referencia a derechos de terceros, ellas no ayudan para mostrar las diferencias (...) y para tener claramente presente cuáles son los derechos que se pretende preservar con la afectación de otros; cuáles son los mecanismos para alcanzar esa preservación, etcétera"<sup>50</sup>.

Es bueno enfatizar las variables que deben tomarse en cuenta en la ponderación de si la limitación de un derecho está justificada:

---

<sup>45</sup> STCE 159/1986

<sup>46</sup> Cfr. Corte IDH, OC-5/85, paras.30-32.

<sup>47</sup> Corte IDH, OC-5/85, para 89.

<sup>48</sup> Corte IDH, OC-5/85, para. 79. La Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que 'necesarias' sin ser sinónimo de 'indispensable' implica 'la existencia de una necesidad social imperiosa' y que para que una restricción sea 'necesaria' no es suficiente demostrar que sea 'útil', 'razonable' u 'oportuna' (*The Sunday Times case*, judgment of 26 april 1979, Series A n° 30, párr. n°. 59, pp. 35-36).

<sup>49</sup> Cfr. CIDH; "Informe sobre la compatibilidad...".

<sup>50</sup> Nino, Carlos; 1992, *Fundamentos de Derecho Constitucional I* Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional, Astrea, Bs. As, pp. 484/5.

"Si la satisfacción de un derecho lleva a la frustración de otro no sólo por acción sino también por omisión; si la incompatibilidad en la satisfacción de diversos derechos se debe o no a acciones voluntarias de otros; si los titulares de los derechos frustrados consintieron o no, libre y conscientemente esta frustración; si no es posible ofrecer vías alternativas para un ejercicio compatible de los derechos en pugna; si es o no posible compensar suficientemente a los titulares de los derechos frustrados; cuál es la jerarquía de los bienes protegidos por los derechos en conflicto en función de la autonomía personal, dando preferencia a la autonomía de los menos autónomos; el número de la gente involucrada en el conflicto de derechos. Todos estos factores deben ser tomados en cuenta lo más explícitamente posible —para hacer posible la deliberación democrática— por la ley o medida limitativa de derechos"<sup>51</sup>.

Luego de afirmar que ningún derecho es absoluto, no sabemos mucho más acerca de cómo deberíamos actuar y esta relativa incertidumbre exige que la resolución de un conflicto constitucional recurra a un análisis refinado y cuidadoso, especialmente cuando de él depende la imposición de una pena ¿qué derecho debe prevalecer, en qué grado o medida, cuándo puede ejercerse la restricción?

Por supuesto, muchas de las protestas se desarrollaron en vías públicas importantes y acarrearón severas molestias para muchas personas ajenas a la manifestación. Sin embargo, en modo alguno ello permite concluir que por tal razón se trate ya de actos ilícitos.

No puede olvidarse que justamente las calles y parques son lugares especialmente privilegiados para la expresión pública. La construcción del "foro público" en la doctrina de la Corte de los Estados Unidos, sobre la base de decisiones como *Hague* y *Schneider*<sup>52</sup> considera, justamente, que "las calles y los parques han sido confiadas al uso público desde tiempo inmemorial, usándose desde siempre para el propósito de que los ciudadanos se reúnan en asambleas, se comuniquen entre sí, y discutan sobre cuestiones públicas" (*Hague*)<sup>53</sup>.

Notablemente entonces, dice Gargarella<sup>54</sup>, desde *Hague*, la Corte Suprema norteamericana se preguntó dónde, sino en la vía pública, pretender la expresión de la ciudadanía.

"*Schneider* reprodujo los mismos conceptos de *Hague* en un caso en donde se cuestionaba la actividad de unos manifestantes que arrojaban panfletos a la calle. El hecho de que el máximo tribunal norteamericano decidiera dar una fuerte protección a las expresiones realizadas en parques y calles aún cuando la actividad en cuestión involucrara perjuicios a terceros, se convirtió en un dato de enorme importancia"<sup>55</sup>

"el balance constitucional en *Schneider* fue decidido enfáticamente en favor de mantener abierto el foro público a este tipo de comunicación"<sup>56</sup> Ciertas expresiones acarrear ciertos costos ciertos, innegables, que sin embargo deben tolerarse en honor de la libertad de expresión<sup>57</sup>.

Tampoco parece especialmente relevante la argumentación según la cual los cortes de ruta, no son una "simple" o "pura" expresión, pues existen también otra serie de acontecimientos dañosos vinculados a ellos —como incendios de neumáticos— o daños. Todos los discursos implican expresiones y "algo más". Si se trata de una expresión oral, tenemos ruidos que pueden interrumpir a otros; si se trata de una expresión escrita, tenemos la posibilidad de ensuciar [la vía pública]"<sup>58</sup>.

Lo verdaderamente importante es que en todos los casos existen ideas en debate, y éstas merecen el más decidido cuidado por parte del poder público. Los daños podrán merecer reproches por parte de la comunidad pero es

---

<sup>51</sup> Nino, Carlos, Op. cit., pp. 484/5.

<sup>52</sup> *Hague v. Cio*, 307 US 496 (1939) y *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939).

<sup>53</sup> Cit. por Gargarella, Roberto; Op. cit. 2000, s/p.

<sup>54</sup> Gargarella, Roberto; Op. cit. 2000, s/p.

<sup>55</sup> Harry Kalven una de las principales autoridades del pensamiento jurídico norteamericano en materia de libertad de expresión, destacó la notable enseñanza de casos como *Schneider* para la jurisprudencia futura. Debemos advertir —nos sugiere Kalven— que la 'distribución de panfletos en la vía pública (...) constituye un método de comunicación que acarrea una consecuencia tan inextricable como esperada, que es la de la suciedad en las calles —calles que la ciudad tiene la obligación de mantener limpias. También constituye un método de comunicación que provoca el enojo de una mayoría de personas; mientras que es dudoso que tenga un gran impacto sobre la audiencia (cit. por Gargarella, Roberto; Op. cit..2000, s/p).

<sup>56</sup> H. Kalven, "The Concept of the Public Forum": *Cox v. Louisiana*, 1965, Sup. Ct. Rev. 1, pp. 18-21.

<sup>57</sup> Existen, claramente, permisibles limitaciones a la expresión en cuanto a su "tiempo, lugar, y forma." Pero ellas no deben atentar en ningún caso contra el contenido del discurso en juego, o contra la misma posibilidad de que éste se convierta en público.

<sup>58</sup> Kalven *Ibid.*, p. 23, cit. por Gargarella, Roberto; Op. cit. 2000, s/p.

perfectamente posible distinguir un exceso reprochable de la prioritaria necesidad de resguardar las expresiones públicas de la ciudadanía.

### *III.3.4. El derecho de reunión y el uso del espacio público*

El derecho de reunión, cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera como procedimiento del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, “constituyendo, por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son el subjetivo —agrupación de personas—, el temporal —duración transitoria—, el finalista —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—”<sup>59</sup>.

De tal forma, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando el modo de ejercicio o prohibiéndolo, es preciso que existan razones fundadas<sup>60</sup>.

Sobre esta base conceptual, el Tribunal Constitucional español en casos similares a los que se ha topado la justicia argentina, ha podido arribar razonablemente a conclusiones bien diversas acerca del uso del espacio público, cuando sobre él se despliega una reunión política pues el ejercicio de este derecho, según tiene dicho ese tribunal, “por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir instrumental de las calzadas”, reconociendo que “la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos”<sup>61</sup>.

Por ello, precisamente, aun cuando el ejercicio de este derecho fundamental conlleve las señaladas restricciones, no puede perderse de vista que “en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”<sup>62</sup>.

Luego, “para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones” entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de “arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público”, y “sólo en los supuestos muy concretos” en los que tras la ponderación de estas circunstancias se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes —urgencias médicas, bomberos o policía— podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 C.E. <sup>63</sup> las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación”<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> SSTC 66/199.

<sup>60</sup> Por este motivo dice el STC “en la STC 66/1995, FJ 3, sostuvimos que en el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe: «a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental». En todo caso, como también advertimos en la STC 66/1995, la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá proponer, aplicando criterios de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse” (STC 42/2000).

<sup>61</sup> SSTC 59/1990, FJ 6; 66/1995, FJ 3

<sup>62</sup> STC 66/1995, FJ 3, sin destacado.

<sup>63</sup> El artículo 21 CE establece que: 1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará de autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

<sup>64</sup> STC 66/1995, FJ 3.

### III.3.5 Las dificultades expresivas

Otro problema que no es abordado debidamente por los jueces es el referido a las dificultades expresivas de algunos grupos para hacerse escuchar en la arena pública.

En muchos casos, los manifestantes, a pesar de haber vías alternativas de expresión, han preferido seguir adelante con una medida como cortar una ruta, directamente perjudicial para muchos de los habitantes de la comunidad. Ello parecería indicar, intuitivamente, que no hay un problema serio en el respeto al derecho a la libertad de expresión y que, en consecuencia, el procesamiento o condena de los manifestantes es legítimo.

Sin embargo, en muchos de estos casos, puede presentarse de todos modos, una violación a la libertad de expresión, aun cuando es cierto que existen otros canales de expresión. Lo dirimente es si efectivamente el Estado garantiza un espacio e intensidad adecuados a la voz política de cada uno.

“imaginemos que en una cierta comunidad se autoriza a que cualquier ciudadano diga absolutamente lo que quiera respecto de las autoridades de turno, en tanto lo haga en la esquina de una calle remota, en donde nadie puede escucharlo (...) en tal caso nos encontramos con una situación curiosa, en donde las personas pueden, de alguna manera, expresarse, pero en donde dicha expresión resulta, al mismo tiempo, irrelevante en la práctica. Y ello, no porque el resto de la ciudadanía se decida a no escuchar o a desobedecer los consejos del orador de turno, sino porque no se aseguran los derechos básicos del mismo, a presentar sus ideas frente a los demás (...) Hechos tan tristes como que un grupo de vecinos incendie y destruya salvajemente un edificio público; que otros acampen en la plaza municipal; que otros se decidan a comer en público animales domésticos; que otros más bloqueen una Ruta Nacional; nos hablan de una desesperada necesidad de tornar visibles situaciones extremas que, aparentemente, y de otro modo, no alcanzan a tener visibilidad pública”<sup>65</sup>.

En la inmensa mayoría de casos alcanzados por la justicia penal, los reclamos han estado protagonizados por personas de escasos recursos, y con graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder público. Frente a ello los jueces deben comprender cuál es la gravedad que tienen protestas de esa índole pues es vergonzante que un Estado de derecho admita situaciones de pobreza, pero también lo es que situaciones de ese tenor no puedan traducirse en reclamos férreos sobre el Estado.

Como ha advertido con lucidez el juez William Brennan al resolver la situación de un grupo de manifestantes que, justamente, eran acusados por haber bloqueado el tránsito vehicular en la ciudad “los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Para aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen la capacidad económica para expresar sus ideas a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener un acceso muy limitado a los funcionarios públicos”<sup>66</sup>. Este dato —dice Brennan— debe ser tenido muy en cuenta por la justicia, a la hora de fundar sus decisiones<sup>67</sup>.

Probablemente una comprensión más amplia de los problemas sociales hubiera atribuido a los jueces un papel central en la defensa de los valores de una democracia sustantiva durante estos últimos años y no como ariete en la intervención penal sobre el conflicto social<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Gargarella, Roberto; Op. cit. 2000, s/p.

<sup>66</sup> En *Adderley v. Florida*, 385 U.S. 39 (1966), voto disidente.

<sup>67</sup> Interesa ver, también, *United States v. Kokinda*, 110 S. Ct. (1990). Allí, y junto con los jueces Marshall, Blackmun y Stevens, Brennan volvió a sostener una posición semejante en el caso de unos jóvenes que bloqueaban la única entrada posible en un edificio público. Alegó entonces la doctrina del foro público y la prioridad que debía dársele a la expresión, más allá de su acuerdo con el interés del gobierno por hacer posible el ingreso en el edificio público. Cass Sunstein, uno de los principales especialistas contemporáneos en el derecho de la libertad de expresión, muestra tener preocupaciones muy similares a las del juez Brennan. Para él, las autoridades públicas deben prestar una muy especial atención frente a la situación de grupos con dificultades para vehicular sus puntos de vista. Extendiendo tal preocupación, Sunstein ha señalado que, en determinados contextos, puede resultar aceptable la ocupación de ciertos lugares públicos, y aún privados, con el objeto de difundir un cierto punto de vista, y en tanto no existan lugares claramente alternativos a los mismos para lograr los mismos propósitos. Por ejemplo, señala Sunstein, en lugares en donde el aeropuerto o el “shopping center” constituyen los únicos ámbitos en donde el público se reúne en cantidad, puede tornarse constitucionalmente tolerable la presencia de manifestantes que, en otros contextos, podría ser razonablemente desalentada. C. Sunstein, *The Partial Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).

<sup>68</sup> En el sentido señalado, en un caso (causa n° 49135-B, “F. s/Av. Inf. Art. 194 del CP”), en la provincia de Mendoza, generado a partir de un reclamo de productores agrícolas en la Ruta Nacional 40, el Juez Federal de dicha provincia, Dr. Luis Alberto Leiva, declaró inaplicable el art. 194 del Código Penal. Según el magistrado: “...de haberse pretendido precisamente impedir, obstaculizar o entorpecer

### III.3.6 El caso Marina Schifrin<sup>69</sup>

En la línea que criticamos, una de las decisiones más preocupantes ha sido la condena impuesta a la maestra Marina Schifrin por la Cámara Nacional de Casación Penal, el máximo tribunal penal nacional con intervención previa a la de la Corte Suprema.

El 21 de marzo de 1997, entre las 13.30 y las 15.00 hs., alrededor de 300 personas convocadas por distintas agrupaciones, cortaron la ruta nacional 237 cerca de la estación terminal de San Carlos de Bariloche y sobre el puente Ñireco, en protesta contra las reducciones salariales impuestas por el gobierno provincial y en defensa de la educación pública. A raíz de estos sucesos, el juez federal de Bariloche, Leónidas Moldes, condenó a la maestra Marina Schifrin, una de las participantes en esa manifestación, a tres meses de prisión en suspenso como coautora del delito de impedir y entorpecer el normal funcionamiento de los medios de transporte por tierra y aire sin crear una situación de peligro común (194, CP).

La defensa había reclamado al tribunal una protección fuerte de la libertad de expresión invocando a tal fin un precedente de la Sala II de la Cámara Federal de San Martín en el cual se había establecido que el derecho a peticionar podía justificar el corte de vías de tránsito<sup>70</sup>, sin embargo, el juez Moldes no hizo ninguna consideración al respecto. Al recurrir en casación, la defensa volvió a plantear que los hechos que motivaron el proceso estaban amparados por los derechos constitucionales de expresión, reunión, asociación y petición a las autoridades.

La Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP) confirmó por mayoría la condena y convalidó así esta preocupante línea jurisprudencial que otorga cobertura institucional al control penal sobre la acción política.

Para arribar a su solución, el tribunal trató la cuestión constitucional de modo incompatible con las normas de los artículos 28 y 31 de la Constitución Nacional, confrontando la prohibición de restringir el ejercicio de derechos de jerarquía superior a través de sus leyes reglamentarias. A pesar de haber referido la conocida jurisprudencia de la CSN según la cual “los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución (...) están sujetos a las leyes que reglamentan *razonablemente* su ejercicio” la mayoría concluyó que “[m]al entonces puede ejercerse el derecho de peticionar a las autoridades establecido en el artículo 14 de la Constitución (...) desarrollando conductas que coincidan con una de las prescripciones prohibidas por el (...) Código Penal (...)” (voto de la mayoría, segunda cuestión, sin destacado).

De acuerdo con el razonamiento de los jueces, “aquel derecho no comprende las acciones realizadas de un modo que colisionen con las leyes y afecten bienes jurídicos” (voto de la mayoría, segunda cuestión). Sin embargo, las leyes deben ajustarse a la Constitución y su interpretación reclama, en primer lugar, la determinación del contenido del derecho constitucional vigente, pues sólo a partir de esa determinación puede establecerse si la ley y su interpretación se adecuan a la Constitución. Si la respuesta a este interrogante es negativa, esa ley, o determinada interpretación de aquella, es inválida y no debe ser aplicada. Las leyes nunca definen el contenido de la Constitución<sup>71</sup>.

---

el uso de esta vía terrestre claramente la duración del reclamo hubiese sido mayor, y con características especiales que indiquen que ése era el objetivo y no una simple manifestación en reclamo de algún derecho. Es precisamente dentro de este marco que debe analizarse la conducta desplegada por los imputados. Es aquí donde me pregunto si tal reclamo constituye o no el legítimo ejercicio de un derecho; o en todo caso, si aquél se ajusta o no al marco de legalidad. La respuesta la obtengo provisoriamente de los argumentos arriba vertidos y en sentido afirmativo. Dadas las circunstancias puede provisoriamente sostenerse que la conducta de los imputados constituye el ejercicio legítimo del derecho de peticionar que ampara nuestra Constitución Nacional. Y en consecuencia, aquellas que se ven recogidas por el tipo permisivo que contempla el art. 34 inc. 4) de nuestro Código Penal”.

<sup>69</sup> Parte de las consideraciones jurídicas que a las que se hace referencia en este apartado se encuentran analizadas en trabajo “La Casación y los Cortes de Ruta”, Editorial Ad Hoc, en prensa, elaborado por Leonardo Filippini y Santiago López en el marco de la preparación de esta investigación. El caso se relata en el Capítulo V, acápite V.2.10.1.

<sup>70</sup> Ver Capítulo V, acápite V.2.2.1.

<sup>71</sup> “En efecto, el sistema de las normas sobre la producción de normas —habitualmente establecido... con rango constitucional— no se compone sólo de normas formales sobre la competencia o sobre los procedimientos de formación de las leyes. Incluye también normas sustanciales, como el principio de igualdad y los derechos fundamentales, que de modo diverso limitan y vinculan al poder legislativo,

De tal forma, en el modelo constitucional de un moderno estado de derecho “la sujeción del juez a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir coherente con la Constitución”<sup>72</sup>.

Por el contrario, la inteligencia que los jueces Bisordi y Catucci han atribuido al análisis de la cuestión conduce a afirmar que toda conducta descripta en un tipo penal es una restricción legítima al ejercicio de un derecho constitucional, es decir, que puede operar válidamente como un presupuesto de la pena<sup>73</sup>.

En verdad, los jueces han eludido un análisis suficiente sobre los derechos constitucionales en juego. El hecho de haber emprendido incorrectamente el análisis de la cuestión constitucional clausuró de cuajo toda posibilidad de estudiar la eventual verificación del supuesto justificante planteado por la defensa y enervó el control de constitucionalidad a punto tal que la jurisprudencia sentada podría asistir inerte al restablecimiento de la figura penal de desacato, sin siquiera reconocer el conflicto entre esa prohibición y los derechos de expresión y opinión<sup>74</sup>.

Las decisiones a nivel constitucional tienen “decisiva influencia en la interpretación de los tipos penales concretos, atento el orden de prelación normativo que coloca a las leyes nacionales por debajo de la Constitución (CN 31)”<sup>75</sup> y una incorrecta hermenéutica de la Constitución conduce a penas injustas.

A pesar de los déficits del modelo de análisis escogido, la mayoría del tribunal avanzó igualmente sobre algunas consideraciones vinculadas a los derechos en juego y estableció que era preciso afianzar una noción firme de orden público, en detrimento de una concepción protectora de derechos individuales o de cualquier manifestación de autogobierno. En sustento a esta conclusión, la mayoría señaló de manera genérica que un corte de ruta es una forma de expresión que “provoca innegable violencia, pues entra 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 orden a los cuales debe restringirse.

Los magistrados, en lugar de ello, han dejado permear el fundamento de la sentencia por sus percepciones acerca de un fenómeno social que, —por lo menos a la luz del texto de la decisión—, parecen rechazar en términos generales, aun a costa de una interpretación laxa de los límites de su jurisdicción.

El fallo, por ejemplo, consideró la rotura del parabrisas de un auto y el incendio de algunos neumáticos, a pesar de que la acusación nunca había atribuido a Marina Schiffrin algún comportamiento que tuviera que ver con esos eventos. Existió una marcha con cientos de manifestantes —entre ellos la maestra condenada— y en ese contexto se constató la rotura del parabrisas de un automóvil. No obstante, si se pretendía atribuir a la maestra esa consecuencia dañosa, debió indicarse cuál de sus acciones había contribuido a causar ese resultado. La ausencia de toda mención a un accionar concreto de la acusada que condujera a este evento implica una violación al principio de culpabilidad y alerta sobre la presencia de esta práctica en nuestro sistema judicial.

La sola pertenencia a cierto ámbito social no justifica la incriminación penal. Sin embargo, con base en la argumentación del fallo parece que la sola participación en una manifestación permite atribuir al autor todos los resultados que hayan tenido lugar en ocasión de la protesta, prescindiendo de la evaluación que determine que esas consecuencias son atribuibles causal y subjetivamente a su accionar.

El fallo no justifica cómo es posible atribuir a la maestra condenada la representación de que otras personas que manifestaban junto a ella generaron determinada afectación de derechos de terceros y esta omisión

---

excluyendo o imponiéndole determinados contenidos” (Ferrajoli, Luigi; 1999, El derecho como sistema de garantías, en Derechos y Garantías / La ley del más débil, Trotta, Madrid, pp. 20/1).

<sup>72</sup> Ferrajoli, Luigi; Op. cit. 1999, p. 26.

<sup>73</sup> Ello contraría, además, el esquema propio de la teoría del delito que niega la existencia de injusto penal cuando una conducta típica está justificada, cualquiera sea el ámbito del que emane el permiso para realizarla (cfr. CP, 34 inc. 3º). Aun cuando se acepte la existencia de justificaciones específicamente penales cuyos efectos no pueden extenderse a otras áreas del derecho (Cfr. Bacigalupo, Enrique; Op.cit. 1999, p. 356)

<sup>74</sup> En 1994 la ley 24.198 derogó el artículo 244 del Código Penal que preveía el delito de desacato. La sanción de dicha ley fue consecuencia del cumplimiento por parte del Estado argentino del acuerdo de solución amistosa en el caso 11.102 ante la CIDH (Informe Anual 1994) iniciado a raíz de la petición del periodista Horacio Verbistky que cuestionó la compatibilidad aquella norma frente a la Convención Americana luego de haber sido condenado por una expresión suya, referida al ministro de la Corte Augusto Belluscio.

<sup>75</sup> Cfr. Pérez Barberá, Gabriel; 1999, Libertad de Prensa y Derecho al Honor, Alveroni Ediciones, Córdoba, p. 24.

resulta preocupante en tanto permite fundar la existencia de dolo en el autor con prescindencia de un análisis exhaustivo del real conocimiento que éste tuvo de los hechos.

En términos más amplios, también es preocupante que la consideración general del contexto histórico-político en el cual se desplegó el comportamiento de la persona imputada, lejos de llevar a un entendimiento prudente de la situación, haya recluso a los jueces en una encendida defensa de la disciplina vial, como si éste único soporte de la interacción social pudiera sostener en soledad la arquitectura de las instituciones.

La reflexión sobre el nivel de desempleo o sobre la inequitativa distribución de ingreso en nuestro país, o un mínimo repaso de las circunstancias en que se han producido numerosas muertes en el marco de distintas manifestaciones de protesta desde 1996<sup>76</sup>, como mínimo, permiten objetar la vehemencia de las afirmaciones del tribunal referidas al afianzamiento de la seguridad o la propiedad de los habitantes de la Nación.

Otras lecturas posibles de los mismos antecedentes, incluso, llevan a concluir con buenas razones que la posición de la Casación se inscribe en un paradigma excesivamente formal de la democracia, en la medida en que “a una concepción exclusivamente procedimental o formal de la democracia corresponde una concepción asimismo formal de la validez de las normas como mera vigencia o existencia (...)”<sup>77</sup>, mientras que “una concepción sustancial (...) requiere que se admita la posibilidad de antinomias y de lagunas generadas por la introducción de límites y vínculos sustanciales (...) como condiciones de validez (...)”<sup>78</sup> de las normas o de sus interpretaciones.

Por otra parte, el tribunal reconoció a la imputada sólo una mínima expresión de su derecho al señalar que, tal como había hecho otra manifestante, debería haber interpuesto un recurso judicial en lugar de haber cortado la ruta. Con ello, la Casación aplicó el estándar de validez establecido para las restricciones impuestas por el Estado al ejercicio mismo de ese derecho por un particular.

En modo alguno la existencia de otras vías para canalizar un reclamo puede pretender fundar la ilicitud de un acto expresivo en la medida en que, precisamente, la elección acerca de la oportunidad o del modo en que se manifiesta algo es consustancial al carácter voluntario de esa actividad. Sobre todo cuando, ex ante, la idoneidad de las vías alternativas resulta, cuanto menos, cuestionable. El éxito de la vía escogida es incumbencia de quien la escoge y es un estándar rayano al absurdo sugerir que la interposición de una acción judicial es la conducta alternativa conforme a derecho en aquellos casos en los que un acto expresivo afecta a terceros, sin entrar a considerar, siquiera, la gravedad del reclamo y la afectación producida. El ejercicio de la crítica es algo que debe tolerarse<sup>79</sup> aun cuando pueda generar ciertos perjuicios.

En este sentido, y lejos de los temores de la mayoría, el voto disidente destacó la jurisprudencia norteamericana según la cual “las calles o plazas, desde tiempos inmemoriales han sido utilizadas por los ciudadanos con fines de reunión, comunicación y discusión de cuestiones de interés público (...)”<sup>80</sup>. Por ello, “el derecho de todo ciudadano de usar las calles y plazas públicas para la comunicación de ideas puede ser regulado en nombre del interés general (...) en consonancia con principios de paz y orden, pero no puede, bajo la excusa de dicha regulación, ser restringido o denegado (...) condenar a Marina Schifrin entre los miles de personas que hoy asumen actitudes semejantes implica una selectividad irrazonable”.

Los jueces Bisordi y Catucci también afirmaron que la “única forma legítima y verificable” de la expresión soberana del pueblo es el sufragio y que “otros tipos de expresión de la voluntad popular, tales como reuniones multitudinarias en plazas o lugares públicos, encuestas, huelgas, lock-outs u otros medios de acción directa, no reflejan realmente la opinión mayoritaria del pueblo, sino a lo sumo la de un grupo sedicioso”.

---

<sup>76</sup> Por caso, la resolución reciente la Cámara Federal porteña señaló, al referirse a los sucesos de diciembre de 2001 en la ciudad de Buenos Aires, que “la magnitud de los hechos, el operativo montado por las fuerzas de seguridad, su falta de coordinación y supervisión y el descontrol con el que desplegó indican, sin lugar a dudas, que la existencia de sólo cinco muertos fue un resultado casi milagroso” (Sala I, causa n° 34.059, “Santos, Rubén J. y otros s/procesamiento, rta. 26 de julio de 2002). Sobre los acontecimientos de esos días en todo el país y otras situaciones anteriores, puede verse “Protestas y represión en diciembre”, en Derechos Humanos en Argentina Informe 2002, hechos enero-diciembre 2001; CELS / Siglo XXI, Catálogos, Bs. As., Capítulo II, pp. 59/98).

<sup>77</sup> Ferrajoli, Luigi; Op. cit. 1999, p. 24.

<sup>78</sup> Ferrajoli, Luigi; Op. cit. 1999, p. 25.

<sup>79</sup> Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Lingens*, sentencia del 8 de julio de 1986, Serie A; n° 103.

<sup>80</sup> Según la expresión de los jueces Enrique Petracchi y Eduardo Moliné O'Connor en su voto disidente del caso *Ekmekdjian c/Sofovich*; Fallos: 315:1503, “... en donde cualquiera puede levantar su tribuna” (cons. 25).

Sin embargo, la democracia es mucho más que nuestro cuestionado sistema electoral. Se trata fundamentalmente de un conjunto de reglas dirigido al fortalecimiento de los sistemas de autogobierno colectivo. Atribuir exageradas cualidades expresivas al voto es un error; “y esto no puede extrañar a ninguno (...) el sufragio resulta todavía, una herramienta demasiado ‘torpe’ para contribuir al establecimiento de un diálogo entre los representantes electos y sus electores”<sup>81</sup>, defecto agravado cuando sólo unos pocos tienen acceso a los foros de debate.

El fallo, a pesar de este déficit republicano, profesa una profunda desconfianza por las manifestaciones ciudadanas producidas sin mediación, otorgando al texto constitucional un alcance y efectos reprobables. Cuando la CN, además de prever algunas formas de democracia semidirecta, prohíbe que algún grupo se arroge los derechos del pueblo (22 CN), intenta preservar la integridad de la voluntad soberana, no limitarla. Empero, con base en el mismo texto normativo, la Cámara de Casación justificó una restricción severa al ejercicio de la crítica política, circunscribiéndola al mero ejercicio del sufragio. Esta falencia, junto a todo lo dicho, ya socava la justicia de la decisión a la luz de los principios que informan una comunidad democrática.

Ratificando todas las preocupaciones señaladas, el tribunal de Casación consideró inadmisibles el recurso extraordinario federal presentado por la defensa de la maestra<sup>82</sup>, por lo que los abogados han debido interponer recurso queja directamente ante la Corte Suprema, sumando al albur de una triste confirmación del fallo, el riesgo de tener que abonar el depósito de mil pesos que el arribar sin éxito a esa instancia conlleva.

### *III.3.7 Las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

La preocupación generada por la decisión que criticamos es manifiesta y de algún modo aparece también reflejada en las observaciones de la delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que había visitado el país tiempo antes de dictarse el fallo<sup>83</sup>.

Luego de recibir información sobre los hechos de violencia que se habían producido hasta mediados del año 2002 —entre ellos, los sucesos del 26 de junio en los murieron Darío Santillán y Maximiliano Kosteky—, y respecto de “un número importante de denuncias relativas a la denominada ‘criminalización de la protesta social’”<sup>84</sup>, la Comisión reiteró “que el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para proteger a su población debe enmarcarse en los parámetros establecidos en la Convención Americana, inclusive los establecidos para garantizar libertad de expresión”<sup>85</sup>. Como señaló la Comisión, “en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho, los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico (...) a través (...) de la denuncia pública de las injusticias que afectan importantes sectores de la sociedad, y del necesario control que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas (...)”<sup>86</sup>.

En función de ello, la CIDH concluyó que “es importante que en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, con un profundo deterioro político, económico y social, todos los sectores de la sociedad, y en particular las autoridades nacionales y locales y los dirigentes políticos, actúen con la máxima prudencia posible y con un apego irrestricto al respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales (...) [ya que] únicamente la

---

<sup>81</sup> Gargarella, Roberto; *‘Piedras de papel’ y silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional*, en Derechos Humanos en Argentina., Informe 2002; CELS — Siglo XXI, Bs. As. p. 488.

<sup>82</sup> El recurso extraordinario federal exige que éste sea presentado ante el superior tribunal de la causa y contra una sentencia definitiva agravante fundada en una interpretación del derecho federal contraria al interés de quien se vio afectado por la decisión judicial criticada. Todos estos requisitos están satisfechos en el caso, por lo que este rechazo engrosa la arbitrariedad de la condena.

<sup>83</sup> Entre el 29 de julio y el 6 de agosto de 2002 una delegación de la Comisión IDH (CIDH) realizó una visita de trabajo a la República Argentina por invitación del presidente Eduardo Duhalde. La delegación de la CIDH estuvo integrada por el Profesor Robert K. Goldman, Miembro de la CIDH y Relator para Argentina, el doctor Santiago A. Cantón, Secretario Ejecutivo y la doctora Elizabeth Abi-Mershed, abogada de la CIDH. Durante el 116º período ordinario de sesiones de la CIDH, que tendrá lugar en Washington entre el 7 y el 25 de octubre de este año, el comisionado Goldman informará al plenario de la CIDH los resultados de esta misión.

<sup>84</sup> Cfr. CIDH, Comunicado de Prensa N° 33/02, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos culmina visita a la República Argentina”; Buenos Aires, 6 de agosto de 2002, p. 3.

<sup>85</sup> CIDH, “Comunicado...” p. 3.

<sup>86</sup> CIDH, Comunicado...” p. 4.

recuperación de la confianza en las instituciones y el fortalecimiento de las mismas va a permitir un pleno respeto a los derechos humanos”<sup>87</sup>.

Por supuesto, en ese proceso es indispensable la acción judicial pero la respuesta penal frente a hechos que claramente son fruto de una profunda crisis social e institucional no puede ser la principal respuesta del Estado. El Estado posee enormes posibilidades de intervención en el conflicto, menos toscas y brutales que la prisión. Cuando los jueces apelan livianamente al castigo, comprometen su propia legitimidad como órganos de un poder democrático e involucran al Estado en la consolidación de las mismas injusticias que la magistratura debería conjurar.

### III.4 La lesión al principio de legalidad en la aplicación judicial de la ley penal

#### III.4.1 El problema

Decíamos más arriba que una segunda violación más o menos extendida era la aplicación extensiva de tipos penales, como los de entorpecimiento del transporte terrestre (CP, 194) o sedición (CP, 230 inc. 1º) en el procesamiento a participantes de manifestaciones de protesta.

Aun soslayando ciertas críticas que pueden hacerse a la redacción de esas figuras desde la perspectiva del principio de legalidad, puede afirmarse seriamente que, en muchos casos, la aplicación concreta que los jueces han hecho de esas normas ha excedido los límites de validez del poder penal.

El CELS en su primera presentación ante la CIDH junto al Comité de Acción Jurídica de la CTA<sup>88</sup> señaló que: “esta situación se constata al observar que no existen antecedentes jurisprudenciales, hasta los casos objeto de esta presentación [es decir, desde 1996], en que quienes protestan cortando las rutas, hayan sido inculcados por la comisión del delito previsto en el art. 194 del C.P. (...) Protestas sindicales en distintos lugares se suscitan a diario y a menudo ello conlleva el corte de rutas, avenidas o calles imposibilitando consecuentemente la circulación de transporte por éstas, sin que luego le siga a ello una respuesta penal por parte del Estado. Por lo tanto, esta novedosa e ilegítima interpretación de la normativa vigente, por parte de los fiscales federales que han impulsado la persecución penal de los manifestantes, debe entenderse en el marco de una desviación de poder, que propugna callar las voces de protesta, haciendo cesar los derechos consignados, utilizando para ello la norma penal nacional a casos distintos para los que fue prevista”.

La intempestiva reacción penal es en sí misma un supuesto de gravedad ya que, como señala Eugenio Zaffaroni, si bien es verdad que la ley penal no se deroga por desuetudo, “también lo es que una ley penal que jamás se aplica o que se interpreta pacíficamente con cierto ámbito de prohibición, no puede esgrimirse sorpresivamente contra un habitante, sólo porque el poder lo quiere seleccionar. Un tipo penal no es un instrumento para que el poder sorprenda a los ciudadanos con su arbitrariedad. La indiferencia absoluta de las agencias de criminalización secundaria o su entendimiento de la ley, condicionan una pérdida de la conciencia de ilicitud, por ende, no puede ponerse en funcionamiento una criminalización secundaria omitida por largo tiempo sin aviso previo, aunque mas no sea porque no puede reprocharse esa conducta, en razón de la sostenida actitud previa de omisión o indiferencia de las propias agencias criminalizantes”<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> CIDH, Comunicado...”, p. 4.

<sup>88</sup> Cit.

<sup>89</sup> Zaffaroni, Eugenio y otros; 2000, Derecho Penal; Parte General; Ediar, Buenos Aires, punto 5, p. 113.

Quizá haya un margen de discusión doctrinaria respecto de lo que afirma Zaffaroni, pero sin dudas, la observación que realiza es enteramente correcta en tanto señala la ausencia de precedentes relevantes en los que se haya apelado a la aplicación de esta figura.

Para confirmar esta apreciación basta con revisar los repertorios de jurisprudencia más comunes. Con todo, y más allá de la “novedad” del uso de la figura, ello no es tan crítico como su utilización por vía de interpretaciones prohibidas que extienden su ámbito de aplicación más allá de los límites de lo que la ley penal puede válidamente abarcar.

En el caso de Marina Schifrin, el citado juez Moldes, señaló, por ejemplo, que la maestra había entorpecido el transporte aéreo dado que algunos automovilistas arribaron tarde al aeropuerto de la ciudad de Bariloche, consagrando así una interpretación sin dudas ajena al ámbito de protección de la norma. El fallo de casación, después, no trató abiertamente este punto y dejó subsistir esta interpretación desbordada.

Algo similar suele ocurrir con la efectiva verificación de una afectación compatible con el principio de daño (CN, 19). En ocasiones, se apela a la utilización de la figura del artículo 194 del Código Penal, aun con total prescindencia de la verificación de la afectación al servicio de transporte que aquélla reclama.

En sendas resoluciones del 27 de marzo y del 29 de agosto de 2002, por ejemplo, la Jueza de Garantías Marisa Salvo, primero, y la Sala de la Cámara de Apelación y Garantías de Lomas de Zamora integrada por los jueces Héctor Hugo Decastelli, Carlos Oscar Zamarreño y Jorge Tristán Rodríguez, después, ordenaron la citación a juicio de Aníbal Alejandro Mansilla, Oscar César Puca y Juan David Pessi, por el delito de entorpecimiento del transporte, en resoluciones huérfanas de mayores argumentos a pesar de que la Defensora Oficial de intervención, Marcela Piñero, expresamente había cuestionado que “no se ha[b]ía acreditado que dicho corte h[ubiera] provocado un entorpecimiento de algún servicio de comunicación, ni de transporte”<sup>90</sup>.

#### *III.4.2 El caso de los piqueteros salteños<sup>91</sup>*

Desde 1997, el norte de la provincia de Salta ha sido el epicentro de numerosos cortes sobre la ruta nacional n°34, en las localidades de Tartagal y General Mosconi. Todos estos episodios han contado con una activa intervención del Poder Judicial en el conflicto y con el aporte de la magistratura para el sometimiento a proceso de muchos activistas.

En este punto haremos hincapié centralmente en la aplicación del derecho de fondo, aunque volveremos sobre el análisis del caso al referirnos a los excesos en la aplicación de la ley formal y en la actuación de las fuerzas de seguridad.

Veamos un caso. El 7 de junio de 2001, el juez federal de Salta Abel Cornejo recurrió a interpretaciones amplias de figuras penales para decretar el procesamiento de José Ricardo Barraza —por considerarlo autor ‘prima facie’ responsable de los delitos de sedición en concurso real con interrupción de los transportes públicos— y ordenar, de tal manera, su prisión preventiva (CP, 55, 194 y 230 inc. 1°)<sup>92</sup>.

En su resolución, el magistrado demonizó al imputado, en términos muy encendidos:

“desde el 30 de octubre del año 2000 (...) serios episodios delictivos vienen conmoviendo (...) a los habitantes de las ciudades de General Enrique Mosconi y Tartagal, con los consiguientes atentados, tanto al orden constitucional y a la vida democrática, como al orden y la tranquilidad pública, toda vez que, lejos de circunscribirse a lo que atañe y se circunscribe al estricto marco de una protesta social, y al derecho de expresarse y reunirse libremente, un grupo de personas se organizó para actuar en forma deliberada y consciente, y en forma sistemática, en contraposición a lo dispuesto por el art. 22 de la Constitución Nacional”.

Según el juez, “si la Constitución formula que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la propia Constitución, las formas semidirectas —en las que la doctrina popular enseña que el pueblo gobierna sin la mediación de sus representantes— están excluidas y prohibidas”.

A criterio del magistrado, “nadie puede ignorar, que el grupo de elite que dirige las operaciones sediciosas, actualmente se encuentra fuertemente armado, y tiene por fin intimidar a toda la población de ambas ciudades, para arrancarle por la fuerza a los

---

<sup>90</sup> Investigación Penal Preparatoria 191.414, del registro de la Unidad Funcional de Instrucción N° 2 de Lomas de Zamora; fs. 67/8; 69/71; 74/6.

<sup>91</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>92</sup> Causa 2152/00 “Averiguación corte de la Ruta Nacional N° 34”

poderes constituidos todas las medidas que crean convenientes y atinadas para alcanzar esos fines. Entre ellas, alzarse en contra del Poder Judicial de la Nación, exigiéndole el desprocesamiento y por consiguiente la impunidad de todos los responsables”.

“el efecto buscado no es otro que el caos, la postración de las instituciones republicanas hasta dejarlas exangües, el descontrol generalizado y la implantación de una suerte de zona liberada, que por cierto, encaja exactamente en las previsiones del art. 2[2] de la Constitución Nacional”.

“en el último de los episodios de la larga serie de desafortunados sucesos que se describió, el causante Barraza, no sólo fue uno de los máximos promotores de la sedición (...) sino que, además, no le bastó que la Ruta Nacional N° 34 estuviese cortada (...) sino que dirigió de manera ex profesa, tomar también las vías alternativas, para de ese modo, a[is]lar completamente a Gral. Mosconi, Tartagal y todas las otras poblaciones ubicadas al norte de la provincia, como también el paso internacional con la República de Bolivia”.

“la conducta del causante (...) ha quedado circunscripta en el delito de sedición en concurso real con interrupción de los transportes (...) el art. 230 inciso 1° del Código Penal reprime con prisión de uno a cuatro años a los individuos de una fuerza armada o reunión de personas, que se atribuyeren los derechos del pueblo y peticionaren a nombre de éste (...)”

“evidentemente [concluye el juez] la acción adquirió tal carácter, debido a que los autores del petitorio (...) entre ellos (...) Barraza, lo formulan desde una ruta tomada por los manifestantes que obedecen sus designios”

Las figuras a cuya aplicación recurrió el juez para implicar penalmente a los manifestantes, constituyen, antes que una descripción de los comportamientos que efectivamente se habían verificado, formas de atentar contra las instituciones republicanas<sup>93</sup>.

Considerar que la participación en una manifestación pública es un delito<sup>94</sup>, requiere que tal movilización tenga características violentas —aunque no se haga uso de armas, pues ello sería constitutivo del delito de rebelión o bien de sedición propiamente dicha—. Es necesario, entonces, que el grupo haga uso, por lo menos, de la fuerza física. Además, es necesario que aquéllos tengan el propósito de usurpar a los representantes políticos el ejercicio de la soberanía que les compete por mandato popular, deslegitimando sus funciones e intentando imponer su voluntad, soslayando veladamente los mecanismos institucionales dispuestos constitucionalmente para la toma de decisiones públicas.

Sánchez Viamonte, luego de criticar por su imprecisión la redacción de la segunda parte del art. 22 constitucional, señala al respecto que “hay sedición cuando una fracción del pueblo se atribuye la soberanía, pero es evidente que no la hay cuando se peticiona, porque quien peticiona, pide o ruega, no se arroga ningún poder, mucho menos un poder soberano”<sup>95</sup>. La petición, para poder ser penada, debe asumir entonces la forma de una imposición velada<sup>96</sup>, debe tratarse por ello de una “petición extorsiva”<sup>97</sup>, de acuerdo con las características del grupo que peticiona, medios utilizados, propósitos exteriorizados y actitudes asumidas por aquél.

No resulta extraño pensar que el supuesto típico analizado haya sido y sea utilizado para descalificar determinada manifestación de un grupo de personas pero sin que se pueda establecer con toda precisión qué connotación debe tener dicha protesta para que merezca semejante descalificación. La determinación acerca de si la conducta de un grupo de personas que formulan un reclamo en forma pública encuadra en el tipo penal del art. 230 inc. 1° del Código Penal —es decir, cuándo una manifestación social configura un “abuso” de los derechos de reunión y de peticionar a las autoridades—, dependerá en gran medida de la aceptación o rechazo que aquel hecho produzca en el intérprete.

A esta amplitud congénita en la figura penal, el juez salteño ha sumado su más rancia animadversión hacia un proceso, que evidentemente enturbia su capacidad de articular racionalmente la coacción estatal.

### *III.4.3 Los sucesos del 20 de septiembre de 2002 en Jujuy*<sup>98</sup>

#### *III.4.3.1 Los hechos*

<sup>93</sup> Comportamientos éstos que sí podrían encuadrar en la figura a cuya aplicación recurrió el juez. Cfr. Gómez, Eusebio, *Tratado de Derecho Penal*, Tomo V, parágrafo 1259.

<sup>94</sup> Tal sería la doctrina que podría deducirse del fallo de la CNCasación Penal, sala IV, “Gatti, Miguel Angel y otro”, causa 1743, del 22 de junio de 2000.

<sup>95</sup> Sánchez Viamonte, op. cit., p. 355.

<sup>96</sup> Soler, op. cit. p.198.

<sup>97</sup> Moreno (h), Rodolfo, *El Código Penal y sus antecedentes*, p. 103.

<sup>98</sup> Ver Capítulo V, acápite V.2.6.1.

Otro caso de estrepitosa repercusión ha sido el despliegue penal sobre los manifestantes que participaron en una masiva protesta en la ciudad de Jujuy el 20 de septiembre de 2002. Ese día, un grupo de personas<sup>99</sup> —entre las que se contaban militantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), el Frente de Gremios Estatales, desocupados y partidos de izquierda— se manifestó en el centro de la capital jujeña y reclamó por la caducidad de los mandatos de autoridades nacionales y provinciales. A esta convocatoria concurren más de 7 mil personas en forma pacífica. Sin embargo, cuando la movilización se desconcentra, se produjeron incidentes entre la policía y los manifestantes.

El episodio culminó con 109 personas detenidas<sup>100</sup> —mayores y menores de edad— y hubo destrozos en 29 locales comerciales. También fueron dañados 15 automóviles y dos patrulleros.

El dato alarmante sobre la intervención judicial en estos hechos es que en la persecución de los manifestantes se utilizó, entre otras, la figura del artículo 213 bis del Código Penal, de una insoportable raigambre autoritaria en nuestra legislación. Este artículo establece que “será reprimido con reclusión o prisión de tres a ocho años, el que organizare o tomare parte en agrupaciones permanentes o transitorias que, sin estar comprendidas en el artículo 210 de este Código [asociación ilícita<sup>101</sup>] tuvieren por objeto principal o accesorio imponer sus ideas o combatir las ajenas por la fuerza o el temor, por el solo hecho de ser miembros de la asociación”.

Si bien ninguno de los manifestantes se encuentra actualmente procesado en orden a esta figura, el juez de intervención ha dictado respecto de muchos de ellos auto de falta de mérito, lo que no erradica la posibilidad de su aplicación futura. El auto de falta de mérito es una situación procesal intermedia entre el procesamiento y el sobreseimiento y significa que no hay elementos de convicción para avanzar a la siguiente etapa procesal, pero tampoco para liberar definitivamente a la persona inculpada en el proceso. Como consecuencia de ello, la aparición de nuevas pruebas podría fundar el procesamiento.

En otras palabras, lo que a criterio del juez impide procesar a los manifestantes en orden a esta figura, no es la imposibilidad jurídica de entender abarcada por la descripción del 213 bis CP un acto de protesta sino la ausencia de prueba. Una aberración sólo compatible con la persecución ideológica.

#### *III.4.3.2 El artículo 213 bis del Código Penal*

La prohibición del artículo 213 bis CP ha sido duramente criticada por diversas organizaciones de derechos humanos y por varios académicos. La prohibición es incompatible con los pactos internacionales sobre derechos humanos y con los principios del derecho penal liberal.

El penalista David Baigún advirtió que esta figura permite “encuadrar como delitos a acciones de legítima protesta social” y que sus antecedentes se hallan en los artículos 210 bis y 210 ter. del código vigente en la época de la dictadura que aplicaban penas de 5 a 12 años “si la asociación disponía de armas de fuego o utilizaba uniformes o distintivos de tipo de militar”. Esas normas fijaban “pena de muerte, reclusión o prisión perpetua para los intervinientes” si “la asociación tuviere fines subversivos”. Baigún señala que, si bien “todos estos artículos se eliminaron en el ‘84 (...) dejaron este tipo especial [que] Debía ser derogado, pero no lo fue y nos quedó como una rémora”<sup>102</sup>.

Al analizar las leyes de emergencia en España, Manuel Cancio Meliá, sostiene que “algunas infracciones, (...) constituyen mero *Derecho penal simbólico*: figuras que parecen únicamente destinadas a proporcionar réditos políticos a corto plazo a quien promueve su aprobación, sin que merezcan atención alguna ni los aspectos técnico-legislativos de su redacción ni sus demás condiciones de aplicación en la práctica”<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Entre los detenidos hubo hombres, mujeres —con niños que las acompañaban— y adolescentes, dato que fue confirmado por el jefe de la policía local, el coronel (R) Carlos Carrizo Salvadores.

<sup>100</sup> De acuerdo con la información brindada Mariana Vargas, una de las abogadas defensoras en esos procesos, muchas de estas personas sólo han sido detenidas en virtud de su filiación sindical, como los integrantes de las comisiones directivas de sindicato SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales), aun cuando en algunos casos ni siquiera habían concurrido a la marcha.

<sup>101</sup> El 210 CP dice: “Será reprimido con prisión o reclusión de tres a diez años el que tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación. Para los jefes u organizadores de la asociación el mínimo de la pena será de cinco años de reclusión o prisión”.

<sup>102</sup> En declaraciones de David Baigún al diario Página/12.

<sup>103</sup> Cancio Meliá, Manuel; “Derecho penal” del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en materia de terrorismo en el Código penal español después de la LO 7/2000, mimeo, (inédito). **P.?**

Estas figuras se caracterizan fundamentalmente por un “amplio adelantamiento de la punibilidad”, es decir, la adopción por parte del ordenamiento de una perspectiva fundamentalmente prospectiva (punto de referencia: el hecho que va a cometerse) frente a la normal orientación retrospectiva (punto de referencia: el hecho cometido) del Derecho penal. En segundo lugar, por un incremento comparativo notable de las penas frente al Derecho penal ‘normal’. En tercer lugar, por la relajación o la supresión de determinadas garantías procesales individuales”, de acuerdo a la propuesta de Günter Jakobs, quien introdujo la noción de “derecho penal del enemigo”<sup>104</sup>.

Además, el jurista español explica que “para completar las características específicas de estas normas penales parece que, además, han de mencionarse otros dos elementos definitorios: en primer lugar, más allá de la mera anticipación de la barrera de punición, cabe detectar que en algunas ocasiones no se incriminan ‘hechos’ propiamente dichos, sino conductas cuya relevancia reside sobre todo en su contenido simbólico. Por otro lado, en segundo lugar, también se advierten peculiaridades en la técnica de redacción de estas infracciones: frecuentemente se utilizan términos tan vaporosos y ambiguos que se genera la sensación de que el legislador ha querido eludir conscientemente las ‘complejidades’ derivadas del mandato de determinación que conlleva el principio de legalidad”<sup>105</sup>.

Las consideraciones generales que efectúa Cancio Meliá —con base a las cuales en párrafos posteriores analiza la legislación de emergencia española— son perfectamente aplicables para analizar algunos tipos penales de la legislación argentina, particularmente, el caso del art. 213 bis.

#### *III.4.3.3 Las reformas a la legislación: los delitos contra el orden público y el artículo 213 bis*

Es útil recordar que el Código Penal que rigió desde 1887 hasta 1922 no contenía “ninguna disposición encaminada a proteger el orden social contra las perturbaciones ocasionadas intencionalmente, cuando ellas no infieren alguna lesión inmediata a un derecho determinado”<sup>106</sup> y por esta razón se propuso un título que contemplara la instigación a cometer delitos y la asociación ilícita —bajo la denominación de ‘delitos contra el orden público’—.

En 1910 sucedieron en la ciudad de Buenos Aires algunos atentados violentos que impulsaron a los legisladores a sancionar la ley 7029 de Defensa Social. El propósito fundamental de dicha ley era proteger el orden y la organización social. Mediante aquélla se introdujeron en la legislación penal argentina las figuras de apología del crimen, la fabricación, transporte y guarda de explosivos, la intimidación pública y cierto tipo de asociación ilícita. Esta ley, a su vez, quedó derogada por el art. 305 del Código Penal el que, sin embargo, tomó algunos de dichos tipos penales (asociación ilícita, intimidación pública y apología del crimen) incorporándolos en su título sobre “Delitos contra orden público”. Luego, las reformas posteriores<sup>107</sup> modificaron sustancialmente las figuras previstas e incorporaron otras, todas ellas con miras a ampliar el ámbito de los tipos y elevar las penas respectivas.

La ley 16648 introdujo el art. 213 bis, bajo el capítulo denominado “Otros atentados contra el orden público”. Este artículo, que constaba de cuatro incisos<sup>108</sup>, fue propuesto por el profesor Ricardo Nuñez quien justificó tal inclusión por el hecho de que la fórmula propuesta era amplia y comprendía “tanto las agrupaciones

---

<sup>104</sup> Cit..

<sup>105</sup> Cancio Meliá, Manuel; Op. Cit., p.?

<sup>106</sup> Manifestaciones efectuadas por la Comisión que redactó el Proyecto de 1891, citado por Ramos Mejía en Ramos Mejía, Enrique; Los delitos contra la tranquilidad pública en la ley de reformas al Código Penal, en “Revista de Derecho Penal y Criminología” N°1, enero-marzo de 1968, Bs. As., La Ley, pp. 38/51

<sup>107</sup> Leyes 13.945 del año 1950 y 15.276 de 1960 (modificaron la figura de intimidación pública).

<sup>108</sup> Los primeros dos incisos se referían al delito de asociación ilícita y los dos últimos al delito de instigación a la violencia. El texto de los primeros dos incisos es el siguiente: “Serán reprimidos con prisión de un mes a tres años: 1º Los que participaren en agrupaciones permanentes o eventuales que, sin estar comprendidos en el art. 210, tuvieren por objeto imponer sus ideas o combatir las ajenas por la fuerza o el temor, por el solo hecho de ser miembro de la agrupación; 2º Los que participaren en organizaciones, o realizaren propaganda, basados en ideas de o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación religiosa o racial en cualquier forma”.

patoteras, como las tacuaras y similares”<sup>109</sup>. Por su parte, Ramos Mejía alentando esta iniciativa sostuvo que “...la previsión legal no carecía de fundamento, pues la ciudad de Córdoba venía siendo teatro de la acción de peligrosas ‘patotas’ y se veía actuar frecuentemente en Buenos Aires a grupos que, usando de una u otra manera el nombre de ‘tacuara’ o respondiendo a malsanas motivaciones políticas de opuesto signo extremista, se proponían recurrir a la violencia indiscriminada en procura de sus objetivos”<sup>110</sup>.

La ley 17.567 de 1967 derogó dicho capítulo y reunió todos los supuestos de asociación ilícita bajo los artículos 210 y 210 bis<sup>111</sup>. El primero mantuvo, con ciertas modificaciones, el texto que continúa vigente en el Código Penal. El art. 210 bis, por su parte, tipificó el delito de asociación ilícita agravada por la disposición de armas de fuego, la utilización de uniformes o distintivos, o la circunstancia de que sea una organización de tipo militar. La disposición de armas de guerra y la pertenencia a una organización militar, asimismo, agravaba este tipo ya agravado, en el segundo párrafo.

No queda claro si los incisos 1º y 2º del art. 213 bis quedaban incluidos en el nuevo art. 210 bis. Ramos Mejía se inclinó por una respuesta negativa al respecto ya que entendía que “no se (previó) en la nueva ley el castigo de quienes son miembros de una asociación cuya finalidad es la ejecución de actos de violencia, fuerza o temor por el solo hecho de ser miembro de la agrupación y prestar aquiescencia a tales métodos”. Es de recordar que el art. 210 bis agrava la situación de quienes tomaran parte de una asociación que tiene como finalidad la comisión de delitos, que no es el caso de la finalidad prevista por los incisos 1º y 2º del derogado art. 213 bis. De todas maneras, la figura en cuestión fue recuperada por la ley 20.642 de reforma al Código Penal, que incorporó el inciso 1º del proyecto de Nuñez casi sin modificaciones.

### III.5 La lesión a las reglas del debido proceso

#### *III.5.1 Violaciones al principio de legalidad procesal en la actuación judicial*

Nuestro legislador ha optado por el principio de legalidad procesal que en los delitos perseguibles de oficio (CP, 71) manda “perseguir y averiguar, según el método regulado por el Derecho procesal penal, cada vez que los órganos de persecución penal del Estado conozcan la *notitia criminis*, sin consideración a razones de conveniencia (principio de oportunidad) política económica o social”<sup>112</sup>.

Evidentemente, esto no siempre ocurre. En muchos casos en los que un órgano del Estado conoce de un delito, no necesariamente se despliega un proceso penal. No podemos ocuparnos aquí del problema de la crisis del principio de legalidad procesal en la práctica judicial pues excede el marco de los casos referidos a acciones colectivas de protesta. No obstante, algunas particularidades indican que la lesión a este principio podría producirse en mayor medida en este tipo de casos.

Básicamente, la pretensión de ordenar los conflictos sociales en torno de las figuras líderes de cada una de las acciones es una pretensión que, de modo consciente o no, la justicia ha perseguido en sus intervenciones sobre las manifestaciones de protesta. Puede apreciarse que existe una tendencia más o menos generalizada a centrar los conflictos sobre las figuras líderes. Esta selección, que tiene sentido cuando la condición de liderazgo tiene algún efecto jurídico relevante —por ejemplo, si se trata de la instigación a la comisión de un delito— respecto del cual tendría algún sentido indagar, en muchos otros casos no concurre. Más bien tiene que ver con la asignación social de un papel emblemático a ciertas figuras, más o menos públicas, sobre las cuales recae en definitiva el poder penal.

Por ejemplo, en el caso de un grupo de vecinos de Vicente López que ocupó la ruta Panamericana en el marco de una protesta convocada conjuntamente por dos agrupaciones vecinales y que contó con la participación

---

<sup>109</sup> Dictamen de Ricardo Nuñez a fines de 1963 al contestar la consulta cursada por el Ministerio del Interior sobre varias normas penales vigentes en ese momento. Citado por Ramos Mejía, Enrique en Op. cit., p. 49.

<sup>110</sup> Ramos Mejía, Enrique; Op. cit., pp. 49/50.

<sup>111</sup> También se modificó el título “Delitos contra el orden público” por el de “Delitos contra la tranquilidad pública”. Ricardo Nuñez aplaudió dicha modificación por entender que “el objeto del ataque de estos hechos no es nada material, sino un sentimiento” en La Ley, v. 129, enero-marzo, Sección Doctrina, pp. 1188/1203.

<sup>112</sup> Maier, Julio, Op. cit., pp. 87/88 y 828/834.

colectiva de muchos vecinos que se consideraban afectados, la persona imputada fue el intendente municipal Enrique García por la comisión del supuesto descrito por el art. 194 CP. En rigor, de haber sido correcta la imputación contra el señor García, debería haberse investigado también y por igual a todos los vecinos que adhirieron a la marcha<sup>113</sup>.

Por volver sobre casos ya citados, Marina Schifrin fue “seleccionada” entre casi trescientos manifestantes y lo mismo puede decirse de los piqueteros de Jujuy y Salta, o de Santa Cruz. En fin, dada la masividad y frecuencia de las acciones, reconocida en las propias resoluciones judiciales que incriminan a algunos de los participantes, es como mínimo llamativo, que quienes tienen algún tipo de activismo sean los mismos que resultan alcanzados por el poder penal. Esta selectividad hacia los dirigentes, curiosamente “inversa” a la selectividad congénita del derecho penal sobre los más relegados, quizá sea una alerta acerca de la utilización discrecional de la herramienta penal como mecanismo de negociación eminentemente política, alejado de todo parámetro de racionalidad jurídica.

En un sentido similar, en muchos casos la intervención penal sólo se despliega para disolver la manifestación, sin proseguir luego con la correspondiente investigación<sup>114</sup>. Esto puede considerarse, en definitiva, una medida informal de solucionar un conflicto que no aparejaría mayores restricciones de derechos. Sin embargo, lo cierto es que la ausencia de todo tipo de investigación ulterior del delito o contravención supuestamente cometido, no refleja tanto el retroceso del poder penal frente a los individuos, sino más bien la consagración de una suerte de principio de oportunidad policial carente de todo tipo de control judicial.

### *III.5.2 Violaciones al derecho de defensa y a la garantía contra la autoincriminación*

La defensa material<sup>115</sup> supone básicamente el derecho del imputado a ser oído con las debidas garantías<sup>116</sup>. La declaración es el principal acto de defensa del imputado. En este momento el imputado cuenta con el derecho de efectuar su descargo o de guardar silencio, sin que esta última opción pueda ser considerada como presunción en su contra. El juez deberá tener en cuenta los elementos probatorios propuestos por el imputado —en esta instancia y en cualquier momento del proceso—, los que procurará incorporar al acervo probatorio como también considerará la valoración de la misma que aquel proponga.

En la causa contra los piqueteros salteños<sup>117</sup>, los imputados manifestaron haber firmado las actas de detención sin que se les hubiese dado la posibilidad de leerlas —debido a que se encontraban bajo amenaza y en caso de que no lo hicieran se le propinarían golpes—, y que se éstas se redactaron en ausencia de testigos que dieran fe de dicho acto. Otros afirmaron ser analfabetos y que por ello no habían firmado ningún documento.

Lo antes relatado constituye una seria lesión al derecho de defensa, que presupone el conocimiento por parte del imputado de los cargos en su contra. Además, resulta violatorio de la garantía que prohíbe la autoincriminación, teniendo en cuenta que las pruebas sobre las que se fundamentan sus procesamientos son todos los informes, actas y partes preventivos confeccionados en sede policial<sup>118</sup>.

A Roque Ruiz Díaz se le informó que, al momento de su detención, existía una filmación en la que se lo veía participar de un corte. Sin embargo, se le impidió ver la grabación por falta de recursos técnicos para su reproducción. Ruiz Díaz afirma que, al momento de tomársele declaración indagatoria, la única prueba que se le muestra es el acta de prevención confeccionada por la Gendarmería.

---

<sup>113</sup> Ver Capítulo V, acápite V.2.2.1.

<sup>114</sup> Cfr. comentarios del abogado Gabriel Lerner, sobre casos de militantes de HIJOS en los que intervino como letrado.

<sup>115</sup> Art. 8.2.d CADH; art. 14.3.d.; art. XXVI DADDH; art. 11 DUDH.

<sup>116</sup> Como dijimos, ello supone, en primer lugar, que la persona imputada de un ilícito debe ser informada mediante una intimación previa, acerca de los aspectos relevantes de la imputación y de las pruebas existentes en su contra. Debido a que el imputado debe preparar su defensa, el tiempo que media entre la notificación y su declaración debe ser el “adecuado”.

<sup>117</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>118</sup> Nuestra Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “la confesión de la acusada ante funcionarios policiales, no verificada posteriormente en el procedimiento judicial por las vías que según él corresponde, carece de todo valor probatorio, inclusive a título de un indicio, conforme al 18 CN 18, pues de él deriva la necesidad de asegurar por medios prácticos el derecho a no autoincriminarse” (“Francomano, Alberto Daniel s/inf. Ley 2840; recurso de hecho”) citado por Julio Maier, en Op cit., p. 669.

Por otra parte, las manifestaciones efectuadas por los imputados en el marco de las declaraciones indagatorias respectivas no han sido tenidas en cuenta por el juez al momento de decidir sus procesamientos. En efecto, los imputados han negado enfáticamente los cargos que pesaban sobre ellos y las pruebas existentes en su contra. Para desvirtuarlas, varios de los declarantes han ofrecido pruebas que, sin embargo, no han sido producidas ni valoradas por el juez.

La situación es relevante, por cuanto es habitual que actas, petitorios y otros documentos que integran habitualmente la negociación con las autoridades para la solución del conflicto sean luego incorporadas al proceso penal como material de cargo. Existen numerosas denuncias en este sentido y la situación refleja una accionar malicioso por parte del mismo Estado que reconoce parcialmente legitimidad a la situación al iniciar una negociación y que abruptamente la interrumpe para dar curso a un proceso penal.

Además del derecho a la defensa personal, la persona acusada de haber cometido un delito tiene derecho a contar con el asesoramiento técnico de un defensor. En el caso salteño, podemos advertir deficiencias de la defensa técnica oficial de los manifestantes procesados. Por ejemplo, la defensa actúa de modo negligente al no presentar las denuncias ante la fiscalía por el trato cruel que han sufrido sus defendidos al momento de ser detenidos. Además, no ha solicitado la corrección de ciertas irregularidades de la causa, a las cuales hemos hecho referencia en párrafos anteriores. Por otra parte, no se solicitó que las denuncias efectuadas contra gendarmes por falsa denuncia y abuso de autoridad, fueran vinculadas con las causas abiertas contra los manifestantes. En el marco del mismo proceso existieron acciones sobre los abogados de los imputados. Mara Puntano, defensora de muchos de los activistas de Salta, denunció haber sido ella misma objeto de persecución judicial y los abogados de organismos que suscribieron la apelación del caso Barraza fueron denunciados por apología del delito<sup>119</sup>.

### *III.5.3 Violación a la prohibición de detenciones e injerencias arbitrarias*

Para decidir la detención de una persona, la Convención Americana exige: *a)* que las causales y condiciones se encuentren previstas por una ley previa; y *b)* que la persona detenida sea informada de las razones de su detención y notificada de los cargos que existen contra ella (art. 7 incisos 2 y 4, respectivamente). De acuerdo con la doctrina de la Corte IDH, “[s]egún el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aun calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”<sup>120</sup>.

Algunas de las resoluciones adoptadas por el juez Abel Cornejo adolecen de un criticable exceso de generalidad. En cierto momento del proceso, el juez decidió, por ejemplo, que “atento las características de los hechos investigados (...), resultando la única medida conducente a efectos de dar por finalizados los hechos delictivos que se están produciendo en los cortes realizados sobre la Ruta Nacional nro. 34, autorizase a la Gendarmería Nacional a que proceda a la detención de los principales protagonistas de esas maniobras”<sup>121</sup>. Con iguales carencias, la orden de allanamiento, librada el 18 de junio de 2001 a solicitud de la Gendarmería Nacional, fue expedida sobre la base de listas confeccionadas con material fílmico de medios de prensa y conforme lo recabado en una “reunión de información”<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> La información fue suministrada por la abogada María del Carmen Verdú de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)

<sup>120</sup> Corte IDH, Caso Gangaram Panday, Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C No. 16, párrs. 45-51.

<sup>121</sup> Fs. 910, orden del 11.06.01 –resaltado nos pertenece–.

<sup>122</sup> Ver Fs. 1050/1051.

Para el juez Cornejo han sido prueba suficiente “todos los informes, partes preventivos, actas realizadas por la Gendarmería Nacional como así también los distintos petitorios antes las autoridades provinciales y nacionales realizados por los manifestantes” para someter a proceso a un gran número de manifestantes<sup>123</sup>.

### *III.5.4 Violación al principio de congruencia*

Como vimos, el ejercicio del derecho de defensa en juicio reclama que la acusación consista en una adecuada y precisa descripción del hecho imputado. Sin embargo, ello no ha sido respetado en el enjuiciamiento de Miguel Ángel Gatti y de Walter Dante Natera que terminó con su condena en primera instancia. Y no obstante esa irregularidad, el juez a cargo del Juzgado Federal de Comodoro Rivadavia<sup>124</sup> los condenó a las penas de cinco meses de prisión en suspenso y costas, por el delito de entorpecimiento de transporte por tierra<sup>125</sup>.

La decisión fue recurrida ante la Casación. El 22 de junio de 2000, la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal anuló el fallo<sup>126</sup> pues se había omitido “describir de qué modo Gatti y/o Natera procedieron — según hecho fijado por el *a quo*— al corte de ruta mediante el cual se impidió, estorbó y entorpeció el normal funcionamiento del transporte terrestre”. El tribunal de Casación señaló que esta falencia afectó la debida asistencia e intervención de los imputados”.

Además, la Casación cuestionó que el juez condenó a los manifestantes por aplicación del artículo 194 CP “argumentando que el acto no fue pacífico [... pero] al así hacerlo, (...) consideró la prueba de la causa en forma fragmentaria y contradictoria, incurriendo en omisiones y falencias respecto de la verificación de los hechos conducentes para la decisión final de la causa. Ello, sin desoir que ni en la plataforma fáctica primigeniamente fijada por el *a quo*, ni la convocatoria a los imputados (...) ni el requerimiento de elevación a juicio y el auto de elevación (...) el hecho endilgado nunca estuvo revestido de características violentas (...)”<sup>127</sup>.

En consecuencia, el tribunal consideró arbitraria la reconstrucción fáctica de la sentencia del juez federal en su fallo. Por no estar descripta la participación de cada uno de los acusados en los hechos, por un lado, y debido a que se incorporó una característica del suceso (la violencia) que no había sido debidamente puesta en conocimiento de la defensa<sup>128</sup>.

Así las cosas, es manifiesto que ha habido una arbitraria criminalización de los actores de la protesta en la medida en que las incorrecciones procesales que el tribunal de casación señaló han excedido holgadamente los yerros que normalmente pueden considerarse implícitos en la tarea de administrar justicia.

### *III.5.5 Violación al principio de inocencia*

En el proceso seguido a los manifestantes salteños, también se observa un trato procesal desigual durante la investigación, pues se concede la excarcelación a algunos de los imputados y no a otros con la misma situación procesal. El juez, empero, no expresa los fundamentos para efectuar esta diferenciación<sup>129</sup>.

Por caso, al resolver el pedido de excarcelación de José Ricardo Barraza el 7 de junio de 2001, el juez Cornejo, con base en criterios peligrosistas señaló, a pesar de que Barraza no registraba antecedentes penales que “de recuperar la libertad continuaría con la conducta delictiva por la que fuera detenido (...)”.

---

<sup>123</sup> Sólo en los casos de Carlos Gil y Juan Nieva se agregaron filmaciones y fotografías entre el material de cargo que funda el procesamiento

<sup>124</sup> Causa Nro. 4396 del Registro de la Secretaría Penal, por sentencia del 14 de julio de 1999.

<sup>125</sup> Para que la sanción no se hiciese efectiva, ambos debían cumplir durante dos años las reglas 1, 2, 3 y 8 del art. 27 bis del Código Penal, realizando trabajos no remunerados a favor de la Unión vecinal y/o Comedor Comunitario correspondiente al domicilio de cada uno de ellos durante dos horas semanales (art. 194 del Código Penal) (arts. 5, 26, 27 bis, 29 inc. 3º, 40, 41 y 45 del C.P. y arts. 399, 403, 405, 409 y 530 del CPP, Nación).

Ver relato del caso en Capítulo V, acápite V.2.4.2

<sup>126</sup> CNCP, Sala IV, “Gatti y otro” s/rec. de casación”, rta. 22/06/00, reg. Nro. 2657.4.

<sup>127</sup> Cons. IV

<sup>128</sup> En función de ello la Casación anuló la sentencia de condena, apartó al juez que había intervenido y ordenó el dictado de un nuevo fallo ajustado a derecho Al momento de la redacción de este informe, no se había realizado el juicio de reenvío.

<sup>129</sup> Prueba de ello es que al único imputado al que el juez le concede la excarcelación es Juan Nievas.

Por otra parte, a lo largo de la instrucción judicial se ha ordenado enfáticamente detectar y detener a los principales líderes de los cortes de ruta<sup>130</sup>. También existió una persecución política respecto de los dirigentes pertenecientes al Partido Obrero y a otros partidos de izquierda<sup>131</sup> y a los beneficiarios de los planes sociales de trabajo<sup>132</sup>. A una de las personas indagadas, por ejemplo, se la interrogó acerca de su filiación política, concretamente acerca de su militancia en el Partido Obrero (PO) y sobre qué cargos ocupaba dentro de esa agrupación política.

No obstante ello, y a pesar de que una de las personas figura como líder de la asamblea que decide el corte, no se resuelve su procesamiento. Todo hace suponer que la situación procesal fue más benigna debido a la revelación que efectuó en su declaración. Curiosamente es esta misma persona quien denuncia a los manifestantes que participaron del corte, los que posteriormente engrosaron la orden de detención dispuesta por el juez.

Por otra parte, el juez recibió permanentemente comunicaciones de personal de la Gendarmería en las que se advertía sobre reclamos llevados a cabo por “activistas de izquierda y derechos humanos”. Esto resulta relevante en vista de que las imputaciones contra los manifestantes se sustentan en “todos los informes, partes preventivos, actas realizadas por la Gendarmería Nacional como así también los distintos petitorios ante las autoridades provinciales y nacionales realizadas por los manifestantes”<sup>133</sup>.

Los procesamientos contra los manifestantes se basan en pruebas que resultan en varios casos dudosas. No obstante, no se toman en cuenta otras pruebas ofrecidas para desvirtuarlas. Por ejemplo, se tienen en cuenta los testimonios de una testigo<sup>134</sup> quien afirma haber sido víctima de daños en su propiedad e infiere que los piqueteros han sido los autores. Sin embargo, los periodistas que filmaron los hechos afirman no haber visto vainas servidas ni otros elementos metálicos encontrados allí, ni tampoco piqueteros<sup>135</sup>. Los comerciantes del lugar, por su parte, informaron que las ventas realizadas a partir del 28 de mayo —las manifestaciones comenzaron el 29 de dicho mes— no les hicieron sospechar que pudieran haberlo sido personas vinculadas a los piqueteros, que no venden ningún tipo de munición sin las respectivas autorizaciones legales y que las ventas a partir del 9 de junio descendieron considerablemente.

Además, ha sido incluida la denuncia contra personas identificadas como “piqueteros” por haber pedido el pago de “peaje” a los transportistas<sup>136</sup>, por robo de ropa de trabajo y amenazas —esta última efectuada por el propietario de una empresa de la zona<sup>137</sup>—, no obstante no tener relación alguna dichos hechos con los hechos objeto de la causa. Respecto de esto último, no consta que el juez federal se haya declarado incompetente (se trata claramente de hechos de competencia de la justicia local). Asimismo, han sido incluidas denuncias que fueron efectuadas en el marco de la causa por otros robos y hurtos, respecto de las cuales sí se declaró la incompetencia de la justicia federal, pero recién pasado el mes de radicadas.

---

<sup>130</sup> Cfr. fs. 1080.

<sup>131</sup> En diversas oportunidades se secuestran y se incorporan a la causa volantes correspondientes a dichas agrupaciones. En el informe efectuado por gendarmería al momento de la detención de Carlos O. Gil se advierte al juez de los vínculos de éste con militantes del Partido Obrero y le recuerda al juez federal que en las publicaciones de dicha agrupación hay constantes incitaciones al levantamiento.

<sup>132</sup> Respecto de esto, se puede observar que en diversos pasajes de la causa el juez solicita informes y cita a declarar a ciertas personas con el fin de averiguar quiénes son los beneficiarios de estos planes, pues según la gendarmería aquellos eran los que registraban mayor asistencia a los cortes. Una vez identificados las personas que manejaban esos planes se dispone orden de detención contra ellos.

<sup>133</sup> Cfr. autos de procesamientos de manifestantes. Por ejemplo, el que corresponde a José Barraza a fs. 789 y vta.

<sup>134</sup> Cfr. fs. 1633/1635 y fs. 1779/1780.

<sup>135</sup> Cfr. fs. 2257/2258.

<sup>136</sup> Por esta razón son detenidas dos personas. Además, este hecho se utiliza en el procesamiento de José Barraza, a pesar de no haber cometido ese delito.

<sup>137</sup> Cfr. fs. 724. Cabe mencionar aquí la circunstancia advertida por la Gendarmería —mediante diversas comunicaciones al juez— de que la actitud de las empresas proveedoras de combustibles —la suspensión del abastecimiento de combustibles— eran innecesarias y contribuían a sumar más elementos a la crisis y generar la sensación de que las fuerzas de seguridad estaban desbordadas. Sin embargo, estas apreciaciones no fueron incluidas en el informe enviado al juez en el que se le comunicaba la situación de desabastecimiento en el que se encontraban las estaciones de servicio de Tartagal, Aguaray y Prof. Salvador Massa. Este informe fue el considerado por el juez al momento de aplicar la Ley de Desabastecimiento; no así aquellas comunicaciones.

Por otra parte, no se tomaron en cuenta los testimonios de los imputados<sup>138</sup> que, al ser indagados, negaron los cargos y declararon no haber resistido al accionar de Gendarmería Nacional recurriendo al uso de armas y no haber obstruido el tránsito pues en todo momento permitían el paso de los transportistas por vías alternativas<sup>139</sup>. Esta información fue confirmada por un informe de la misma Gendarmería; sin embargo, éste no fue incorporado formalmente a la causa al momento de elevar las actuaciones de prevención. Los imputados también instaron a las autoridades a que se incorporen los reportajes periodísticos en los que se puede observar que la manifestación no transcurrió sobre la ruta y pidieron que se incorporara el testimonio de Manuel Herrera, quien declaró no haber sido forzado a participar en la manifestación, no obstante ser compañero de uno de ellos<sup>140</sup>.

Otro ejemplo también relevante acerca de la falta de reconocimiento en contra de los manifestantes salteños del principio de inocencia —según el cual nadie puede ser considerado autor de un delito, más que a través de un juicio desarrollado con respeto a todas las garantías involucradas—, viene dado por las reglas de conducta que el juez federal impuso a los manifestantes sometidos a proceso. Resulta contrastante examinar, a la luz de los conceptos señalados, la imposición por parte del juez de intervención de obligaciones relativas a permanecer alejados de las manifestaciones futuras. Todo ello bajo apercibimiento de revocar la libertad concedida a varios de los procesados.

Indudablemente, la acción judicial, antes que estar estrictamente dirigida a asegurar la comparecencia futura a proceso de los liberados, se ocupó más bien de cercenar su participación política, sobre la base de una inferencia por demás dudosa.

### *III.5.6 Violación a la garantía del juez imparcial*

Los jueces deben ser imparciales e independientes y esto exige una absoluta independencia de los órganos de las fuerzas de seguridad. Éstos, a su vez, deben entablar una relación de absoluta dependencia con el órgano acusador. En varias ocasiones, no obstante, los magistrados han estado bien lejos de estas exigencias. En la causa seguida contra los manifestantes salteños, en cambio, en varias oportunidades ha sido manifiesta la vinculación de la fuerza instructora —en este caso, la Gendarmería— con la magistratura.

El inicio de la investigación está basada en informes de inteligencia producidos por la Gendarmería —en los que se advierte al juez sobre las manifestaciones “piqueteras”—. La totalidad de las pruebas para sustentar las imputaciones fueron las aportadas directamente al juez por parte de la Gendarmería, sin un mayor control judicial sobre su corrección, y es la misma Gendarmería la que solicita directamente al juez que expida una orden de allanamiento<sup>141</sup>.

Pero no sólo no ha habido suficiente control sobre las fuerzas de seguridad, ha habido también en la investigación un inaceptable sesgo contra los manifestantes. Entre las preguntas que le hizo a César D. Rainieri en su declaración indagatoria, por caso, el juez Cornejo le pidió que explicara qué había querido decir ante la Gendarmería cuando dijo que iba a ser juzgado por un juez narcotraficante. Evidentemente su respuesta no iba a aportar ningún elemento para arribar a la verdad de los hechos y la pregunta más bien refleja un interés personal del magistrado de esclarecer esta circunstancia<sup>142</sup>.

Por otra parte, el manejo que el juez hizo de las pruebas también pone en duda su imparcialidad. En varios pasajes del expediente es claro que el juez tomó en consideración las pruebas que favorecían la incriminación y descartó todas las evidencias a favor de su desvinculación de la causa. José Barraza, por ejemplo,

---

<sup>138</sup> Cfr., por ejemplo, la declaración de José Barraza de fs. 789 y vta., y 790 y vta.

<sup>139</sup> Los delitos por los cuales la mayoría de los manifestantes fueron procesados fueron el de obstrucción del transporte público (art. 194 CP), sedición (art. 209) e incitación a cometer delito (art. 230, inc. 1º).

<sup>140</sup> Cfr. declaración indagatoria de Carlos Gil —fs. 911/913 y vta.—.

<sup>141</sup> Cfr. fs. 1152.

<sup>142</sup> En este sentido, cabe recordar lo afirmado por el Tribunal EDH en cuanto a que debe “recusarse todo juez del que se pueda legítimamente temer una falta de imparcialidad” afirmación que dicho tribunal remata con el adagio “*justice must not only be done: it must also be seen to be done*”<sup>142</sup>.

al momento de ser indagado<sup>143</sup> declaró que ninguno de los 25 manifestantes iba armado y aclaró que en ningún momento habló en representación del grupo, sólo explicó hacia donde se dirigían. Aclaró que aunque hubiesen ido por la ruta, eso no hubiera ocasionado ningún daño puesto que en el tramo por el que se dirigían no había vehículos porque la Gendarmería los desviaba hacia los caminos alternativos<sup>144</sup>. Corroboran estas afirmaciones elementos incorporados a la causa; sin embargo, Barraza fue procesado y encarcelado preventivamente por el delito de sedición en concurso real con el delito de interrupción del transporte público.

La mayoría de las personas que fueron detenidas manifestaron que no habían participado del reclamo. Ramón A. Gutiérrez<sup>145</sup>, por ejemplo, declaró haber ido a General Mosconi a cobrar su salario. Como debía volver al día siguiente y no tenía dinero (vivía en Tartagal) decidió quedarse allí y se fue a la plaza. Allí, mientras estaba durmiendo, la Gendarmería se lo llevó detenido. En cuanto a Roque Ruíz Díaz, dijo haber estado trabajando al momento de su detención y reconoció haber estado en el corte del día 30 de mayo (cuya filmación era la prueba que se presentaba en su contra) pero manifestó haber estado allí haciendo tareas de inteligencias para la empresa de Seguridad privada en la que trabajaba. José Castillo, al igual que Carlos D. Ríos, declaró que estaba durmiendo en su domicilio cuando los gendarmes entraron en su casa y lo detuvieron. Similares manifestaciones se deducen de las declaraciones de Francisco Aguirre<sup>146</sup>, Rubén Díaz<sup>147</sup>, Luis César Castro<sup>148</sup>, Raúl César González<sup>149</sup>, Raúl Ariel Rivero, Raúl César González, Mario Castro<sup>150</sup>, Ariel Cuéllar<sup>151</sup>, Miguel Ángel Aguilera, Mario Manuel Guerra<sup>152</sup>, Esteban Rafael Romero y Víctor Daniel Arce Soria.

En ocasiones, más aún, el juez interpreta erróneamente los informes de Gendarmería infiriendo hechos que no se desprenden de éstos. Un ejemplo claro de ello es que de la incautación de piedras y de un machete en poder de los detenidos —circunstancia desvirtuada por ellos— el juez infiere que dichos elementos han sido usados; ello sirve entonces para procesar a los detenidos por los delitos que se les imputa<sup>153</sup>.

Nada de ello ha sido considerado al momento de emprender la investigación contra los manifestantes. En efecto, los registros que se han efectuado en la causa no son los suficientes. Muchos de ellos han sido requeridos por parte del órgano instructor a los medios de comunicación. Otros registros no han sido incorporados formalmente a la causa. Tampoco se ha tenido en cuenta las pruebas ofrecidas por los imputados al momento de sus respectivas declaraciones.

Con todo y a pesar del exacerbado compromiso del juez con la hipótesis de cargo, resolvió restringir severamente las libertades de los manifestantes.

### III.6 La criminalización en la actuación del Poder Legislativo

La primera vía a través de la cual un acontecimiento puede ser considerado un crimen, fuera de los límites que el estado de derecho reclama, es la actuación de los poderes legislativos. Varios de los principios señalados al inicio de este capítulo, pueden ser entendidos, sin demasiada complejidad, como mandatos dirigidos al legislador, tanto respecto de la forma como del contenido que debe otorgar a la ley penal y a la ley procesal penal. La insuficiente determinación de algunos comportamientos punibles como consecuencia de la utilización de elementos subjetivos y normativos en la descripción de los tipos y el uso de tipos penales abiertos y leyes penales en blanco, por ejemplo, pueden poner en crisis la vigencia del principio de legalidad. Más delicado aun es el

---

<sup>143</sup> Ver Fs. 789 vta/ 790/vta.

<sup>144</sup> En iguales términos, Miguel Ángel de la Vega y Francisco Azoque en sus declaraciones testimoniales a Fs. 798/799 respectivamente.

<sup>145</sup> Cfr. fs. 1707.

<sup>146</sup> Cfr. fs. 1742/43 vta.

<sup>147</sup> Cfr. fs. 1707(21 de junio de 2001) y fs. 1769

<sup>148</sup> Cfr. fs. 1707 (21 de junio de 2001), fs. 1715 y Fs. 1769.

<sup>149</sup> Cfr. fs. 1707, fs. 1711 y fs. 1769.

<sup>150</sup> La declaración consta a fs. 11754/55.

<sup>151</sup> Cfr. fs. 1769 vta.

<sup>152</sup> Cfr. fs. 1536/37.

<sup>153</sup> El hecho de que varios de los imputados portaran piedras en sus bolsillos fue un elemento fundamental para decidir su procesamiento. Sin embargo, es importante señalar, tal como lo hizo la defensa, que el hecho de portar piedras no constituye un delito, no configura de por sí el delito de resistencia a la autoridad.

problema de la indeterminación de las penas y medidas de seguridad. Con relación al principio de culpabilidad, la ley también podría traer presunciones generales de dolo, o presunciones elementos de ánimo o de *versari in re illicita*.

No obstante ello, no se advierte que haya habido una acción legislativa dirigida a criminalizar los actos de protesta durante el período analizado. Antes bien, han existido proyectos de amnistía e indultos, respecto de individuos procesados y condenados a raíz de su participación en acciones colectivas.

A diferencia de otras ocasiones, en las cuales luego de ciertos episodios el Congreso ha incrementado la regulación de un área específica de conductas (por el ejemplo, el secuestro seguido de muerte, luego de que el hijo de un empresario petrolero fuera víctima de un hecho de esas características; o el aumento de pena para quienes den muerte a un policía, como reacción a cifras crecientes de fallecimientos de personal policial), no ha habido tal reacción respecto de los cortes de ruta.

Tampoco se advierten distorsiones en el régimen procesal penal, a pesar de que tanto el Congreso federal como las Legislaturas locales tienen bien conocidos antecedentes en la práctica de reaccionar de manera compulsiva frente a ciertos comportamientos, distorsionando los principios y garantías constitucionales<sup>154</sup>.

Con todo, se han suscitado algunas discusiones en relación con algunos tipos penales preexistentes al período 1996-2002 que han sido aplicados en contra de los manifestantes y sobre ellas nos detendremos en lo que sigue, pues esas deficiencias o cuestiones problemáticas han contribuido a su aplicación equivocada por parte de algunos magistrados.

### *III.6.1 El delito de entorpecimiento de servicios públicos*

Una de las figuras utilizadas en la persecución de manifestantes, como vimos, es la del artículo 194 del Código Penal que establece que “el que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes públicos por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años”.

La figura del artículo 194 se emparenta estrechamente con aquellas figuras que pretenden aventar agresiones sobre la seguridad común, conformándose el entorpecimiento del servicio de transporte, en un subespecie menos grave en aquellos casos en los cuales la afectación del servicio genera una afectación más improbable a la seguridad común. De ello se sigue que el sentido de la punición, no se dirige a aventar todo tipo de afectación al servicio.

A pesar de ello, cierta amplitud en la descripción del comportamiento prohibido ha favorecido las interpretaciones judiciales que criticamos. Por este motivo, el CELS y el Comité de Acción Jurídica de la CTA han discutido en sus presentaciones ante la CIDH la conducta legislativa en relación con el artículo 194 CP, pues, desde un punto de vista, podría cuestionarse que la descripción del tipo legal no satisface el requisito de legalidad, referido a la precisión que la descripción legal debe tener.

En efecto, “la citada figura legal está redactada en términos tan amplios que necesariamente debe hacerse un análisis exhaustivo que permita distinguir en ella las conductas que conmueven la norma prohibitiva de aquellas que no lo hacen, aún cuando a primera vista parezca que tal situación acontece de todos modos (...) el entorpecimiento en el normal funcionamiento del transporte queda configurado por hechos cotidianos que de ningún modo constituyen delito. Ejemplos claros de estos supuestos son el simple estacionamiento en doble fila que obstaculiza el paso del transporte en una calle, el peatón que cruzando la calle por un lugar y en un modo prohibido genera la frenada brusca de un autobús; sin embargo resulta absolutamente descabellado suponer que estos hechos que en principio pueden considerarse alcanzados por la norma sean objeto de sanción conforme lo establece el artículo referido del Código Penal de la Argentina”<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Ver, por ejemplo, el fallo de la CSN, “Nápoli”, en relación con las modificaciones introducidas en el CPP Nación, o el texto del artículo 10 de la ley 24.390 frente a la doctrina de la Corte IDH, en el fallo “Suárez Rosero”.

<sup>155</sup> CELS / CAJ-CTA denuncia ante la CIDH

Algunas jurisdicciones regulan el conflicto con mayor cuidado y de allí que sea posible afirmar alguna desidia por parte del legislador nacional. El Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, establece como contravención “impedir u obstaculizar la circulación de personas o vehículos por la vía pública o espacios públicos, salvo que sea en ejercicio de un derecho constitucional, y se haya dado previo aviso a la autoridad” (art. 41).

También en la legislación comparada el conflicto está regulado con mejor detalle. El artículo 21 de la Constitución Española, reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas sin autorización previa (inc. 1º) y dispone expresamente que “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes” (inc 2º). De modo consecuente con esta cláusula, el artículo 167 del Código Penal estipula que sólo serán ilícitas las reuniones o manifestaciones “...que se celebraren con el fin de cometer algún delito, y también a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos”. Por exclusión, debe entenderse que todas las reuniones o manifestaciones que no encuadren dentro de dicho artículo serán reputadas lícitas, por lo menos desde la perspectiva penal. A la vez, el artículo 166 del mismo código, refuerza esta protección y castiga con pena pecuniaria a quienes “impidieren u obstaculizaren el legítimo ejercicio de la libertad de reunión o perturbaren el curso de una reunión o manifestación lícita”.

La inclusión de aclaraciones de esta índole en la legislación vecinal y en el derecho comparado bien podría haber sido observada en la legislación penal. Especialmente una vez que se tornó evidente para cualquiera que los cortes de ruta eran el canal ordinario —y en ocasiones el único— para la manifestación del reclamo social y político.

### III.6.2 El delito de sedición<sup>156</sup>

También se advierten algunas falencias en las expresiones utilizadas para describir el hecho punible del tipo penal de sedición. Se trata de términos vagos que dificultan seriamente la posibilidad de percibir con claridad qué conductas son denotadas por ellas. El artículo 230 inciso 1 CP, establece: “Será reprimido con prisión de uno a cuatro años: 1º) los individuos de una fuerza armada o reunión de personas, que se atribuyeren los derechos del pueblo y petitionaren a nombre de este (art. 22 de la Constitución Nacional)”.

El hecho de que el tipo en cuestión resulte ser una exacta transcripción del artículo 22 de la CN no impide que se cuestione su constitucionalidad por carecer aquel del grado de certeza que prescribe el artículo 18 CN. Expresiones como *atribuirse los derechos del pueblo* o *peticionar a nombre de éste* poseen, en el contexto utilizado, una carga emocional, en este caso de naturaleza desaprobadora, que perjudica su significado cognoscitivo. La palabra *pueblo* es particularmente ambigua. Por ello, un sector de la población que realiza un reclamo puntual a las autoridades públicas o al resto de la ciudadanía, en defensa de sus propios intereses particulares, no se atribuye los derechos del pueblo ni actúa en su nombre.

La doctrina precisa que para que una conducta sea delito a la luz de esta figura penal, la petición debe asumir la forma de una imposición velada<sup>157</sup> y debe tratarse de una *petición extorsiva*<sup>158</sup>, de acuerdo con las características del grupo que peticona, medios utilizados, propósitos exteriorizados y actitudes asumidas por el mismo. Esta caracterización por demás imprecisa del delito de motín, como una “petición aparentemente respetuosa” pero abusiva por extorsiva, como “amenaza latente” y no “actual”, pone en evidencia lo dificultoso que resulta otorgarle un sentido claro a esta disposición, que sea compatible, por un lado, con el principio de legalidad (art. 18 CN) y, por otro, con los derechos de naturaleza política (libertad de expresión, derecho de peticionar y derecho de reunión) que la CN reconoce a todo ciudadano.

### III.7 La criminalización en la actuación de la Administración

---

<sup>156</sup> Algunas de las observaciones que siguen están basadas en un dictamen elaborado por el abogado Rodrigo Borda.

<sup>157</sup> Soler, ,198

<sup>158</sup> Moreno -h-, :103

Los mismos vicios respecto de la identificación de sucesos delictivos han presentado las fuerzas de seguridad al momento de interpretar los supuestos que legitiman su acción preventiva o represiva. Al igual que los órganos del Poder Judicial, los agentes de las fuerzas de seguridad deben, antes de intervenir, considerar adecuadamente si se encuentran frente a un hecho ilícito o no. Si no hay hecho ilícito, las fuerzas de seguridad no pueden actuar interfiriendo el ejercicio de derechos de un particular. Más concretamente, si una manifestación no es ilícita, la policía o la Gendarmería no pueden disolverla; y si las fuerzas de seguridad consideran con manifiesto error que una reunión es ilícita e intervienen, se trata, sin más, de una interferencia ilícita sobre ese derecho.

Para la intervención de una fuerza de seguridad rigen, como mínimo, los mismos parámetros que validan la interdicción de un derecho por parte de un juez. Además de ello, aquéllas tienen una serie de obligaciones derivadas de su función de auxiliares de justicia que deben respetar (v. gr. cumplir con los requerimientos judiciales). La infracción a las normas de una y otra especie, cuando de ellas se sigue la consideración de una manifestación de protesta como un hecho ilícito, conforman violaciones a deberes del Estado.

Hablar de represión ilegítima supone, entonces, siempre, un doble análisis. Primero, dirigido a verificar si efectivamente había motivos suficientes y urgencia que justificara la intervención de una fuerza de seguridad (la verificación de un hecho ilícito). Luego, si, aun en tales casos, la coacción fue administrada conforme a derecho. En este punto nos referimos al primer grupo de problemas y en el capítulo siguiente a todo lo referido a los principios que regulan el uso de la fuerza.

### *III.7.1 La acción de las fuerzas de seguridad en supuestos de flagrancia*

El principal campo de interferencia de las fuerzas de seguridad sobre particulares se presenta en la acción directa de las fuerzas de seguridad sobre manifestantes. Ello así, pues en tales casos —de mediar razones de urgencia que puedan hacer peligrar su intervención— puede prescindir de la orden judicial, si concurren los motivos sustantivos que justifican su acción. La consideración ilícita de esos supuestos es en extremo trascendente como factor criminalizante, dada la relevancia del criterio de la fuerza de seguridad en la selección de un acontecimiento como antecedente para la acción represiva y la iniciación de un proceso penal.

La comparación de dos casos pone de manifiesto el altísimo grado de arbitrariedad que las fuerzas de seguridad poseen en la administración de la fuerza pública:

El primero es la manifestación de 150 personas con discapacidad en Plaza de Mayo, la noche del 27 de noviembre de 2001, acompañadas por familiares y representantes de entidades comunitarias<sup>159</sup>. Esta vigilia tuvo por objeto el reclamo por la falta de pago por parte del Estado a los institutos de los que recibían prestaciones. Como forma de protesta, habían instalado sillas de rueda, camas de hospital y muebles que reconstruían sus contextos cotidianos. Durante la madrugada del 28 de noviembre de 2001, alrededor de 100 policías desalojaron al grupo y se llevaron los muebles en un camión, sin perjuicio de que los organizadores habían sido recibidos por funcionarios de la Presidencia y por el interventor en el PAMI, Raúl Pistorio.

Gustavo Fernández, padre de un adolescente discapacitado que había permanecido en la plaza y fue testigo del sorpresivo operativo, denunció que “alrededor de las 3,15 (...) unos cincuenta policías de civil y otros tantos uniformados, a cargo del comisario Daniel Fernández, de la Comisaría 2º, llegaron con un camión y sin dar ninguna intimación comenzaron a cargar las camas / Dos de las mujeres que se encontraban con el grupo de padres se subieron al camión para impedir que se llevaran nuestras pertenencias y fueron bajadas a los empujones (...) los policías se fueron llevándose las camas y mesas de luz y sólo dejaron las 40 sillas de ruedas”<sup>160</sup>.

Muy cerca de allí y apenas unos meses antes —el 24 de octubre de 2001— activistas de Greenpeace denunciaron que el 82% de los hospitales municipales quemaba sus residuos en plantas incineradoras, contaminando el ambiente con sustancias cancerígenas. Para ello, los manifestantes se acostaron en camas de

---

<sup>159</sup> Ver Capítulo V, acápite V.2.1.1.

<sup>160</sup> Clarín, 28/11/01.

hospital, simbolizando enfermos con cáncer, sobre la plaza que circunda el obelisco porteño. Esta manifestación tuvo una duración menor que la de los beneficiarios de PAMI pero no puede obviarse que en esta última participaban los afectados directos. La protesta de Greenpeace se desarrolló normalmente y culminó tal como lo habían previsto sus organizadores<sup>161</sup>.

Frente a ello, no hay explicación razonable que justifique el obrar de las fuerzas policiales en uno y otro caso, y queda al descubierto la amplia discrecionalidad con la que la PFA administra su acción sobre los particulares.

Las consecuencias de la intervención injustificada son claras en muchos otros casos en los cuales, con base en una errónea consideración de los derechos, las fuerzas de seguridad decidieron intervenir coactivamente sobre grupos de manifestantes. Los resultados de estas violaciones fueron lamentables en los casos de Teresa Rodríguez, en el Puente Gral. Belgrano, en Salta, o sobre Plaza de Mayo en diciembre de 2001.

Como dijimos, si bien hemos centrado el análisis de esos casos en torno al uso de la fuerza de modo ilícito —lo que es tratado en el capítulo siguiente— debe denunciarse además que ya el primer requisito de la intervención coactiva —esto es, la presencia de un hecho ilícito— no podía afirmarse en ninguno de esos casos.

### *III.7.2 El desarrollo de tareas de inteligencia*

Las fuerzas de seguridad, que en ejercicio de las funciones de policía judicial se encuentran encargadas de llevar adelante la investigación judicial de los hechos, poseen diversas atribuciones entre las que se cuentan las de recibir denuncias y de promover investigaciones por iniciativa propia<sup>162</sup>. Además, tienen la obligación de denunciar los delitos que se persiguen de oficio y que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones (CPP, Nación, 177, inc. 1º)<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Esto no fue así debido a que Greenpeace posea algún tipo de resguardo especial. En noviembre de 2002, sus activistas fueron echados de las escalinatas del Congreso de la Nación cuando protestaban, simulando ser legisladores sentados sobre inodoros con la leyenda Constitución Nacional, contra la aprobación de una ley que permitía la recepción de residuos tóxicos producidos en Australia. Este caso se relata en el Capítulo V, acápite V.2.1.2.

<sup>162</sup> En este orden de ideas, por ejemplo, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado unánimemente a favor de considerar a la instrucción que se inicia mediante una denuncia anónima como prevención policial (Ver entre otros, Cámara en lo Penal Económico, Sala A, reg. 224/1994 "Jiménez, José L. s/averiguación de contrabando"; Sala A, reg. 220/1994 "United General Supply Co. Inc. Argentina S.A."; Cámara Nacional de Casación Penal, Sala II, del 28/9/94 "Batalla, Jorge A.").

<sup>163</sup> La Ley de Seguridad Interior (24.059) establece que "la Dirección de Inteligencia Interior constituirá el órgano a través del cual el ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina; como también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren" (art. 16). La Ley de Inteligencia (25.520), por su parte, define a la Inteligencia Nacional como "(...) la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y Conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación" (art. 2º inc 1º). Y a la Inteligencia Criminal como "... la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional"<sup>163</sup>. El artículo 4º de la norma antes citada veda a los organismos de inteligencia, entre otras cosas, "1. Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre, para ello, autorizado por ley;<sup>163</sup> 2. Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción (...)". La prohibición establecida es reafirmada en el artículo 5º cuando prescribe que "las comunicaciones telefónicas, postales, de telégrafo o facsímil o cualquier otro sistema de envío de objetos o transmisión de imágenes, voces o paquetes de datos, así como cualquier tipo de información, archivos, registros y/o documentos privados o de entrada o lectura no autorizada o no accesible al público, son inviolables en todo el ámbito de la República Argentina, excepto cuando mediere orden o dispensa judicial en sentido contrario".

También el Ministerio Público Fiscal puede realizar investigaciones<sup>164</sup> ya que entre las facultades que la Ley de Organización del Ministerio Público otorga a sus miembros se encuentra la de “requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial”<sup>165</sup>. Los organismos policiales y de seguridad “deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance”<sup>166</sup>.

No se discute que una vez iniciado un proceso —esto es, una vez que la autoridad con potestad para llevar adelante la persecución penal formula una imputación de un hecho a una persona<sup>167</sup>— rigen todas las garantías constitucionales del proceso penal para la valoración de la prueba de cargo. Con ello, también juega la llamada regla de exclusión que exige desestimar toda prueba obtenida en violación a las garantías constitucionales<sup>168</sup>.

Sin embargo, no es uniforme en la jurisprudencia y doctrina cuáles son los estándares para la valoración de prueba producida en los momentos previos a la iniciación del proceso, es decir, antes de la formulación del requerimiento fiscal de instrucción o de la existencia de “una prevención o información policial” (195 CPP, Nación) —sin perjuicio de lo problemático que resulta, además, determinar en qué consiste esta actividad—. En efecto, aunque no existen controversias acerca de la posibilidad de realizar actividades de investigación previas a la iniciación de un proceso penal<sup>169</sup>, es conflictivo determinar bajo qué reglas debe valorarse la licitud de las pruebas recogidas en el marco de esa actividad. Muchos fallos, tratando cuestiones muy diversas, resaltan la importancia de esta cuestión<sup>170</sup> que también aparece suscitada cuando interviene el Ministerio Público Fiscal como investigador<sup>171</sup>.

---

<sup>164</sup> Estas atribuciones encuentran su razón de ser en la función de acusador que desempeñan los fiscales en el marco del proceso penal; y correlativamente, el deber que les incumbe de ofrecer pruebas en la etapa de instrucción. Cfr. artículo 41, que prescribe el deber de los fiscales de ofrecer prueba en la etapa instructoria en las causas y trámites en los que intervengan y el art. 25, inciso c, que establece como una de las funciones del Ministerio Público la de “(p) Promover y ejercer la acción pública en las causas criminales y correccionales, salvo cuando para intentarla o proseguirla fuere necesario instancia o requerimiento de parte conforme las leyes penales”.

<sup>165</sup> La Ley de Organización establece ciertas excepciones a estas atribuciones, a saber, la realización de actos que por su naturaleza puedan resultar definitivos e irreproducibles, como aquellos que comprometan garantías constitucionales.

<sup>166</sup> Art. 26, LOMP.

<sup>167</sup> El proceso penal, en su sentido más estricto, se inicia, en nuestro CPP Nación, por requerimiento de instrucción o por prevención de las fuerzas de seguridad (cfr. art. 195, CPP Nación): “La instrucción será iniciada en virtud de un requerimiento fiscal, o de una prevención o información policial, según lo dispuesto en los artículos 188 y 186, respectivamente, y se limitará a los hechos referidos en tales actos”.

<sup>168</sup> Cfr. CSN, *Rayford*.

<sup>169</sup> La CNCP ha afirmado que “las labores de averiguación, pesquisa, etcétera, genéricamente denominadas “tareas de inteligencia”, constituyen una metodología normal en la detección de los delitos y sus posibles autores. Más que una aceptable técnica de investigación, es una actividad absolutamente esencial para las fuerzas policiales y cuerpos de seguridad y forman parte integrante de las funciones que en modo imperativo establece el ordenamiento procesal en su artículo 183...”<sup>169</sup>. Estas tareas “forman parte de todo proceso de investigación y pueden ser tanto anteriores como posteriores a la iniciación de una causa judicial” (Cámara Nacional de Casación Penal, “Garrido, Alejandro J. y otros s/recurso de casación”, Sala I, del 03/03/1999). Y por su parte, la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal ha dicho que “las tareas de inteligencia se utilizan justamente para investigar la posible comisión de delitos cometidos por una o más personas, hechos que se irán corroborando a medida que ésta avanza” (Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, Sala I, del 10-04-1997 “Calderón, Julio s/nulidad del procedimiento y orden de allanamiento”, causa nro. 28.533 Reg. nro. 189. J.12 - S.24). También la Cámara Nacional en lo Criminal se ha pronunciado similarmente sosteniendo que “... a través de tareas que le son propias tanto el Ministerio Público Fiscal... como los funcionarios policiales, pueden llevar adelante averiguaciones sobre actividades que podrían revestir carácter ilícito, estos últimos en su faz preventiva como investigativa, tal como lo admite el art. 183, C.P.P. a fin de cumplir con su posterior comunicación a la autoridad judicial y fiscal para ya, bajo la dirección de éstas, colaborar como auxiliares en el marco de las exigencias que para entonces establece el art. 186 del ordenamiento instrumental” (Cámara Nacional en lo Criminal, Sala VII, causa nro. 7.870, “Droguería “Jumper” y otros”, rta: 12/2/98).

<sup>170</sup> Una de las cuestiones más debatidas, por ejemplo, ha sido la referida a la validez de los llamados anónimos a la policía como presupuestos válidos para el inicio de las “actividades de prevención”.

<sup>171</sup> La Cámara Criminal y Correccional de la Capital Federal (Sala I, “Becerra, Sergio” resolución de 19-11-99), al expedirse acerca el valor probatorio de las declaraciones testimoniales brindadas ante un fiscal, afirmó que “... los testimonios prestados ante la fiscalía, no

En cualquier caso, y más allá de cuál sea la conclusión acerca de la existencia o no de un proceso penal en su sentido más estricto (con las consecuencias que esa afirmación produce en relación con el contenido del artículo 18 constitucional), es claro que, si de lo que se trata es de la interdicción del derecho de algún particular, rigen al respecto los requisitos generales de cualquier restricción de derechos<sup>172</sup> y las garantías del debido proceso<sup>173</sup>.

Ello por sí sólo basta para fulminar de nulidad cualquier actuación positiva de una fuerza de seguridad que de modo sesgado se dirige contra un grupo de personas, o la falta de sujeción de la actuación de esa fuerza al poder civil. Cualquier fuerza que interviene en la investigación de un hecho tiene un “interés” en la averiguación de lo ocurrido y esto supone un compromiso con la hipótesis de cargo, sin embargo ello no puede significar el dejar de comportarse como un órgano del Estado vinculado, constitutivamente, al respeto por la legalidad.

Las fuerzas de seguridad, en franca infracción a estos límites, han reiterado comportamientos persecutorios contra manifestantes, dirigidos antes que al descubrimiento de ilícitos, a la penalización de activistas sociales<sup>174</sup> y así se han sucedido actividades subrepticias ajenas al control judicial, secuestros de material de difusión política y menciones directas sobre la filiación de ciertos grupos aun cuando nada de eso tenía alguna relación con los supuestos ilícitos que se investigaban.

La desnaturalización de la función ha llegado al punto de demorar la entrega de prueba útil a la defensa. Por ejemplo, en el caso del Corte Sur (General Mosconi, Salta) del 4 de junio, citado anteriormente, la información que daba cuenta de que la circulación por caminos alternativos estuvo garantizada en todo momento, fue enviada desde el Escuadrón 52 de Tartagal a las distintas agencias de Gendarmería y al juez federal, pero no fue incorporada formalmente al momento de elevar las actuaciones de prevención, propiciando, obviamente, una errada percepción de lo ocurrido.

Pero mucho más grave aun es la verificación de casos en los cuales, los excesos y las ilegalidades han sido desplegadas por funcionarios que ni siquiera tienen a su cargo la investigación de delitos, sino sólo la custodia de los detenidos, frente a lo cual, incluso las autoridades judiciales asisten inertes.

En el proceso iniciado a raíz de la protesta por el atraso en el pago de los beneficios correspondientes a Planes Trabajar desarrollada frente al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires el 3 de agosto de 2001<sup>175</sup>, Marcos Fabricio Sena denunció que en el Servicio Penitenciario Bonaerense le sacaron un pañuelo celeste que tenía en el bolsillo y le preguntaron “si era de Quebracho”<sup>176</sup>. Ante la respuesta negativa “esta

---

pueden ser declarados nulos, porque ellos no han entrado al proceso, es por así decirlo de alguna manera un acto pre-procesal, el cual debe, para ingresar al proceso, contar con las formas requeridas por la ley para ello”, por este motivo, dichas medidas no pueden ser incorporadas por lectura al debate. Por su parte, el Procurador General de la Nación (Resolución 121/99, de 30 de septiembre de 1999) sostuvo, respecto de un caso en el que el fiscal luego de recibir una denuncia por amenazas y de poner al juez en conocimiento de ello practicó ciertas medidas investigativas que consideró ineludibles, que las actuaciones resultaron conforme a derecho y que aquellas encuadran dentro de la autonomía funcional propia de la magistratura que ejerce. Además, el funcionario asimiló las investigaciones llevadas a cabo por los fiscales en el marco de causas ya judicializadas y no delegadas —o investigaciones “paralelas”— y las investigaciones preliminares propiamente dichas<sup>171</sup>.

<sup>172</sup> Cfr. Corte IDH, OC 5-85.

<sup>173</sup> Cfr. Corte IDH, OC-11-86.

<sup>174</sup> Esta dependencia subordinada funcionalmente al Ministerio del Interior (art. 7º ley 24.059 —Ley de Seguridad Interior—) debe, entre varias de sus funciones, garantizar la seguridad interior (la ley 24.059 define en su art. 2º el concepto de “seguridad interior” como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”). En el cumplimiento de esta tarea, asume responsabilidades de su competencia en la jurisdicción territorial asignada y cualquier otro lugar del país por disposición del Poder Ejecutivo Nacional o a requerimiento de la Justicia Federal. La Ley de Gendarmería Nacional, establece en su art. 3º que la Gendarmería, dentro de su jurisdicción, cumple las funciones de “a) Policía de Seguridad y judicial del fuero federal; (...) e) Policía de prevención y represión de infracciones que le determinen leyes y decretos especiales; (...) i) -Intervención- para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de control de las fuerzas policiales, o cuando adquiera las características de guerrilla, en cualquiera de sus formas; (...)” Esta última “será ejercida por disposición del Poder Ejecutivo Nacional”. Asimismo, establece en su art. 5º que actuará “d) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal”.

<sup>175</sup> Ver Capítulo V, acápite V.2.2.4.

<sup>176</sup> Cfr. indagatoria, del 5 de agosto de 2001, por coacción agravada y atentado a la autoridad calificado en concurso ideal, a cargo del juez de garantías Federico Guillermo Atencio.

persona le dijo que menos mal porque a los de Quebracho les tenía una astilla bárbara...". Más tarde, en otra oficina del penal, una persona le preguntó "cómo lo habían detenido [y] qué estaba haciendo...". Sena preguntó porqué era interrogado de ese modo "...y esta persona le dijo que eso era de rutina"; Sena preguntó entonces si podía negarse a declarar y le contestaron que "eso no era una declaración". Luego lo llevaron a hablar con un psicólogo que le preguntó "si era beneficiario del Plan, si había o no cobrado". El fiscal de intervención no tuvo en cuenta este interrogatorio parapolicial prohibido y, en la misma tónica, continuó preguntando "si pertenecía a alguna agrupación de desocupados".

Héctor Daniel Cabral, también denunció que en la cárcel le preguntaron "si estaba en el Plan Trabajar, que los que preguntaban anotaban en una hoja en blanco"<sup>177</sup>. Claudio Rafael Rasjido también declaró haber sido objeto de un interrogatorio en el penal, le preguntaron "si conocía a Martino y cuál era el apodo de él y si (...) estaba con ellos y si sabía quién era el cabecilla". Quienes lo interrogaban "estaban escribiendo en unas hojas y después lo pasaron a una computadora". Rafael Orlando Fonseca, declaró, del mismo modo, que "en la cárcel le tomaron declaración, que le preguntaban y escribían en un papel, que le preguntaban sobre lo que pasó"<sup>178</sup>. Diego Armando Meza señaló que "dos muchachos (...) uno (...) en la computadora y otro sentado enfrente del deponente (...) le preguntaron si estaba en el caso Rodríguez, si le conocía (...)". Dijo que no, y le "volvieron a preguntar porqué estaba ahí"<sup>179</sup>.

El propio fiscal de esa causa preguntó al imputado Raúl José Paredes, "si Roberto Martino pertenece al movimiento Teresa Rodríguez"<sup>180</sup> y a Marta Miriam Romero<sup>181</sup>, "...qué relación tiene con el plan trabajar (...) si conoce a Manuel Roberto Martino (...) si vio a alguien con alguna insignia (...) si vio banderas rojas (...) si alguien le hizo una propuesta de negocio para manifestar o reclamar...".

A la pregunta acerca de "si el movimiento de desocupados tiene algún nombre (...) [la Sra. Romero finalmente explicó al fiscal] que sólo son desocupados, pero que hacen mención a una compañera fallecida en el sur, llamada Teresa Rodríguez, la cual falleció en una represión".

---

<sup>177</sup> Cfr. indagatoria, del 5 de agosto de 2001, causa cit.

<sup>178</sup> Cfr. indagatoria, del 5 de agosto de 2001, causa cit.

<sup>179</sup> Cfr. indagatoria, del 5 de agosto de 2001, causa cit.

<sup>180</sup> Cfr. indagatoria, del 5 de agosto de 2001, causa cit.

<sup>181</sup> Cfr. indagatoria, del 4 de agosto de 2001, causa cit.

## IV. La represión de la protesta social

### IV.1. El uso legítimo de la fuerza

La utilización de la fuerza pública en la represión de una reunión de personas sólo puede conformar una restricción legítima a los derechos a la libertad ambulatoria y a la integridad física —y eventualmente hasta la vida— en tanto se trate de una medida prevista por ley, responda a una finalidad legítima y sea proporcional y estrictamente necesaria para la consecución de ese fin.

La legitimidad de la acción de los cuerpos de seguridad y policiales<sup>1</sup> que pueden intervenir en conflictos internos del ámbito federal, por ello, está sujeta a condiciones y requisitos del uso de la fuerza pública (v. gr. *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*<sup>2</sup>, el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*<sup>3</sup> y los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*<sup>4</sup>). También existen reglas sobre control de los funcionarios y obligaciones de las autoridades responsables y, en particular, hasta previsiones específicas para la actuación de los miembros de las fuerzas de seguridad en casos de reuniones públicas; normas sobre uso racional de la fuerza pública que el Estado argentino infringió en forma sostenida entre 1996 y 2002.

Pero dado que la ciudadanía incluye mucho más que los derechos de circulación y de no ser agredido de forma “desproporcionada o irracional” por las fuerzas de seguridad, la protección de los derechos por parte de estas instituciones no se restringe al uso proporcional y limitado de la fuerza. Antes bien, incluye la protección de una amplia serie de derechos y libertades que pueden verse afectados en una manifestación pública, y la garantía por el ejercicio pleno de derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho de reunión, el de petición y el derecho a la no discriminación. De esta manera, las dependencias estatales deben tanto *respetar* como *garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de protección<sup>5</sup>.

Sostener que las fuerzas de seguridad tienen a su cargo mucho más que el control de la fuerza no significa que sus funcionarios sean responsables de la resolución de todos los conflictos que puedan suscitarse en torno a una manifestación pública. Los funcionarios judiciales, administrativos y políticos poseen también responsabilidades en la medida de sus facultades. Esto incluye el control sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes seguridad.

Una vez que se ha decidido la intervención de las fuerzas de seguridad en una protesta popular, sus obligaciones son muy amplias tanto con relación de los derechos de las personas que manifiestan como frente a quienes no lo hacen. La experiencia de los hechos que analiza este trabajo prueba que la intervención de las fuerzas de seguridad es una de las principales causantes de la violación de la vida, la integridad física y otros derechos elementales de los manifestantes y demás personas. Así, entre 1996 y 2002, los participantes de actos

---

<sup>1</sup> Conforme el decreto 1273 del 21 de julio de 1992, reglamentario de la ley 24.059, “(...) Se entiende como fuerzas de seguridad a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional y como Fuerzas Policiales a la Policía Federal Argentina y a las Policías Provinciales” (art. 2). Sin embargo, esta distinción se expresa aquí para aclarar los alcances de la ley respecto de los distintos órganos responsables de la seguridad pública que actúan en el ámbito nacional. Cuando se haga referencia al desempeño de éstos en el análisis de casos concretos no se tomará en cuenta esta discusión pues ni doctrinariamente ni coloquialmente es una distinción utilizada en forma corriente. En general se hablará de fuerzas de seguridad entendido esto como abarcativo de cualquiera de los cuerpos con capacidad de intervenir en los conflictos que aquí se tratan.

<sup>2</sup> Recomendados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su resolución 1989/65 del 24 de mayo de 1989 y aprobados por la Asamblea General ese mismo año.

<sup>3</sup> Aprobado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

<sup>4</sup> Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en La Habana, Cuba, agosto/septiembre de 1990.

<sup>5</sup> Con relación a la obligación de garantía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que esta obligación implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal, que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. El deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos es consecuencia directa de tal obligación.

de protesta padecieron represiones inusitadas frente a manifestaciones pacíficas, detenciones arbitrarias, golpes, gases, dispersiones forzadas a escopetazos y, en ocasiones, salvajes ejecuciones sumarias.

#### *IV.1.1 Fuerzas de seguridad y policiales con competencia nacional*

La Policía Federal Argentina (PFA) interviene como fuerza policial en la jurisdicción federal de todo el país. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene competencias como policía local y también como órgano del gobierno nacional en tanto en la ciudad tiene asiento la Capital Federal del país. De modo bastante general, en el Libro I, Título II, Capítulo I del decreto 6580 —reglamentario del decreto 333/58<sup>6</sup>— se establecen las funciones y facultades de la Policía Federal como policía de seguridad.

Como tal, debe velar por la estabilidad de los poderes de la Nación, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y asegurar el libre ejercicio de las instituciones políticas (art. 57) y para ello le son asignadas las siguientes funciones (art. 58):

*1. Efectuar una observación permanente sobre los individuos sospechados como adheridos a ideas de naturaleza contraria a nuestro régimen constitucional.*

*2. Vigilar las asociaciones, comités, clubes, bibliotecas y otras agrupaciones similares, a fin de evitar la propaganda destinada a actuar por vías de hecho contra la organización social y política existente.(...)*

Además, debe proceder por sí o en coordinación con otros organismos nacionales o provinciales, con acciones que sean conducentes para contrarrestar la acción de grupos subversivos, o de personas que constituyan una amenaza para la seguridad del Estado (art. 61).

El decreto 6580 establece diversos criterios de actuación para los funcionarios policiales cuando ejercen las facultades que de modo expreso o tácito le son conferidas para actuar el poder de policía<sup>7</sup>.

Cuando se trata del ejercicio de facultades no enunciadas expresamente (art. 94)<sup>8</sup> por las leyes y reglamentos el personal tiene la obligación de ajustar su comportamiento a los principios establecidos por la jurisprudencia y la doctrina sobre el poder de policía (art. 95). Especialmente deberán sujetar su conducta a las siguientes condiciones (art. 96):

*1. Basarse en edictos, disposiciones y órdenes dadas por escrito con las formalidades reglamentarias (Principio de Formalidad);*

*2. No violar ninguna disposición de la Constitución Nacional, de un tratado o de una ley nacional (Principio de Legalidad)*

*3. No ser irrazonablemente ejercido (Principio de Razonabilidad)*

*4. No invadir innecesariamente los derechos privados de libertad y propiedad; (Principio de Mínima Intervención)*

*5. Tener una relación actual con el objeto para cuya preservación se ejerce y ser adecuado y conveniente para lograr sus fines (Principio de Proporcionalidad).*

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rige en la actualidad el Código Contravencional dictado por autoridades locales en reemplazo de los antiguos edictos policiales (redactados por la propia fuerza) que autoriza a la PFA a tomar medidas de coacción directa ante la comisión flagrante de contravenciones (art. 19). Pero al mismo tiempo, la normativa comunal obliga a los miembros de esa fuerza de seguridad a adecuar su conducta a lo dispuesto por el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la Organización de las Naciones Unidas*, incorporado como anexo a la ley 12 de la ciudad.

---

<sup>6</sup> En abril del 79 comienza a regir la Ley de Personal de la Policía Federal, 21.965. Hasta entonces, la actividad de esa fuerza de seguridad estaba regulada principal y casi exclusivamente por este decreto. Al día de hoy, vigente la ley de facto 21.965, el decreto 333/58 se encuentra parcialmente derogado (artículos 31 al 101 inclusive).

<sup>7</sup> El artículo 8° del decreto que se menciona dice: "La Policía Federal como representante de la fuerza pública podrá hacer uso de la misma para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el personal con estado policial podrá esgrimir ostensiblemente sus armas para asegurar la defensa oportuna de las personas o derechos de los terceros o de los propios".

<sup>8</sup> El artículo 94° del decreto 6580 dice: "Las facultades expresamente enunciadas en la ley orgánica de la Policía Federal no excluyen otras que, en materia no prevista, sea imprescindible ejercer por motivos imperiosos de interés general relacionados con el orden y seguridad públicos y la prevención del delito".

#### *IV.1.2 El Sistema de Seguridad Interior*

La ley 24.059<sup>9</sup> establece el Sistema de Seguridad Interior —SSI—<sup>10</sup> y regla la actuación de las fuerzas de seguridad —Gendarmería Nacional (GN)<sup>11</sup> y Prefectura Naval Argentina (PNA)<sup>12</sup>— y policiales<sup>13</sup>. El SSI está conformado por el Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias que adhieran a la ley, el Congreso Nacional, los Ministros de Interior, Defensa y de Justicia, la PFA y las policías de las provincias que hayan adheridos a la ley, la GN y la PNA.

La ley 24.059 establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior. En su artículo 21 establece que los miembros de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional ejercerán sus funciones estrictamente de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sumado a un principio de adecuación de los medios a emplear en cada caso que procura, fundamentalmente, la preservación de la integridad física de las personas que deban constituir objeto de su accionar.

El artículo 22 dispone que “[l]os cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que integran el sistema de seguridad interior (...) deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Los cuerpos de seguridad (GN y PNA) que integran el sistema de seguridad interior de la Nación, además de los casos referidos a la jurisdicción estrictamente federal, sólo están legitimados para hacer uso de la fuerza pública cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad, y el patrimonio de los habitantes de una región determinada y/o cuando se encuentren 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 (art. 23).

El decreto 1273 reglamenta esa ley nacional y amplía los supuestos en que puede disponerse la utilización de fuerzas de seguridad nacionales en ámbitos provinciales, sin requerimiento del gobierno provincial de que se trate. Así, a los casos de intervención federal previstos en los artículos 18, inciso c y 24 de la ley<sup>14</sup>, el decreto

---

<sup>9</sup> Sancionada el 18/12/1991 y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 6/1/1992.

<sup>10</sup> El artículo 2º de la ley 24.059 señala que “... se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.

<sup>11</sup> La Gendarmería Nacional se encuentra actualmente bajo la dependencia orgánico-funcional del Ministerio del Interior. Entre sus funciones se incluyen: policía de frontera, actuando como policía auxiliar, de prevención y represión (según sea el caso) en cuestiones aduaneras, de migraciones y sanitarias; actuar como policía en material forestal; intervenir, por indicación expresa del Poder Ejecutivo Nacional, para reprimir la alteración del orden público, esencialmente cuando la magnitud de la alteración supere las posibilidades de control de las fuerzas policiales o cuando adquiera características de guerrilla; policía de seguridad y judicial en el fuero federal. Estas funciones las ejerce dentro de una jurisdicción básica: zonas de seguridad de frontera terrestre o ríos fronterizos no navegables, túneles y puentes internacionales. La jurisdicción de Gendarmería puede ser ampliada por el Poder Ejecutivo Nacional (conforme las leyes 18-711 y 19.349) a cualquier otro lugar del territorio de la Nación en “vistas al mantenimiento del orden” y/u cualquier otro lugar del país a requerimiento de la justicia federal. La estructura de la Gendarmería es esencialmente militarizada.

<sup>12</sup> Las funciones principales de la Prefectura Naval Argentina son: a) policía de seguridad de navegación (funciones de control, inspección, autorizaciones, prevención y represión del delito en relación a la normativa vigente, aplicación de contravenciones, instrucción de sumarios, etc.); b) policía de frontera, actuando como policía auxiliar, de prevención y represión (según sea el caso) en cuestiones aduaneras, de migraciones y sanitarias, en jurisdicción de mares, ríos y lagos navegables; c) policía judicial dentro de su jurisdicción. A la jurisdicción antes detallada debe sumarse cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

<sup>13</sup> PFA y las policías de aquellas provincias que mediante convenio con el gobierno nacional hayan adherido a las disposiciones de dicha ley.

<sup>14</sup> Además, los cuerpos que conforman el sistema de seguridad interior sólo pueden actuar en las provincias, cuando el Gobernador de la provincia en que se produzcan los supuestos previstos en el artículo 22 requiera al Ministerio del Interior de la Nación que concurren tales fuerzas. Se establece expresamente la prohibición de que tales cuerpos de seguridad actúen en jurisdicciones provinciales sin dicho requerimiento formulado por la autoridad política local. El único caso en que pueden actuar sin tal requerimiento es cuando el Gobierno Federal en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 6 y 23 de la CN decida intervenir la jurisdicción provincial (art. 24 de la ley 24.059).

agrega la intervención “[a] solicitud de la justicia federal, cuando la orden emanada de la misma devengue el acto jurisdiccional correspondiente a su competencia. En este caso, las fuerzas de seguridad y policiales del Estado Nacional actuarán en su carácter de auxiliares y dentro del marco del proceso en que la orden o requerimiento haya sido impartida”. Se trata, estrictamente, de los supuestos en que tales fuerzas son utilizadas en su carácter de órganos auxiliares de la justicia de conformidad con las disposiciones del Código Procesal Penal de la Nación (CPP Nación).

En el marco del sistema, y como corolario de la estructura federal del Estado, cada provincia constituye a los fines de la seguridad y la investigación judicial, una fuerza de seguridad. En términos generales, ambas funciones, salvo en la provincia de Córdoba, están concentradas en una sola fuerza. Cada provincia determina la estructura de su o sus fuerzas policiales, su dependencia institucional, sus mecanismos de control externos o internos, el régimen disciplinario al que estarán sujetos los integrantes del organismo, la capacitación y métodos de reclutamiento de los efectivos, el presupuesto y perfil de la fuerza. Estas fuerzas dependen institucionalmente de los poderes ejecutivos provinciales y la estructura de los cuerpos es verticalizada. Las autoridades de las policías provinciales son elegidas por el gobernador y en general están atadas a su suerte política.

Las fuerzas armadas sólo podrán ser utilizadas en cuestiones vinculadas a la seguridad interna en casos excepcionales siempre y cuando el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación (arts. 31 y 32 inciso c, ley 24.059). Esa intervención, además, debe estar precedida por una declaración de estado de sitio (art. 32 de la ley 24.059)<sup>15</sup>.

#### *IV.1.3 Obligaciones de respeto y protección de los derechos humanos*

El Estado tiene la obligación fundamental de garantizar la vida e integridad física de todas las personas que habitan en el país, deber que se encuentra contenido en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994. La Convención Americana establece, en su artículo 4, que: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y en general a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. El artículo siguiente del mismo instrumento, por su parte, consagra expresamente el derecho de toda persona al respeto de su integridad física, psíquica y moral<sup>16</sup>. Por ello, sostiene la Corte IDH, “todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido (...) a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad”<sup>17</sup>.

De acuerdo a lo establecido por el máximo tribunal, la obligación de garantía “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, el restablecimiento, si es posible del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”. En idéntico sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que el Estado no sólo debe abstenerse de privar intencional e ilegalmente de la vida a alguien, sino también a seguir los pasos necesarios para salvaguardar la vida de aquellos que se encuentran dentro de su jurisdicción<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Barbuto, Valeria, Sain, Marcelo, “Las fuerzas armadas y su espacio en vida democrática”, en: *Derechos Humanos Argentina, Informe Anual 2002*, CELS, Siglo XXI de Argentina--Catálogos Editora, Buenos Aires, 2002, p. 499.

<sup>16</sup> La Corte Interamericana ha sostenido que la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado que abarcan desde la tortura hasta cualquier forma de tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas consecuencias físicas y psíquicas dependen de la intensidad de diversos factores, los cuales deben ser demostrados en cada caso concreto. Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33, párr. 57.

<sup>17</sup> Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 164.

<sup>18</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Akkoc v. Turquía*, sentencia del 10 de octubre de 2000 (Aplicaciones N° 22947/93 y 22948/93). Ver L.C.B. v. the United Kingdom judgment of 9 June 1998, *Reports 1998-III*, p. 1403, § 36.

Precisando los conceptos referidos, expresa la Corte IDH: "El Estado está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción (...) La [obligación] de investigar debe (...) ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad".

En el ámbito de la legislación nacional, la ley 24.059 establece que es deber de los miembros de las fuerzas de seguridad que integran el SSI, ejercer sus funciones con estricta sujeción a las normas constitucionales "... y a un principio de adecuación de los medios a emplear en cada caso, procurando fundadamente la preservación de la vida y la integridad física de las personas que deban constituir objeto de su accionar" (art. 21).

En términos generales, además, a los órganos del SSI les son exigibles las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (art. 75 inc. 22 CN) que, además de las obligaciones genéricas de respeto y garantía de los derechos (arts. 1.1 de la CADH<sup>19</sup> y 2.1 PIDCyP<sup>20</sup>), contienen muchas otras normas que alcanzan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (arts. 5º, 9º y 12º de la DUDH<sup>21</sup>, I, IX y XXV de la DADyDH<sup>22</sup>, 5.1, 5.2, 7.2 y 7.3 de la CADH, 7, 9.1 y 10 del PDCP, 2.2 y 2.3 de la Convención contra la Tortura<sup>23</sup> y 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura<sup>24</sup>).

Más concretamente, el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* establece que quienes se encuentren comprendidos por sus disposiciones tienen la obligación de respeto de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos (art. 2º), la prohibición de infligir torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes está contenida en el artículo (art. 5º) y la obligación de proteger la salud física y psíquica de quienes se encuentran bajo su custodia (art. 6º)<sup>25</sup>. Los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, por su parte, establecen la prohibición de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Principio 1º) y de la invocación de circunstancias excepcionales que pudieran operar como causas de justificación, ni siquiera en los casos que puedan ser considerados de "emergencia pública".

#### *IV.1.4 Excepcionalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza*

En el ámbito nacional, el CPP Nación (ley 23.984) dispone que los funcionarios de la policía o de las fuerzas de seguridad tienen como atribución hacer uso de la fuerza pública en la medida de la necesidad (art. 18 inc. 11).

Para el caso específico de la PFA, el decreto 6580 regula las condiciones para el uso de la fuerza pública (Libro Primero, Título II, Capítulo VI). El artículo 97 dispone que es deber de los funcionarios de la PFA hacer uso de la fuerza cada vez que sea necesario para mantener el orden público<sup>26</sup>, garantizar la seguridad, impedir la

<sup>19</sup> Publicada en *Serie sobre tratados* OEA, No. 36, 1144, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, reimpresso en *Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6.rev.1 P. 25 (1992).

<sup>20</sup> Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Res. 2200A ( XXI), 21, UN GAOR Supp. ( No. 16) p. 52, ONU DOC. A/ 6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>21</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Res. A (III), ONU Doc. A/810, p. 71, 1948.

<sup>22</sup> OAS res. XXX, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948), reimpresso en *Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L.V/L82 doc. 6 rev. 1 p.17, 1992.

<sup>23</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Res. 39/46, anexo, 39 U.N.GAOR/Supp. (No. 51) p. 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

<sup>24</sup> Publicada en *Serie sobre Tratados*, OEA, No. 67, entrada en vigor el 28 de febrero de 1987, reimpresso en *Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 p. 83, 1992.

<sup>25</sup> Según aclara el texto, la expresión "Tratos inhumanos o degradantes" debe ser interpretada como extendiendo la protección ante toda forma de abuso físico o mental.

<sup>26</sup> Conforme al Art. 128 del decreto ley 333/58: "El 'orden público' consiste, en general, en la conservación de las personas y de la propiedad (...)".

perpetración de delitos y en todo otro acto en que ella sea ejercida legítimamente. Este decreto, además, condiciona el empleo de medios de coerción a las circunstancias particulares de cada caso y siempre en la medida indispensable para asegurar el cumplimiento de la ley (art. 98).

Para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, como vimos, el artículo 19 del Código de Convivencia Urbana dispone que siempre que la autoridad policial haga uso de su facultad de ejercer la fuerza (coacción directa) tiene la obligación, de realizar advertencias previas. El desconocimiento de la advertencia opera como condición previa de legitimación para la coacción directa.

La normativa supranacional también contiene previsiones que regulan las condiciones para el uso legítimo de la fuerza<sup>27</sup>. El *Código de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* impone el deber de hacer uso excepcional de la fuerza, con arreglo a los principios de estricta necesidad y proporcionalidad (art. 3º). Sobre este punto, el Principio 4º del conjunto de *Principios Básicos sobre el Empleo de la fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*, contiene también la regla de la excepcionalidad para el uso de armas de fuego, imponiendo la obligación de utilizar medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza. El uso de la fuerza o de armas de fuego está limitado a los casos en que otros medios hayan resultado ineficaces o no fueren suficientes para garantizar, de ninguna manera, el logro del resultado previsto. Como regla general de aplicación de tales principios se impone la prohibición de invocar “circunstancias excepcionales” como justificación de su incumplimiento (Principio 8º).

Los principios mencionados en este punto son estándares mínimos que señalan los límites del uso de la fuerza pública.

#### *IV.1.5 Requisitos para la utilización de armas de fuego*

La ley 20.429 —*Ley para el Control de Materiales de Grave Incidencia para la Seguridad Nacional*<sup>28</sup>— y su decreto reglamentario<sup>29</sup> regulan el tipo de armamento que pueden utilizar las fuerzas de seguridad y establecen también algunos requisitos que legitiman su utilización.

En el artículo 4º del decreto reglamentario se establece una clasificación del armamento que considera “armas de guerra a todas aquellas armas de fuego o lanzamiento y sus municiones, agresivos químicos, materiales o dispositivos, que no estén expresamente comprendidos en la enunciación taxativa que de las armas de uso civil se efectúa en el artículo 5 (...)”. También son definidas como armas de guerra las que son de uso para la fuerza pública (armas de guerra portátiles y no portátiles y sus municiones) cuando el Comando en Jefe del Ejército y el Comando en Jefe de la Armada autoricen respectivamente a la GN y a la PNA para que sus miembros puedan utilizarlas<sup>30</sup>.

Por su parte, la ley 20.049 dispone quiénes son legítimos usuarios del material clasificado como arma de guerra dentro de las fuerzas de seguridad del país y en qué carácter están autorizados a utilizarlas (art. 14). Las policías de seguridad pueden hacerlo para el calificado “uso de la fuerza pública”, en cantidad adecuada con la cantidad total de efectivos, a su capacidad técnico profesional y siempre en relación con las exigencias de orden y seguridad propias de cada policía en particular (art. 14 inc. 1º). Los miembros de las fuerzas armadas y los de las

---

<sup>27</sup> De conformidad con el comentario al artículo 1º del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende los funcionarios de esos servicios.

<sup>28</sup> Sancionada y promulgada el 21/05/1973.

<sup>29</sup> Decreto 4693, publicado en el boletín oficial el 5 de julio de 1973.

<sup>30</sup> Las autorizaciones relacionadas con armas y municiones para uso de la PFA, policías provinciales e institutos penales deberán ser concedidas por el Ministerio de Defensa, previo asesoramiento del Registro Nacional de Armas —RENAR— (art. 4º, inc. 2 del decreto reglamentario).

policías de seguridad son legítimos usuarios de armas para “uso civil condicional”<sup>31</sup> y “uso prohibido”<sup>32</sup> con los alcances y limitaciones que establezca la reglamentación (art. 14, inc. 2)<sup>33</sup>.

Respecto de las condiciones que habilitan a miembros de las fuerzas de seguridad a utilizar en el desarrollo de sus actividades armas con poder de fuego, debe atenderse a los principios establecidos en el ámbito internacional. El segundo párrafo del artículo 3º del *Código de Conducta de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, establece que el uso de armas de fuego es considerado una medida extrema y que sólo podrá hacerse uso de ellas cuando el funcionario se encuentre frente a personas que amenazan con armas o estén poniendo en peligro la vida de terceros.

El Principio 9º de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley* dice que los funcionarios comprendidos en ellos no emplearán armas de fuego contra las personas, a excepción de los casos en que *a)* deban hacerlo en defensa propia o de otras personas; *b)* exista peligro inminente de muerte o lesiones graves; *c)* el propósito sea evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; y *d)* el objeto sea detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga.

Aun en estos casos, el uso de armas de fuego debe ser siempre excepcional y estar sujeto a que otras medidas menos extremas que pudieren emplear resultaren insuficientes para lograr los objetivos mencionados expresamente. El último párrafo del Principio 9º citado expresa que como regla general para todos los casos, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Con todo, para los casos regulados en el Principio 9º, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen la obligación de identificarse como tales y dar una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta. Dicha advertencia sólo puede ser omitida cuando al darla se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso (Principio 10º).

Los Principios 9º y 10º que se mencionan aquí, además, deben ser observados por los miembros de la PFA y las Fuerzas de Seguridad Nacionales conforme a la resolución 1602 del Ministro del Interior, del 4 de agosto de 1999.

El Principio 11º establece las directrices que deberán respetar las diversas legislaciones (leyes y reglamentos) que regulen el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Dicha normativa deberá especificar las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego (con prescripción de los tipos de armas de fuego o municiones autorizados), deberá asegurar que dichas armas sólo deben ser utilizadas en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de

---

<sup>31</sup> El artículo 4º inciso 3º del decreto dice: “Armas de uso civil condicional: Las armas de guerra portátiles, cuya autorización de tenencia a legítimos usuarios esté prevista en la ley 20.049 y la presente reglamentación”.

<sup>32</sup> Conforme el inciso 5to. del artículo 4 del decreto reglamentario, “(...) son los fusiles, carabinas y escopetas con cañones cuya longitud sea menor de trescientos ochenta milímetros, sean ellos originales de fábrica o cortados. Dentro de esta clasificación se incluyen además las armas de fuego provistas de silenciadores o que disimulen su carácter de tales (...) capaces de disparar proyectiles. Asimismo, se incluyen la munición incendiaria, explosiva y dum dum (...) de cualquier calibre; munición de cabeza chata con deformaciones, ranuras o estrías preestablecidas, capaces de producir heridas desgarrantes, gases asfixiantes, tóxicos o similares (...) líquidos o materias análogas inflamables, proyectiles y armas envenenadas, dispositivos de iluminación aplicados al arma para dirigir el tiro, tales como miras infrarrojas y en general, todas las prohibidas por las convenciones internacionales. Las escopetas no podrán contener dispositivos especiales en sus culatas o mecanismos para alojar pistolas u otras armas”.

<sup>33</sup> El artículo 25, inciso 1º del decreto 4693/73, reglamentario de la Ley Nacional de Armas y Explosivos, dispone que las policías de seguridad en su carácter de legítimos usuarios, y con el fin de mantener actualizado el inventario que lleva el Registro Nacional de Armas, deben informar a dicho organismo la cantidad de material en existencia y las altas y bajas que se produzcan en el tiempo. Todas las adquisiciones, bajas y reposiciones de material que se proyecten serán sometidas a previa aprobación del Ministerio de Defensa. El personal superior de las Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en actividad o retiro y el personal subalterno son considerados legítimos usuarios de armas de uso civil condicional o de uso prohibido. La autorización para adquisición y tenencia de ese material será concedida por el Comando en Jefe de la Fuerza a la cual pertenezca el interesado o del cual dependa la policía de seguridad en que revista. El otorgamiento de tal autorización se fundará en el estudio de los antecedentes personales y militares del peticionante (art. 25, inciso 2do.).

daños innecesarios y por último establecer expresamente la prohibición de empleo de armas de fuego y municiones que pudieran provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado.

#### *IV.1.6 Control sobre el desempeño de los funcionarios de las fuerzas de seguridad. Facultades de control de las autoridades jerárquicas*

El artículo 156 del decreto 333/58 dispone como regla general para la PFA que en todos los casos el superior dentro de la estructura jerárquica, en cada caso concreto, es responsable de las consecuencias de las órdenes que imparta.

Con respecto al SSI, el decreto 1273 (Título II) establece que la conducción política del esfuerzo nacional de Policía —que la ley asigna al Ministro del Interior— implica que éste tiene las facultades de impartir órdenes y directivas de carácter general a las Fuerzas de Seguridad y Policiales del Estado Nacional inherentes al ámbito de seguridad interior (art. 5.1). Además, puede asignar misiones a tales fuerzas conforme las previsiones legales aplicables y es quien debe ejercer el control de cumplimiento de las órdenes y misiones impartidas.

El artículo 25 de la ley 24.059 establece que, cuando se disponga en alguna parte del territorio la actuación de las fuerzas de seguridad y policiales que integran el sistema de seguridad interior de la nación (sólo autorizado para los casos previstos en el artículo 23 anteriormente descripto), el Comité de Crisis<sup>34</sup> puede delegar en un funcionario nacional o provincial de jerarquía no inferior a subsecretario la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que sean afectadas a operaciones de seguridad interior. Este funcionario es facultado por la ley para ordenar la iniciación, suspensión y conclusión de la aplicación de la fuerza así como para graduar su intensidad. Si fuera necesario un grado de acción conjunta mayor al de colaboración, coordinación de operaciones simultáneas o relaciones de apoyo, el Comité de Crisis deberá designar a cargo de las operaciones conjuntas a un jefe perteneciente al cuerpo policial Nacional (PFA) o jefe de las fuerzas de seguridad del Estado Nacional intervinientes (GN o PNA), al que “se subordinarán los elementos de los restantes cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales participantes en la operación”.

El decreto 1273 subraya que, cuando se produzca la intervención de fuerzas de seguridad nacionales y de miembros de la PFA por afectación a la seguridad interior en los términos del artículo 23 de la ley, “... las fuerzas de operaciones actuarán subordinadas al funcionario designado por el comité de crisis, quien ejercerá la conducción y asumirá la responsabilidad política del empleo de las mismas, en el cumplimiento de las leyes y al solo efecto del restablecimiento de la seguridad interior afectada” (art. 20.2).

Cuando existe una declaración de estado de sitio por conmoción interior, y excepcionalmente se permita la actuación de las Fuerzas Armadas, la conducción de tales fuerzas militares —así como de las policías nacionales y provinciales que estén interviniendo— queda a cargo del Presidente de la Nación, asesorado por el Comité de Crisis y por un órgano similar previsto en la ley 23.554 que regula la actuación de las Fuerzas Armadas. Además, se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando (art. 32, in fine).

Los *Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias* establecen que es obligación de los gobiernos garantizar un control estricto, con una jerarquía de mando claramente determinada, de todos los funcionarios responsables de la captura, detención, arresto, custodia y encarcelamiento de personas, así como de todos los funcionarios autorizados por la ley para usar la fuerza y las armas de fuego (Principio 2º). Se impone a los gobiernos, además, el deber de prohibir a los funcionarios superiores o autoridades públicas que den órdenes mediante las cuales autoricen o inciten a otras

---

<sup>34</sup> El artículo 13 de la ley 24.059 dispone que “Cuando se lo considere necesario se constituirá un Comité de Crisis cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el reestablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional y estará compuesto por el ministro del interior y el gobernador en calidad de copresidentes, y los titulares de la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. Para los casos en que deban intervenir las Fuerzas Armadas, “se incorporará como copresidente el ministro de Defensa y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto. El subsecretario de seguridad interior actuará como secretario del comité”.

personas a llevar a cabo cualquier ejecución extralegal, arbitraria o sumaria, y si así ocurriera se dispone que toda persona tendrá el derecho y el deber de negarse a cumplir esas órdenes (Principio nro. 3). Complementariamente, el Principio básico nro. 19 dispone que no podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. En su segundo párrafo este último principio establece la posibilidad de que los funcionarios superiores, oficiales u otros funcionarios públicos puedan ser considerados responsables de los actos cometidos por agentes sometidos a su autoridad si tuvieron una posibilidad razonable de evitar dichos actos.

#### *IV.1.7 Normas para la actuación de las fuerzas de seguridad en reuniones públicas*

Genéricamente, el artículo 4º (capítulo II) del decreto 333/58 dispone que en la Capital Federal es función de la PFA velar por el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres garantizando la tranquilidad de la población. El artículo 6º inciso 5 establece como facultad de la PFA, para cumplir con sus funciones en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la de intervenir en la realización de las reuniones públicas en el modo y extensión que determinan las leyes y reglamentos. En directa relación con esta facultad, y más específicamente, el artículo 142 del decreto 333/58, dispone que “[e]n las reuniones públicas autorizadas por la Policía Federal se limitará a mantener el orden, garantizando la tranquilidad y seguridad sin intervenir en su desarrollo sino en los casos de comisión de delitos o contravenciones expresamente señaladas...”.

En el año 1999, el Presidente de la Nación mediante el decreto 150 dispuso que, teniendo en cuenta que conforme con la ley nacional 24.588 (que regula los alcances de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires) el Gobierno Nacional seguiría ejerciendo su competencia en materia de seguridad y protección de personas y bienes en el ámbito de la Capital, la PFA debe detener y conducir a la dependencia policial que corresponda a quienes “...realizaren reuniones tumultuosas en perjuicio del sosiego de la población o en ofensa de determinada persona”, ello con “el fin de reforzar la tarea de prevención tendiente a asegurar una mayor seguridad y protección de las personas y bienes (...)” (decreto 150/99, art. 1 inciso c). No puede dejar de destacarse que la medida aparenta ser una respuesta estatal a una forma de protesta en pleno surgimiento entonces: los “escraches”.

En el ámbito internacional, hay algunas previsiones en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*. El Principio 12º reconoce el derecho de todas las personas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la DUDH y en el PIDCP, en virtud de lo cual dispone que los gobiernos, los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los Principios 13 y 14.

Por su parte, el Principio 13 que se aplica a todas las reuniones públicas pacíficas, sean estas lícitas o ilícitas, dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir deberán evitar el empleo de la fuerza (excepcionalidad) y cuando ello no fuere posible tienen el deber de limitar su uso a lo estrictamente necesario (principios de proporcionalidad y de estricta necesidad).

Con relación a las reuniones violentas, la regla también es la abstención en el empleo de armas de fuego aunque se establece la facultad de utilizarlas, siempre que no pueda disponerse de medios menos peligrosos y únicamente en la medida mínima necesaria (Principio 14) sólo cuando concurren las circunstancias previstas en el Principio 9º (defensa propia o de otras personas, peligro inminente de muerte o lesiones graves, evitar comisión de delito que entrañe amenaza para la vida, detener persona que represente ese peligro o evitar su fuga).

#### IV.2 La actuación de las fuerzas de seguridad en el período 1996-2002

Todos los casos de protesta social considerados en este informe son supuestos de reuniones públicas (lícitas o ilícitas) en los términos establecidos por los principios mencionados en el apartado anterior. Por ello, rige en todo su vigor la obligación de los miembros de las fuerzas de seguridad de adecuar su actuación a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y estricta necesidad en el uso de la fuerza.

Sin embargo, la infracción a estos principios aparece ligada a la mayoría de los casos en que se observan violaciones a obligaciones de respeto de los derechos humanos. El Estado argentino ha lesionado la integridad física y psíquica de las personas objeto de intervención policial y en casi todos los casos las fuerzas de seguridad aparecen haciendo un uso informal de la fuerza en el contexto de los conflictos sociales. No se respeta la gradualidad en la intensidad con que se interviene, no se realizan advertencias previas y tampoco se respeta la excepcionalidad en el uso de armamento con capacidad letal. La estructura de órdenes y mandos que se dispuso en cada ocasión también operó muchas veces en condiciones de improvisación, con ausencia de pautas claras de acción y con anuencia de la superioridad de cada fuerza interviniente frente al desempeño del personal subordinado.

Estos 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 habría podido evitar sólo enmarcando su obrar en el debido respeto a los derechos elementales de la persona.

Los hechos que a continuación se describen exponen estas prácticas institucionales y sus consecuencias, pero no agotan la totalidad de los casos de abuso en el uso de la fuerza registrados entre 1996 y 2002.

#### *IV.2.1 Violaciones a los principios de proporcionalidad, excepcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza*

##### *IV.2.1.1 Los sucesos del puente de Corrientes de diciembre de 1999<sup>35</sup>*

En los sucesos del Puente Internacional General Belgrano, que une las provincias de Chaco y Corrientes —en el marco de la protesta social que se extendió desde junio de 1999 hasta mediados de diciembre de ese año, cuando tuvo lugar una violenta represión por parte de la Gendarmería—, numerosos hechos revelan un patrón de violencia en la actuación de los miembros de esa fuerza de seguridad.

El 27 de julio, en horas del mediodía, 120 gendarmes llegaron a la zona. Si bien se hizo retroceder a los manifestantes que habían tomado el puente, éstos permanecieron sobre el terraplén y sus inmediaciones, resistiendo con piedras y palos el avance de las fuerzas de GN. Ante tal resistencia, el personal de GN retrocedió pero hubo varios heridos de bala de goma y afectados por los gases tóxicos en ese encuentro: una granada de gas dio en la boca de Juan Pereyra y otra en la pierna de una docente, en dos de los casos más graves<sup>36</sup>.

Cinco meses después se mantenía la situación de conflicto. En la madrugada del 17 de diciembre de 1999, 500 gendarmes irrumpieron en la zona del puente internacional bajo una total oscuridad debido al estallido previo de una usina eléctrica<sup>37</sup>. Lo hicieron avanzando sobre el propio puente y en lanchas por el río, arrojando gases y realizando disparos contra la gente<sup>38</sup>. Mientras un grupo de periodistas intentaba filmar lo ocurrido, un encargado de la iluminación fue arrastrado de los pelos por gendarmes. No hubo ese día ninguna advertencia previa de desalojo. El despeje del puente duró sólo 20 minutos y a pesar de que después de la acción no quedó ningún manifestante sobre el puente, la Gendarmería siguió avanzando sobre los barrios aledaños.

Por las características que presentó la intervención de la Gendarmería puede inferirse que desde el principio el objetivo no estuvo acotado a la desocupación del puente mediante la dispersión de quienes se encontraran allí. El avance sobre los barrios de alrededor del puente y el posicionamiento en el centro de la ciudad desde las primeras horas del día hasta pasadas las tres de la tarde son circunstancias que demuestran la desproporción en el uso e intervención de la fuerza pública.

---

<sup>35</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.5.

<sup>36</sup> Sánchez, Pilar; 2000, *Correntinazo itéva*; Cuadernos de Editorial Agora 9, Buenos Aires. p. 46

<sup>37</sup> Página/12, edición digital, 18/12/01, "Balas y gases en un puente a ninguna parte".

<sup>38</sup> Según el relato de una víctima: "Llovían los gases: primero apuntaban hacia arriba, pero después tiraban directamente a la altura de la gente. Ya ni sé si hacía efecto (...) Me entró curiosidad por saber qué tanto estaban tirando o hasta dónde serían capaces de hacerlo (...) Junté coraje y me adelanté todavía un poco más. No llevaba nada para ir a lastimarlos, solamente una remera sobre la cabeza (...) por los gases (...) ni una piedra en la mano. Cuando hice unos metros empezaron a sonar los disparos (...) me parecieron disparos al aire, pero eran de grueso calibre (...) en esa descarga recibí el impacto y me caí al suelo". Testimonio recogido por la Comisión Provincial de Derechos Humanos.

Una vez lograda la ubicación sobre el puente, no bastó con apostar efectivos en el lugar para evitar, si así hubiera correspondido, que los vecinos se dirigieran nuevamente a él, sino que se avanzó sobre las zonas aledañas. Podría afirmarse que las condiciones en que se produjo la intervención de la Gendarmería solo cooperaron a expandir el conflicto involucrando con su intervención a la ciudad entera. Como consecuencia de este accionar murieron Mauro Ojeda y Federico Escobar.

#### *IV.2.1.2 La protesta en Plaza de los Dos Congresos del 19 de abril de 2000<sup>39</sup>*

También hubo un uso arbitrario de la fuerza en el caso de la protesta protagonizada por trabajadores vinculados a la Confederación General de Trabajadores liderada por el sindicalista Hugo Moyano (CGT Disidente) el 19 de abril de 2000, a pesar de que existía una orden judicial que sólo autorizaba la intervención policial para despejar la calzada y la vereda con el objeto de garantizar la circulación vehicular y peatonal en la Av. Entre Ríos, frente al edificio del Congreso Nacional en la ciudad de Buenos Aires.

Cuando la PFA comenzó a reprimir había aproximadamente 150 personas y, salvo algunos dichos de miembros del propio personal policial que indicaban que habían sido objeto de agresiones por parte de los manifestantes, existen en el proceso judicial plurales versiones que indican que, en general, el clima en que se desarrollaba la protesta era ordenado y pacífico.

Mientras se llevaban adelante negociaciones entre manifestantes y autoridades policiales, la Guardia de Infantería de la PFA avanzó detrás de un camión hidrante que lanzaba agresivos químicos. Quizás sea éste uno de los casos en que con mayor claridad se evidencia que no hay control sobre el avance de la intervención policial ni adecuaciones a pautas de intervención gradual.

Aun cuando en 46 segundos se cumplió la orden judicial, la guardia de infantería siguió reprimiendo a los manifestantes, los persiguió con el objeto de detenerlos por las inmediaciones de la zona en donde se desarrollaba la protesta y detuvo indiscriminadamente a 50 personas que, en su gran mayoría, se encontraban alejándose del lugar a pie o bien ya en los colectivos en los que habían llegado al lugar. La mayor parte de las detenciones de ese día se produjeron en esos momentos.

Este caso, también da cuenta de un accionar de la Policía Federal en el que se evidencia una violación a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad bajo los cuales está obligada a proceder, pues extendió innecesaria y desmesuradamente su intervención temporal y espacial.

Un ejemplo puntual acerca de la desproporción e innecesariedad con que se produjo la intervención policial fue el caso de Carlos Eusebio Hernández quien fue apaleado, golpeado e insultado por la policía, cuando se encontraba tirado en el piso, tras haber recibido numerosos disparos de una escopeta *Itaka* con balas de goma. En esas circunstancias el suboficial Riquelme de la PFA cortó la campera del manifestante con una navaja. Así, al desmesurado uso de la fuerza se suma el empleo, en una situación de indefensión absoluta, de un arma cuya utilización no estaba autorizada por ninguna finalidad legítima.

#### *IV.2.1.3 Los cortes sobre la Ruta Nacional N°34 en la provincia de Salta de junio de 2001<sup>40</sup>*

En el marco de una protesta sobre la ruta 34 que venía desplegándose desde hacía quince días, el juez federal Abel Cornejo dispuso la intervención de la Gendarmería a fin de que los manifestantes cesaran en su actitud. Una vez disuelto el grupo, sin embargo, la presencia de dicha fuerza de seguridad se extendió durante varios días. La nota característica de estos acontecimientos fue la falta de gradualidad, tanto en la disponibilidad de la fuerza pública como en la intensidad que ésta requiere en cada momento.

En ese contexto se realizaron numerosas detenciones. Más allá de los motivos alegados por la Gendarmería en cada caso, lo cierto es que casi la totalidad de los detenidos negó las versiones de dicha fuerza y dio cuenta además de haber sido víctima de distintas agresiones y vejámenes<sup>41</sup>. Al ingresar al Servicio

---

<sup>39</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.4.

<sup>40</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>41</sup> José Marcelo Castillo y Carlos Daniel Ríos, por ejemplo, declararon haber sido detenidos en sus casas, mientras dormían en horas de la madrugada. Ambos fueron golpeados y amenazados antes de ser llevados al destacamento de GN. A José M. Castillo lo amenazaban

Penitenciario estas personas presentaban distintas lesiones en el rostro y el cuerpo corroboradas por el médico de turno<sup>42</sup>. La violenta intervención de la Gendarmería Nacional incluyó la persecución de manifestantes y el allanamiento de moradas sin orden judicial, y hasta el ataque con gases y balas de goma a un grupo de personas que había salido en procesión hacia la ruta con imágenes de la Virgen de Fátima y de otros santos<sup>43</sup>.

Todos los registros previos al día 17 de junio de 2001, fecha en que el juez Abel Cornejo ordenó la intervención de la Gendarmería, muestran que hasta entonces el magistrado había ordenado que dicha fuerza de seguridad no debía adoptar ninguna medida que pudiera agravar la situación<sup>44</sup> hasta tanto las autoridades provinciales involucradas en la negociación concluyeran con un acuerdo de solución. Según consta en la causa que investiga los hechos, Cornejo dijo sostener este criterio “considerando que toda acción de demostración de fuerza no produciría un efecto de disuasión sino más bien de provocación en las actuales circunstancias”<sup>45</sup>.

Sin embargo, el 17 de junio, se informó, desde el Escuadrón Tartagal 52 de Gendarmería, que en virtud de órdenes dadas por dicho juez federal debía despejarse la ruta. En la causa no consta que en aquel momento las negociaciones hubieran acabado ni que existieran otros elementos que hubiesen alterado la situación.

El Ministerio del Interior y la Secretaría de Seguridad Interior, por su parte, también coincidieron en que el magistrado había dictado la orden de despeje, afirmaciones que fueron desmentidas por Cornejo, quien informó que su actuación se habría limitado a enviar una pequeña patrulla de gendarmes con el objeto de intimar a los manifestantes para que no tomaran un depósito de combustibles ubicado junto a la ruta<sup>46</sup>.

Más allá del propósito de las declaraciones públicas de los representantes del Poder Ejecutivo Nacional<sup>47</sup>, este caso muestra una coincidencia clara con lo ocurrido en la provincia de Corrientes.

En ninguno de los dos casos el curso de las protestas había cambiado de forma relevante ni se asumieron de modo repentino modalidades más violentas por parte de los manifestantes. No obstante, la intervención represiva de las fuerzas de seguridad se presenta repentina y súbitamente.

La información que pudo extraerse del expediente judicial en que se investiga lo ocurrido en Salta refleja minuciosamente ello. En menos de una semana, se pasó de una orden expresa del juez de no hacer uso de la fuerza bajo su exclusiva responsabilidad, a disponer de su uso en condiciones extremadamente desmesuradas y por varios días.

---

con matarlo y hacerlo desaparecer, diciéndole que de ello nadie se enteraría. Lo mismo ocurrió en el caso de Francisco Javier Aguirre, detenido aproximadamente a las seis de la mañana cuando se dirigía a realizar un trabajo.

<sup>42</sup> Cfr. fs. 1707, causa.2152/00 “Averiguación Corte de Ruta Nacional nro. 34 –Infracción Art. 194 del Código Penal”, Juzgado Federal de Instrucción 1 de Salta; juez Abel Cornejo.

<sup>43</sup> Página/12, 21/6/01; Clarín, 21/6/01.

<sup>44</sup> El 14 de junio de 2001 el propio juez Cornejo había dado instrucciones a GN diciendo que bajo su exclusiva responsabilidad, y conforme lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 24.059 de Seguridad Interior, no se debía hacer uso de la fuerza en ninguno de los dispositivos apostados en el Departamento Gral. San Martín de esa provincia, ni de fuerzas especiales, de apoyo o disuasión, sin previa autorización del juzgado, como así tampoco debía procederse por el momento al despeje de la Ruta Nacional 34 a la altura de Gral. Enrique Mosconi, en virtud de que, de acuerdo a las condiciones imperantes en la zona, dicho desenlace podría traer aparejadas consecuencias imprevisibles (Cfr. fs. 1041, Causa 2152/00)

Además, el 13 de junio de 2001, Pedro Zucco, Comandante Principal de Escuadrón N° 52 de Tartagal de la GN había informado al Juez Federal sobre las consecuencias de un eventual desalojo en el corte de la RN 34 a la altura de Gral. Mosconi (Cfr. fs. 1251/1253, Causa 2152/00). Antes de ordenar la intervención represiva se había puesto en conocimiento de la autoridad judicial que la propia Gendarmería evaluaba como de suma complejidad la intervención en los cortes de ruta pues, entre otras razones, había una actitud de fuerte resistencia de los manifestantes frente al desalojo y se involucraría prácticamente toda la población, tal como había ocurrido en otras ocasiones.

<sup>45</sup> Cfr. fs. 637, causa 2152/00.

<sup>46</sup> “El secretario de Seguridad, Enrique Mathov (...) dijo que el juez federal de Salta, Abel Cornejo, ordenó despejar la ruta. El juez desmintió: sostuvo que sólo envió a una pequeña patrulla de gendarmes a intimar a los piqueteros para que no tomen un depósito de combustibles que está junto a la ruta, tal como habían amenazado. ‘No hubo orden de desalojo por parte de la justicia federal’, dijo, terminante, Cornejo (...) La orden textual de Cornejo, distribuida anoche por el Gobierno nacional, pedía ‘la recuperación’ de la ruta ‘con los máximos recaudos de precaución, prudencia y recato, a fines de evitar hechos de violencia de cualquier tipo’”. Clarín, edición digital, 18/06/01.

<sup>47</sup> Ver, en este trabajo, el apartado dedicado al análisis del discurso oficial donde se da cuenta del recurso permanente en todos los casos a justificar la actividad de las fuerzas de seguridad o bien a deslindar las responsabilidades propias del poder político.

Lo ocurrido en Salta demuestra hasta qué punto la intervención estatal mediante el uso de la fuerza en forma desproporcionada y con una vocación meramente represiva —que no se limitó a procurar la dispersión de una protesta— es capaz de profundizar las dimensiones del conflicto. Si bien es innegable que la protesta se producía en un clima de fuerte tensión, la violencia más crítica fue fruto de la intervención de la Gendarmería decidida repentinamente.

#### *IV.2.1.4 Las protestas de diciembre de 2001 en la Plaza de Mayo<sup>48</sup>*

Entre el 19 y el 20 de diciembre de 2001 se produjo una prolongada protesta social de dimensiones inéditas para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en cuyo marco se registraron las manifestaciones más violentas por parte de la Policía Federal.

A la una de la madrugada del jueves 20 de diciembre, al mismo tiempo en que se difundía por televisión la renuncia del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo —y poco después de que se informara la declaración del estado de sitio—, la Policía Federal ubicada en la Plaza de Mayo comenzó a lanzar gases lacrimógenos sobre los manifestantes que pacífica y ruidosamente se habían congregado allí. Al igual que en los episodios anteriores, no se supo de advertencias previas y no se había registrado disturbio alguno que justificara siquiera la intervención policial a los fines de desalojar la plaza.

Ya desde la media mañana del día 20 de diciembre de 2001 la gente volvió a congregarse masivamente en la Plaza de Mayo y en los alrededores del Congreso de la Nación. Aproximadamente a las dos y media de la tarde, y aunque la situación era tranquila, la Policía Federal intervino. Se trató de una acción violenta frente a un conjunto de personas que manifestaban pacíficamente.

Aún cuando la jueza federal María Romilda Servini de Cubría ordenó a los jefes policiales a cargo que cesaran la represión, su orden no fue acatada.

Fue especialmente cruento el accionar de la división montada de la PFA, que atropelló brutalmente a las Madres de Plaza de Mayo mientras realizaban su tradicional ronda de los jueves alrededor de la pirámide ubicada en el centro de la plaza. Una de las personas detenidas así lo relató:

“estaba sobre Diagonal Norte yendo hacia Plaza de Mayo y veo que viene la policía montada, más o menos 15 caballos yendo contra cualquier persona, contra bicicletas (...) Me quedé conversando con otras personas para ver qué pasaba en la plaza (...) En ese momento aparecen unas motos de la policía muy rápido. Ya cerca de la iglesia catedral, donde había muchísima gente cantando, desde una de las motos me arrebatan un bolso y lo llevan hacia su base. Yo voy hasta donde estaban concentrados a pedirles que me lo devolvieran; en ese momento dicen – a éste. Ya en el suelo, siento muchos golpes (...) me alzan y me suben a un patrullero. Yo me resistía como podía a que me suban y en ese momento sentí una picana en la espalda. Empecé a gritar que por favor no me dieran con picana. Como quedé unos minutos solo arriba del patrullero, me escapé pero a los 15 metros más o menos siento un topetón de un caballo, me tiraron, sentí que se me vino mucha gente encima, me patearon mucho. Me suben nuevamente al patrullero y salen rápido. Los dos policías que estaban a mis costados empiezan a darme golpes y trompadas, uno con las manos y el otro con el bastón. Después me levantaron por la espalda y me pusieron frente al conductor (...) que se dio vuelta y me dijo: - a vos te matamos cuando lleguemos. Me golpeaba con el codo en la frente, dos o tres veces hasta que me desmayé. Me desperté por un choque. Mientras tanto, me insultaban y me decían que cuando llegara iba a ver. Yo rogaba que no me pegaran más, les decía que no tenía nada que ver.

Por pegarme mientras manejaba tan rápido fue que chocaron a otro auto. Me maniataron, yo sentía un dolor muy fuerte en el hombro. Pensé que estaba fracturado, un policía me retorció más aún el hombro, a punto tal que me lo sacaron de lugar (...) Yo temblaba, necesitaba ver a alguien, que me viera, yo salgo de trabajar a la una, nadie sabía que estaba ahí. Al rato, —para mí ya eran horas—, llegó una ambulancia y voy al hospital, esposado y con dos custodios<sup>49</sup>.

En la ciudad de Buenos Aires se produjeron 190 detenciones en relación con el estado de sitio cuya declaración se produjo omitiendo previsiones constitucionales. Del total de los detenidos, 29 llegaron a ser puestos

---

<sup>48</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.1.

<sup>49</sup> Entrevista del CELS con Eduardo De Pedro.

a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, que expresamente dictó el decreto 1682/01, el 20 de diciembre de 2001, a su respecto. Con relación a las 161 personas restantes, se estaba trabajando en la confección de su listado a fin de preparar el dictado del correspondiente decreto cuando se hizo pública la renuncia del presidente de la Rúa, según informó la Superintendencia de Seguridad Ciudadana de la Policía Federal Argentina a la jueza que investiga los hechos. Ese día en la Ciudad de Buenos Aires hubo, además, más de 250 detenciones en relación con supuestos delitos comunes.

Si se analizan los horarios en los que se produjeron cada una de estas detenciones, se advierte que hubo dos picos en la intervención policial el día jueves 20 de diciembre: entre las 10:00 y las 13:00 hs. y entre las 17:00 y las 19:00 hs. Respecto del primer pico horario señalado, debe tenerse en cuenta que varios de los imputados que declararon en la causa judicial en que se investigan los hechos del día 20 de diciembre en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires señalan que, a esa hora aproximadamente, el entonces Jefe Policial exigía que se realizaran detenciones masivas<sup>50</sup>.

#### *IV.2.1.5 Las protestas de diciembre de 2001 en la provincia de Santa Fe<sup>51</sup>*

Un ejemplo más de desproporción y arbitrariedad en el uso de la fuerza nos lo brinda la actuación de la Policía de la Provincia de Santa Fe durante las protestas sociales que tuvieron lugar en el interior del país al finalizar el año 2001.

Se produjeron allí detenciones de contingentes enormes de manifestantes. Aquellos que fueron llevados a la Escuela Superior de Policía de Rosario, —lugar en el que los detenidos se encuentran en condiciones de hacinamiento— fueron colocados mirando hacia la pared, sentados con las manos en la cabeza y sin poder comunicarse entre ellos. Cuando la abogada defensora (APDH) exigió explicaciones sobre esa situación, sólo hubo silencio de los funcionarios policiales y un “sorpresivo” apagón del sistema de electricidad, según declaró la abogada.

Durante esos días, en algunas comisarías de la ciudad de Rosario, tenían como práctica colocar a los detenidos arrodillados, mirando hacia la pared, con las manos en la cabeza durante horas, hasta tanto se les tomara declaración. Se los sometía, además, a otros tratos de violencia física y psíquica.

#### *IV.2.1.6 Las protestas de diciembre de 2001 en la provincia de Entre Ríos<sup>52</sup>*

Otro de los centros del conflicto en diciembre de 2001 fue la provincia de Entre Ríos, más precisamente en las afueras de la ciudad de Paraná donde se concentran los sectores más humildes de la población. En ese lugar se ubica también una sucursal de supermercados “Wal Mart” en donde desde el día 19 de diciembre de 2001 había una fuerte custodia de la fuerza de seguridad provincial (miembros de distintas comisarías de la zona, del cuerpo de policía montada y hasta del servicio penitenciario)<sup>53</sup> y agentes de seguridad privada que se había dispuesto preventivamente con el fin de evitar que dicha sucursal fuera objeto de saqueos, tal como venía ocurriendo en otros lugares de esa provincia.

Durante toda la mañana del día 20 de diciembre un grupo de vecinos rodeó esa sucursal exigiendo en forma pacífica que les fueran entregados alimentos, petición que fue rechazada por las autoridades de la empresa. Ninguno de los manifestantes que se encontraban allí poseía armas de fuego, aunque algunos arrojaban piedras hacia el supermercado. En un momento, la policía avanzó contra los manifestantes utilizando armas largas antimotines con balas de goma y también haciendo uso de su arma de fuego reglamentaria (pistolas de calibre 9 mm).

---

<sup>50</sup> “Hay que hacer detenciones, hay que hacer detenciones, que comiencen las detenciones (...) que se lo veía al Comisario Santos en la mañana del 20 de diciembre en la Dirección General de Operaciones, en forma alterada ordenaba que quería 50 detenciones en la zona de Plaza de Mayo” (Cfr. fs. 796/ 810, ampliación declaración indagatoria de Norberto Gaudiero, causa A-5622/01, a cargo del Juzgado Federal de Instrucción n.º.1, Jueza María Romilda Servini de Cubría).

<sup>51</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.7

<sup>52</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.5

<sup>53</sup> Algunos testigos afirman que había allí aproximadamente 100 policías.

En realidad los vecinos corrían alejándose hacia las zonas de “Alloati” y “Mosconi”, dos barrios muy humildes de Paraná. Nuevamente la intervención policial no se limitó a dispersar a los manifestantes, sino que éstos eran perseguidos mientras huían del lugar. En el marco de la persecución ingresaron a viviendas que quedaban en el camino en busca de protección ante los disparos que provenían de personal policial. La policía también ingresaba de modo violento en cada uno de esos domicilios.

Lo mismo ocurrió en el centro de la ciudad donde varios vecinos de un barrio muy humilde llamado “Maccarone” se acercaron hasta una sucursal de las cadenas de supermercados “Norte” reclamando que les entregaran alimentos. Fueron reprimidos por la policía antes de llegar al vallado del local, con gases lacrimógenos y armas de fuego, para luego ser perseguidos incesantemente en móviles de esa fuerza, con personal armado.

En un momento, los manifestantes que seguían huyendo en dirección al barrio “Maccarone”, sin armas de ningún tipo, fueron emboscados en el parque de una dependencia estatal (Consejo General de Educación) por un móvil de la Comisaría octava de la Ciudad de Paraná que era conducido por el Cabo Silvio Martínez quien, conforme a las declaraciones de los testigos, sacó su arma de fuego reglamentaria y comenzó a disparar indiscriminadamente contra los manifestantes, produciendo la muerte de Eloísa Paniagua, de trece años.

#### *IV.2.1.7 Los sucesos del Puente Pueyrredón el 26 de junio de 2002<sup>54</sup>*

Los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán tuvieron características cruentas. El 26 de junio de 2002, cuatro organizaciones de desocupados (la Coordinadora Aníbal Verón, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, Barrios de Pie y el Bloque Piquetero) impulsaron cortes en las principales entradas a la Capital Federal. El objetivo de los manifestantes era instalarse en cinco accesos y bloquearlos hasta obtener una respuesta oficial a sus reclamos. Se realizó un inmenso despliegue de diversas fuerzas de seguridad provinciales y nacionales (según sostuvieron los encargados del operativo, se habría afectado a 2 mil efectivos entre Policía Federal, Gendarmería y guardias de infantería<sup>55</sup>).

Al mediodía de ese miércoles, más de dos mil manifestantes intentaron copar el puente Pueyrredón, que une la Capital con Avellaneda, llegando por la Avenida Mitre y la Avenida Pavón. Las fuerzas de seguridad procuraron inmediatamente desalojarlos, reprimiendo con gases lacrimógenos. Al mismo tiempo, según los testigos, sonaron disparos, que supuestamente correspondían a balazos de goma. Mientras el grueso de los piqueteros, en medio del pánico, se replegaba hasta la estación de ferrocarril de Avellaneda para huir de las fuerzas de seguridad, la violencia del choque provocó muchos enfrentamientos cuerpo a cuerpo entre militantes y policías.

Como consecuencia de estos hechos, en el hall de la terminal de Avellaneda se halló el cuerpo inerte de un hombre, Maximiliano Kosteki, baleado a unos 100 metros de la estación. Luego otro hombre, Darío Santillán, fue asesinado en ese mismo hall. Más adelante se supo que los dos integrantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados, Corriente Aníbal Verón, de respectivamente 24 y 21 años, fueron asesinados con balas de plomo descargadas por miembros de la Policía Bonaerense.

Además de los dos muertos, alrededor de 90 personas resultaron heridas a causa de la represión policial —30 de ellos a raíz de disparos de armas de fuego— y 160 manifestantes fueron detenidos (52 eran mujeres, siete de ellas embarazadas, y 43 eran menores de edad). Algunos detenidos denunciaron torturas por parte de los miembros de la Policía bonaerense.

Datos significativos aportó el diputado Alfredo Villalba al testimoniar sobre lo que pudo observar cuando entró a las 2:30 del miércoles 26 a la comisaría 1º de Avellaneda. Once detenidos estaban heridos y la policía demoró horas antes de trasladarlos a un hospital. Gran parte de los detenidos que vio tenían golpes y manchas de sangre.

Se reveló, además, que la represión llegó hasta el hospital Fiorito, donde fue atendida la mayoría de los heridos. Isabel Maso, presidenta de la Asociación de Profesionales, ratificó en declaraciones periodísticas al

---

<sup>54</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.1.

<sup>55</sup> El titular Gendarmería, Hugo Miranda, dijo a la agencia Diario y Noticias (DyN) que un total de 2 mil efectivos, entre policías de la federal, prefectos, gendarmes y guardias de infantería, participaban del operativo para impedir el avance hacia la capital de los piqueteros. Agencia DYN, 27/6/02.

cumplirse seis meses de la represión en Puente Avellaneda, que “efectivos de la policía bonaerense ingresaron al Hospital [Fiorito] y reprimieron a los familiares y amigos que se habían juntado en el patio, donde esperaban que se les diera alguna información sobre los heridos”. La médica también confirmó que durante esas horas la policía se desplegó en el interior del hospital que por ese motivo “hubo baleados que no se animaban a entrar a pesar de que necesitaban ser asistidos; dos días después nosotros seguíamos recibiendo gente con perdigones en el cuerpo que había llegado al hospital y se volvió al ver a la policía”. El día de la represión, a pesar de las presiones, algunos profesionales del Fiorito, entre ellos Maso, confirmaron a los medios de comunicación que había dos muertos y decenas de heridos con munición de plomo, y se movilizaron para que la policía se retirara del edificio. “Al ver lo que pasaba, un grupo de trabajadores buscamos a la directora y le pedimos que llamara a un fiscal que interviniera y frenara la represión; la directora escuchó el reclamo pero en lugar de llamar a la fiscalía pidió refuerzos a la comisaría de la zona”<sup>56</sup>.

#### *IV.2.2 Utilización de armas de fuego en el marco de las protestas sociales*

Además de la lesión a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y estricta necesidad en el uso de la fuerza, también se ha verificado repetidas veces la utilización de armas de fuego en la intervención de las fuerzas de seguridad para la represión de reuniones públicas, en contextos en los cuales su uso en modo alguno se hallaba justificado.

##### *IV.2.2.1 Los sucesos del puente de Corrientes de diciembre de 1999<sup>57</sup>*

En el marco de la represión desatada en diciembre de 1999 en el Puente Internacional Manuel Belgrano, si bien la investigación judicial no ha determinado hasta el momento qué ocurrió exactamente, hay diversos testimonios que indican que los disparos provenían de personal de Gendarmería. Baltazar Rodríguez Moreira, periodista del diario *El Independiente*, dijo haber visto cómo la Gendarmería usaba armas de fuego y también dijo haber visto francotiradores con escopetas calibre 22 con miras infrarrojas. Claudia Roldán, de la Radio FM *Hits* y Mariano Rojas, de FM *City*, dijeron que: “[l]os disparos provenían de donde estaban los gendarmes. Se escuchó claramente cuando los oficiales de Gendarmería ordenaban a sus efectivos que levantaran los casquillos”<sup>58</sup>.

Otro testigo que se encontraba en el lugar aseguró sobre una vaina servida que era “(...) una bala reformada. Es de un calibre 22 más grande, también conocido como 223, que utilizan las fuerzas militares en unos fusiles FAL modificados, para este tipo de casos”<sup>59</sup>. También testigos de negocios ubicados sobre la Avenida 3 de abril —escenario principal de la represión luego del desalojo del puente—, declararon que miembros de la GN ingresaron en sus propiedades desde donde disparaban a los manifestantes con armas de fuego.

##### *IV.2.2.2 La protesta en Plaza de los Dos Congresos de abril de 2000<sup>60</sup>*

En la represión a un grupo de manifestantes que tuvo lugar en abril de 2000 frente al Congreso Nacional, hubo 49 personas heridas, entre ellas, algunas por disparos de armas de fuego<sup>61</sup>. En poder de los manifestantes no había armas de fuego.

##### *IV.2.2.3 Los cortes en la provincia de Salta de noviembre de 2000 y junio de 2001*

En la provincia de Salta, a raíz de la intervención del personal de GN en reiteradas ocasiones, se produjeron tres muertes, todas ellas entre noviembre de 2000 y junio de 2001. En noviembre del año 2000 fue

---

<sup>56</sup> Página/12, “Acto de médicos y piqueteros”, 27/12/02.

<sup>57</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.5.

<sup>58</sup> Sánchez, Pilar; Op. cit., p. 77.

<sup>59</sup> El Litoral, Corrientes, 19/12/99.

<sup>60</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.4.

<sup>61</sup> Son los casos de Julio Piumato, dirigente de la Unión de Empleados Judiciales de la Nación (UEJN), Fabián Giles, Oscar Domínguez, Jorge O. Ramírez, Damián Córdoba y Rodolfo López, según consta en la documentación remitida por el Hospital 15 de diciembre ubicado en el Partido de Avellaneda, Pcia. de Buenos Aires. Cfr. fs. 618.

muerto por disparos de arma de fuego, Aníbal Verón. En los sucesos de mediados del mes de junio del año 2001 las víctimas fueron Carlos Santillán y José Barrios.

Respecto de los hechos que tuvieron lugar el día 17 de junio de 2001 la versión brindada por las fuentes oficiales señalaba que el grupo de gendarmes enviados por el juez había sido atacado con armas de fuego al llegar a la zona del corte de ruta, por lo que se autorizó el uso de balas de plomo a partir del mediodía<sup>62</sup>. Sin embargo, numerosas fuentes testimoniales aseguraron haber visto a gendarmes con armas de fuego ya en horas de la mañana<sup>63</sup>. Con todo, en la causa judicial iniciada contra los manifestantes no se determinó hasta el momento la vinculación de ninguna de las personas procesadas con las lesiones de armas de fuego que sufrieron los efectivos de la Gendarmería Nacional. Carlos Santillán, de 27 años, recibió un disparo de bala en la cabeza mientras se encontraba camino al cementerio de la ciudad de General Mosconi, a donde concurría a visitar la tumba de su hija, fallecida tiempo atrás. Respecto del origen del proyectil, el propio vicedirector del hospital de Tartagal, Dr. Luis Martínez Negri, en declaraciones al diario *Página/12*, expresó que la bala encontrada en la cabeza de Santillán estaba “encamisada”, dando a entender, de acuerdo al análisis periodístico, que se trataba de un disparo de arma de guerra, proveniente de la Gendarmería<sup>64</sup>.

José Oscar Barrios, de 17 años, fue encontrado muerto en la plaza de General Mosconi con una herida de bala a la altura de la cadera. La causa de su muerte, no obstante, habría sido un problema respiratorio provocado por los gases lacrimógenos o por aplastamiento<sup>65</sup>.

#### *IV.2.2.4 Las protestas de diciembre de 2001 en la Plaza de Mayo<sup>66</sup>*

Durante la represión a la manifestación espontánea en repudio al gobierno de Fernando de la Rúa, el 20 de diciembre de 2001 en horas de la madrugada fue herido Jorge Cárdenas sobre las escalinatas del Congreso Nacional. Cárdenas fue sometido a una revisión por médicos del Cuerpo Forense, quienes constataron que recibió dos disparos de calibre 9 milímetros, una munición coincidente con la que usa habitualmente la Policía Federal. Además, diversas fotos y filmaciones de los canales de televisión mostraron a Cárdenas aquella noche tirado durante varios minutos —alrededor de las 3.30— hasta que finalmente fue socorrido. Esa noche, lo trasladaron al hospital Ramos Mejía, con dos balazos, uno en la ingle y otro en la pierna. La gravedad de sus heridas y su aspecto hicieron que en ese momento se pensara que estaba muerto.

No existió en aquella ocasión ninguna advertencia previa de desalojo ni se ha registrado tampoco la presencia de personas armadas en el lugar. Por el contrario la manifestación contaba con una participación masiva de familias enteras con niños y personas de edad avanzada.

Durante el transcurso del día 20 de diciembre, durante el cual se prolongó la protesta iniciada la noche anterior, fueron asesinadas al menos cinco personas: Diego Lamagna (26), Alberto Márquez (57), Marcelo Gastón Riva (30), Carlos Almirón (24) y Gustavo Benedetto (23).

Diego Lamagna, Alberto Márquez, Marcelo Gastón Riva, Carlos Almirón, murieron como consecuencia del impacto de balas de plomo<sup>67</sup>. Las pericias efectuadas en la investigación judicial indican que los proyectiles hallados en sus cuerpos guardan similitud con los perdigones que conforman los cartuchos de propósito general (de plomo) para escopetas calibre 12/70. Las escopetas calibre 12/70 son las que la policía utilizó, entre otras armas, para disparar munición antitumulto contra los manifestantes.

Otras cinco personas, al menos, resultaron heridas por el impacto de bala de plomo durante estos sucesos.

---

<sup>62</sup> El ex secretario de Seguridad Interior, Enrique Mathov (hoy procesado por los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001 en Plaza de Mayo) habló específicamente de una “emboscada” de un grupo de piqueteros que se habrían escondido en el monte lindero a la ruta, declarando que se trataba de francotiradores. *Página/12*, edición digital, 18/6/01; *Clarín*, edición digital, 19/6/01.

<sup>63</sup> *La Nación*, edición digital, 18/6/01; *Clarín*, edición digital, 19/6/01.

<sup>64</sup> *Página/12*, edición digital, 18/6/01.

<sup>65</sup> *Página/12*, edición digital, 18/6/01; *Clarín*, edición digital, 18/6/01.

<sup>66</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.1.

<sup>67</sup> Conforme con la decisión de la Cámara Federal porteña al resolver la situación de varios de los policías y funcionarios políticos involucrados, Alberto Márquez fue asesinado por personal policial desde una camioneta sin identificación. Alberto Márquez, según reveló su autopsia, recibió dos balazos por la espalda.

Ninguna de las personas muertas o heridas por la utilización de armas de fuego por parte de los miembros de la PFA estaba armada y ni siquiera se produjeron estas muertes en contextos de enfrentamientos de la policía con manifestantes armados. Los manifestantes respondían ante la presencia policial arrojando piedras y otros objetos contundentes.<sup>68</sup>

#### *IV.2.2.5 Las protestas de diciembre de 2001 en Santa Fe<sup>69</sup>*

En la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, se produjeron ocho de las muertes registradas en todo el país durante las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001<sup>70</sup>. En todos los casos, no hubo enfrentamiento armado con las víctimas ni presencia de personas armadas entre los manifestantes.

Salvo la muerte de Graciela Machado, los restantes siete casos mortales presentan características similares: dispararon policías con balas de plomo, a personas indefensas y frente a testigos que los vieron actuar de cerca. En idéntico contexto, numerosas personas resultaron gravemente heridas por armas de fuego.

El único caso por el cual hay efectivos policiales inculcados, uno de ellos con prisión preventiva, es el de Claudio Lepratti, de 38 años. Lepratti recibió un balazo de arma 9 milímetros en la tráquea y murió a raíz de una imparable hemorragia. Quienes dispararon —Esteban Velázquez y Rubén Pérez—, se habían bajado del móvil 2.270 del Comando Radioeléctrico de Arroyo Seco. En el resto de los casos no hay policías identificados y detenidos

Graciela Acosta y Juan Alberto Delgado también murieron a causa de disparos de armas de fuego. Sus muertes fueron presenciadas por periodistas y las acciones, descritas por radio. Graciela tenía 35 años y siete hijos. Era una militante de los derechos humanos en Villa Gobernador Gálvez. La tarde del 19 de diciembre estaba a 200 metros del supermercado La Gallega de esa ciudad con una amiga, Mónica Cabrera. Ambas mujeres buscaban a sus hijos en medio de un tumulto. El relato de Mónica Cabrera da cuenta de la violencia con que intervino la policía santafesina contra los vecinos que estaban frente a ese supermercado:

“Nosotras estábamos a dos cuadras pero hubo un desbande y la gente retrocedió hacia nuestro lado. Fue un descontrol. En un momento escuché que Graciela me dice ‘están tirando, están tirando’. Enseguida vi que se cayó de rodillas y luego para atrás. Me tiro, la agarro de los brazos y trato de sacarla. La arrastré a un pasillo pero no reaccionaba. ‘Me pegaron un tiro’, me decía. Yo vi al policía que le disparó. Vi la fisonomía perfectamente. Y si lo veo lo reconozco. Es más, hay unos 30 testigos que lo vieron”<sup>71</sup>.

Cabrera había recibido dos disparos. Fue trasladada en ambulancia al hospital zonal y luego, en otra ambulancia, a otro centro sanitario, donde murió luego de agonizar por más de tres horas. Según el testimonio de

---

<sup>68</sup> Una víctima herida por un disparo de arma de fuego en el centro de la ciudad, dijo sobre lo ocurrido: “A eso de las tres menos diez de la tarde estaba en 9 de Julio, corriendo permanentemente hacia el norte y el sur de la Avenida, justo en la esquina de Avenida de Mayo. En un momento aparecen cuatro motos, con dos policías cada uno. Uno manejaba y el otro llevaba, creo, una escopeta recortada con caño a repetición. Algunos tiraban al aire, otros a la multitud. Vos no sabías si las armas tenían balas de goma o balas de plomo. Había uno que se ensañaba y apuntaba a la gente. Era ganar uno metros y nuevamente retroceder por el efecto de los gases (...) Empezamos a tirarle piedras a la policía, se escuchaban varios tipos de detonaciones (...) Ahí siento como una mordida fuerte en la pierna, tibieza y líquido que cae (...) tengo orificio de entrada y de salida, de un 22 (...) Yo me enteré que era un balazo de 22 después, creía en ese momento que era una bala de goma. Lo que noté en todo momento fue que había mucha solidaridad de la gente. Cuando llegamos a la puerta de un Banco sobre Avenida de Mayo, escucho que decían que le habían pegado a uno. Después me enteré que fue uno de los chicos que mataron. Yo me iba a ir al hospital, pero me daba miedo, por si le avisaban a la policía”. (Entrevista del CELS con Juan Matías Padín).

<sup>69</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.7.

<sup>70</sup> Siete de ellas como consecuencia del uso de armas de fuego y una, Graciela Machado, a raíz de un problema cardíaco, mientras escapaba, junto con otras personas, de la represión policial. La mujer padecía “Mal de Chagas”; pudo ser trasladada a un hospital donde falleció de un paro cardíaco.

<sup>71</sup> Revista El Eslabón, febrero de 2002, Rosario, Santa Fe, Argentina.

su amiga “la bala le atravesó dos arterias le partió el hígado y le destruyó los intestinos, el médico dijo que había perdido dos litros de sangre”<sup>72</sup>.

También fue testigo de esa muerte el periodista de LT8 Marcelo Nocetti, de cuyo relato se desprende que el escuadrón policial que mató a Graciela Acosta es personal de la comisaría 29ª de Villa Gobernador Gálvez

La otra víctima mencionada, Juan Alberto Delgado (28 años) también fue ejecutado por la policía. El joven se encontraba junto al grupo de manifestantes que habían concurrido a pedir alimentos en la esquina de Necochea y Pasco, próxima a dos supermercados. Según testimonios recogidos por la Comisión Investigadora No Gubernamental: *“la cana nos dijo que si saqueábamos el lugar nos iban a responder con balas”* y *“yo vi cartuchos de perdigones de plomo, de color rojo, y vi reprimir con itakas con cartuchos rojos”*<sup>73</sup>. En un momento se produjo una corrida y la gente se dispersó para escapar de los disparos. Los testimonios afirman que Delgado corrió con ellos, pero luego volvió a la esquina de Necochea y Pasco, pues un grupo de sus amigos estaba siendo reprimido con golpes. El siguiente testimonio consignado en el informe de la Comisión Investigadora No Gubernamental, con el que todos coinciden, sirve para describir su asesinato y, en particular, el tipo de arma utilizada: “lo veo a Juan que viene corriendo, no lo podían parar, le tiraron a las piernas y cayó boca abajo. Empezaron a pegarle y pegarle, eran cuatro policías, le tiraron con bala de goma, y después uno de ellos se quedó sin balas, uno le dijo al otro ‘andá al baúl que hay para cargar’, pero el otro dijo ‘este no va a correr más’, sacó el arma y largó 3 disparos. Después levantó una mano: tenía un arma común de la policía, no fue a buscar las otras balas”. El relato de los testigos es coincidente con la información que arrojó la autopsia: el cuerpo presentaba disparos de armas de fuego, de balas de goma y fuertes golpes.

Entre las personas que fueron muertas en esos días por miembros de la Policía de la Provincia de Santa Fe, se encontraban cuatro menores de edad. Walter Campos, de 17 años estaba en una cola a la espera de bolsones de comida en un supermercado del Gran Rosario, el día 21 de diciembre. En un momento, Campos y otro compañero amenazaron a los encargados de la distribución, impacientes por la larga espera. Personal policial comenzó a perseguirlos y a disparar contra la gente que continuaba aguardando en las cercanías del supermercado. La policía alegó que el menor estaba armado, lo cual corroboran algunos testigos quienes sin embargo señalan que el joven no utilizó el arma. Luego de cruzar un arroyo, Campos se refugió tras un arbusto, donde fue avistado por un francotirador policial de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE), quien le disparó mortalmente en la nuca. El efectivo abrió fuego tras observar su objetivo —el adolescente— con la mira telescópica de un arma sofisticada cuyo uso —tal como se describió anteriormente— está prohibido. Se trata del único caso en que un efectivo policial que intervino en los hechos, reconoce haber disparado con el propósito de matar a un manifestante. No obstante ello, y en razón de haber alegado legítima defensa de terceros, el francotirador fue sobreesido en la causa que tramita ante el juzgado de Instrucción nº13.

Las otras tres personas asesinadas fueron Yanina Liliana García, Rubén Pereyra y Ricardo Villalba. Yanina, de 18 años, recibió un tiro cuando se encontraba en la puerta de su casa. Los hallazgos descriptos indicaron que el deceso se produjo por hemorragia masiva de abdomen y tórax por proyectil de arma de fuego. Pereyra, de 20 años, fue ultimado por una bala de plomo en el barrio Las Flores (los testimonios recogidos por la Comisión Investigadora afirmaron que los disparos provenían de un grupo de policías). Y Villalba, de 16 años, recibió un tiro en la cabeza en el Barrio Parque Casas

Como se consignara en párrafos anteriores, un número no determinado de personas resultaron heridas de gravedad, por distintos tipos de armas<sup>74</sup>. Entre ellas, Ramón Pedro Ortiz (29 años) fue baleado por la policía de la provincia de Santa Fe en un cruce de vías de ferrocarril cuando iba en su bicicleta, el día 20 de diciembre. Los

---

<sup>72</sup> Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre de 2001, Informe Preliminar, Rosario, 19 de diciembre de 2002 (el grupo de trabajo está integrado por diversos representantes sociales, entre ellos, la Universidad Nacional de Rosario y la Comisión de Trabajo Carcelario)

<sup>73</sup> Tanto los testimonios como las tomas fotográficas acreditan la utilización de cartuchos color rojo, propio de los que contienen munición de plomo.

<sup>74</sup> Denuncia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) de la Ciudad de Rosario ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Los casos que se consignan en este párrafo son sólo algunos de los muchos que han registrado los organismos de derechos humanos y la Comisión Investigadora No Gubernamental, pero no todos ellos han sido denunciados por las víctimas.

policías se encontraban en un auto de patrulla. Como consecuencia de ello le han quedado alojados 22 perdigones de bala de plomo en la cabeza y otros 17 en uno de sus pulmones. Pedro Daniel López (14 años) fue baleado por la policía el 19 de diciembre aproximadamente a las 19:00 (las balas provinieron de un arma reglamentaria de calibre 9 mm). El impacto ingresó por su hombro, atravesándole un pulmón. Julián Antonio Fabio (19 años), estaba el 19 de diciembre en la esquina de Previsión Hogar y Caoba cuando aparecieron dos móviles con personal policial (un patrullero y un auto civil). Uno de los policías le disparó con su arma reglamentaria en el abdomen, perforándole el intestino. Claudio Alberto Souza (30 años) se dirigía a comprar cigarrillos cuando fue baleado por personal policial que también en este caso usó su arma reglamentaria. Souza recibió disparos en la ingle.

#### *IV.2.2.6 Las protestas de diciembre de 2001 en Entre Ríos<sup>75</sup>*

En la provincia de Entre Ríos, también durante el transcurso de las jornadas de protestas masivas, se produjeron hechos que merecen ser reseñados en este apartado.

Dos personas resultaron muertas por la acción del personal de la policía de la provincia.

Romina Iturain (15 años) fue muerta por un impacto de bala en el torax, mientras presenciaba la represión policial contra un grupo de manifestantes, quienes ingresaron en la casa de la familia mientras escapaban de la persecución policial. El disparo comprometió sus pulmones y su corazón, produciéndole la muerte en pocos minutos. Según algunas constancias de la causa judicial iniciada con motivo del homicidio, los manifestantes que huían no llevaban armas de fuego y el proyectil habría partido desde el lugar en que se encontraba apostado el personal policial. El hecho ocurrió el día 20 de diciembre de 2001 aproximadamente a las 16.00.

La joven Eloísa Paniagua, de 13 años, fue asesinada el 20 de diciembre cerca del supermercado de Villa Maccarone, adonde había ido con su familia ante la promesa de que les entregarían bolsones de comida. Según el testimonio de su padre, Julián Paniagua, ese día el titular de la Comisaría 8va. había hablado con los empleados del comercio, y éstos accedieron a repartir los alimentos. La noticia convocó a una gran cantidad de vecinos a la zona. Pero cuando llegaron, se encontraron con la policía y la gendarmería custodiando el lugar: “Nos corrieron y entonces nos separamos: los grandes por un lado y los chicos por otro, para evitar que les peguen a los gurises”, relató Paniagua. Los niños comenzaron a correr de vuelta al barrio y los efectivos policiales los persiguieron a balazos<sup>76</sup>. Un disparo —de un arma calibre 9 mm— alcanzó a Eloísa, ingresando por la parte superior de su cabeza y saliendo por su boca. Alrededor de las 21:30 la niña murió en el Hospital San Roque. La abogada del caso recogió testimonios de numerosos testigos que afirman que el autor de este disparo fue el cabo Silvio Martínez, de la Comisaría 8va, cuya arma se encuentra identificada y secuestrada en la causa.

#### *IV.2.2.7 El corte del puente Pueyrredón del 26 de junio de 2002<sup>77</sup>*

Como ya se apuntó, el resultado de estos episodios fue la muerte de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki y más de 90 personas heridas, entre ellas, al menos 30 como consecuencia de disparos de armas de fuego. El 27 de junio la autopsia determinó que los dos jóvenes fueron asesinados por disparos de escopetas con perdigones de acero, disparados a menos de 10 metros de distancia<sup>78</sup>.

El comisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Alfredo Franchiotti y el suboficial de la misma fuerza, Alejandro Acosta, se encuentran actualmente acusados de doble homicidio agravado por alevosía, respecto de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, y de tentativa de homicidio agravado respecto de siete manifestantes. Con relación a esta última imputación, sostiene los fiscales de la causa que “los imputados Franchiotti y Acosta dispararon sus escopetas hacia los manifestantes con cartuchos color rojo, es decir, con municiones de plomo, con la finalidad de dar muerte a las personas que estaban frente a ellos (...) [quienes] no oponían ninguna resistencia y se encontraban totalmente indefensas ya que se hallaban de espaldas a los agresores, corriendo hacia la estación de trenes, circunstancia que agrava por alevosía la acción homicida de los nombrados, quienes además actuaron amparados en el marco institucional en el que se desempeñaban (..) [los

---

<sup>75</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.5.

<sup>76</sup> Diario El Diario de la ciudad de Paraná, 21/12/01.

<sup>77</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.5.

<sup>78</sup> Cfr. Clarín, 28/6/02

policías] han desarrollado las conductas descriptas de manera coordinada, siguiendo un designo común, el que por supuesto no puede ser otro que el de ocasionar la muerte de diferentes manifestantes (...) ambos deben responder en carácter de coautores de los homicidios y las tentativas de homicidio (...) ya que ambos compartían el dominio funcional de los hechos que perpetraron”<sup>79</sup>.

Distintos testimonios corroboran las versiones sobre el uso innecesario de armas de fuego. Entre ellos, los de Walter Javier Medina<sup>80</sup> y Alejandro Abraham<sup>81</sup> —el primero herido por disparos de plomo en la intersección de las avenidas Pavón y Mitre y el segundo en las inmediaciones de Plaza Alsina— y los de Julio González y de Sergio Ceferino Insaurrealde, ambos heridos por balas de plomo, quienes identifican a una persona “de campera bicolor roja y blanca, que dispara en forma constante contra los manifestantes”<sup>82</sup>.

#### IV.2.3 Ausencia de estructura de mandos y control sobre los operativos

También se han detectado severas infracciones en punto a la estructuración de los diversos operativos desplegados contra manifestantes entre 1996 y 2002. En muchos casos no existía una adecuada estructura de mandos con responsables individualizados. Tampoco hubo responsables idóneos en las tareas de coordinación y control sobre los efectivos.

Dos de los procesos judiciales iniciados a raíz de alguno de estos casos indican con claridad las dificultades e imprevisiones existentes.

El 19 de abril de 2000 en la manifestación de repudio a la reforma de la Ley Laboral convocada por la CGT disidente frente al Congreso Nacional<sup>83</sup>, la autoridad policial responsable del procedimiento fue el Comisario Inspector Julio Díaz quien, por entonces, era el titular de la Dirección General de Operaciones de la PFA. Esta dirección es la encargada de coordinar las tareas del personal que actúa en la vía pública, siempre que la entidad de las circunstancias exceda la capacidad del Comando Radioeléctrico. En el lugar de los hechos, el responsable del Operativo fue el Comisario Carca, titular de la Comisaría 6ª en cuya jurisdicción se encuentra la Plaza De los Dos Congresos. Esta persona era —junto con los demás comisarios y subcomisarios presentes en el lugar— quien tenía a su cargo la responsabilidad sobre el desempeño de los agentes de seguridad en el marco de la represión a los manifestantes.

En aquel episodio, además de los abusos comentados anteriormente, un grupo de miembros de la PFA que intervino reprimió a un grupo de manifestantes que se encontraban en un colectivo frente a la plaza quienes sólo habían regresado al lugar en busca de unas banderas. Al ser interceptados por los funcionarios policiales, éstos los golpearon, los patearon e insultaron mientras se encontraban en el piso, boca abajo, y sin poder mirar por temor a ser reprimidos más violentamente.

El Comisario Inspector Laino (quién en esa circunstancia era superior jerárquico y por lo tanto responsable de los policías que estaban reprimiendo) fue filmado mientras observaba los hechos desde la vereda de enfrente. Luego se acercó hacia el lugar sin tomar medida alguna frente a la conducta del personal policial a su cargo.

---

<sup>79</sup> Según se desprende del pedido de Elevación a Juicio, emitido por los fiscales Juan José González y Adolfo Eduardo Naldini, respecto de la situación procesal de Alfredo Luis Fanchiotti, Alejandro Gabriel Acosta, Carlos Jesús Quevedo, Lorenzo Colman, Mario Héctor De la Fuente, Gastón Sierra, Francisco Celestino Robledo y Félix Osvaldo Vega. Colman, Quevedo, De la Fuente, Sierra y Vega fueron acusados de encubrimiento agravado por ejercicio de la función pública (artículo 277 inciso 1, apartados b y d, e inciso 2, apartado a del Código Penal); Robledo está acusado de haber ejercido de manera ilegítima funciones públicas inherentes a los funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a pesar de no tener tal condición (artículo 246, inciso 1 del Código Penal).

<sup>80</sup> Sostiene el testigo: “me doy vuelta y en la intersección de Pavón y Mitre (...) veo un grupo de policías de uniforme azul (...) no alcanzo a hacer más de dos o tres metros cuando siento un impacto a la altura de la cintura, del lado derecho y un tirón en la parte del abdomen...” (fs. 1085/1089, causa 332.676)

<sup>81</sup> Alejandro Abraham sostuvo en su testimonio que se encontraba “en la calle San Martín con todos los manifestantes, escapando de la policía uniformada y gente de civil que sería de la policía, en ese lugar cae una compañera”. Al auxiliarla, Abraham fue herido en los gemelos, a la altura de la pantorrilla. En ese momento pudo observar a otras dos personas (David Samuel Valdovino y Silvina Beatriz Rodríguez) también heridas por proyectiles de balas de plomo (fs. 543/544, causa 332.676)

<sup>82</sup> fs. 1134/1135, causa 332.676.

<sup>83</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.4.

También cuando un grupo golpeaba a José Eusebio Hernández, el resto del personal policial se limitó a presenciar pasivamente lo que ocurría. Así procedieron, por ejemplo, Fabián Andrés Moreno y Cristian Marcelo Medina, integrantes de la Guardia de Infantería que presenciaron las golpizas de dos manifestantes, sin tomar ninguna medida dirigida a detener la actividad llevada a cabo por sus compañeros. Aun cuando se trataba de funcionarios policiales con la misma jerarquía, quienes miraban pasivamente asentían, con su actitud omisiva, la actuación desmedida y completamente al margen de la legalidad que presenciaban.

Otro dato que debe considerarse es cómo quienes tienen a su cargo la dirección de los operativos ordenan la ejecución de acciones innecesarias y muchas veces con escasos elementos como para legitimar la intervención policial. Según la declaración del Comisario Inspector Julio Díaz<sup>84</sup> las detenciones realizadas durante la represión de la madrugada del 19 de abril de 2000, debieron ser ordenadas porque habrían recibido información acerca de que, una vez que la avenida Entre Ríos había sido despejada, se habían comenzado a romper vidrieras de negocios ubicados en las cercanías del edificio del Congreso. Sin embargo, en ningún momento las cámaras ubicadas en la sala de situación de la Superintendencia policial registraron tales acontecimientos, o al menos el Comisario Inspector no se refirió a ellos, sino a un “aviso” recibido por parte de las mismas autoridades policiales. Además había sido enviada al lugar una brigada de piso con equipos de filmación, que según le constaba a Díaz, sólo pudo obtener imágenes de las vidrieras rotas, pero él personalmente no sabía de la existencia de filmaciones al momento en que las vidrieras eran dañadas.

En el mismo sentido, Guillermo Néstor Calviño, responsable de dar al Jefe de Operaciones Urbanas la orden de movilizar a la Guardia de Infantería para dar cumplimiento a la orden judicial, declaró que escuchó que había vidrieras rotas y que se producían saqueos, por lo que su división dispuso la detención de personas que produjeran disturbios.

Ninguna de las personas detenidas en aquella ocasión llevaba consigo elementos que pudieran haber sido sustraídos de los negocios aledaños al edificio del Congreso, ni se realizó imputación alguna vinculada con saqueos. Nadie sabe de dónde provino el aviso concretamente y los únicos elementos que permitían controlar la veracidad de esa versión (v.gr. las filmaciones) no dan cuenta de que tales sucesos hubieran estado ocurriendo fehacientemente.

En un principio, la causa estuvo a cargo de la Justicia Federal, bajo la presunción de que el accionar policial de aquel día podría haberse originado en decisiones de autoridades políticas del gobierno nacional<sup>85</sup>. Diversos representantes sindicales, policías y periodistas manifestaron que la represión se desencadenó inmediatamente después de algunas comunicaciones con el entonces Secretario Nacional de Seguridad Interior, Enrique Mathov. Ciertas versiones, incluso, aseguraron que éste había concurrido a la Dirección General de Operaciones de la Policía Federal, ámbito en el que se coordinan las características de los operativos policiales (cantidad de personal, dirección y movilización de los efectivos, disponibilidad sobre los medios a utilizar, etc.).

A pesar de ello, el Juzgado Criminal y Correccional Federal n°9 se declaró incompetente, argumentando que los únicos que podrían resultar imputados en la causa serían los efectivos de la Policía Federal. Según la autoridad judicial no habría existido forma de determinar la participación de las autoridades del Gobierno.

Es necesario destacar que, aunque existieron numerosas referencias a la presencia de Mathov en la Superintendencia de Policía —incluyendo las de su superior, el entonces Ministro del Interior, en diversos medios de prensa—, éste no fue citado por el juzgado antes de la declaración de incompetencia. En lo que concierne a la responsabilidad policial, 14 efectivos federales fueron procesados.

Respecto de los hechos de represión que tuvieron lugar durante el transcurso de toda la jornada del día 20 de diciembre de 2001<sup>86</sup>, si bien la represión fue una constante en distintos sectores del país, hasta el momento en materia de responsabilidades funcionales y políticas por el desempeño de los funcionarios de las fuerzas de seguridad, sólo se avanzó en el expediente judicial donde se investiga lo ocurrido en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

<sup>84</sup> Cfr. fs. 563 /565 en causa 4794/00 del Juzgado Federal de Instrucción 9; juez Gabriel Cavallo.

<sup>85</sup> Cfr. fs. 1307/vta. en causa 4794/00.

<sup>86</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.1.

En efecto, actualmente se encuentran procesados el ex Secretario de Seguridad Interior, Enrique José Mathov y el ex Jefe de la PFA, Rubén Santos —ambos beneficiados con la excarcelación luego de varios meses de prisión preventiva— en virtud de la causa judicial A-5622/01 en la que se investiga “... la actuación desplegada por las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y por los Oficiales Jefes de la Policía Federal Argentina (...) y sobre las órdenes impartidas por los mismos, donde se habría impuesto una represión en principio (...) desordenada e imprudente, arrojando los resultados de lesiones y muertes en diversas personas así como también detenciones infundadas de otras”<sup>87</sup>.

Dos son los ámbitos de responsabilidad que aquí se valoran. En el caso del ex Jefe Policial, la imputación se realiza en función de su carácter de autoridad máxima de la Policía Federal. En el caso del ex Secretario de Seguridad Interior, su procesamiento obedece a las responsabilidades jerárquicas que tenía respecto del desempeño de las fuerzas de seguridad que intervinieron en esos días bajo la conformación del Comité de Crisis, conforme lo establece la Ley 24.059 de Seguridad Interior.

Más allá de que el resto de los funcionarios policiales con alguna responsabilidad institucional han sido alcanzados por una declaración de falta de mérito<sup>88</sup> en orden al objeto de la investigación judicial, lo cierto es que de sus declaraciones se desprende la falta de pautas concretas de ordenación y control sobre los dispositivos de seguridad y su disposición ante los hechos concretos.

Según la presentación espontánea de Norberto E. Gaudiero, ex Director General de Operaciones<sup>89</sup> —actualmente procesado en la causa—, en el ámbito de la Policía Federal “(...) la Dirección General de Operaciones depende de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, la cual a su vez lo hace directamente del Jefe de la Policía Federal Argentina”. La misión de la Dirección General de Operaciones (DGO) es “conducir permanentemente las fuerzas policiales en operaciones, pertenecientes a la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y de otras áreas de la Institución, asegurando la unidad de comando, posibilitando el mejor logro de los objetivos fijados y la administración de los medios utilizados (...) Implantado el servicio, es el Director General de Operaciones quien (...) coordina la labor del personal a los efectos de lograr el éxito de la misión, informando de ello a sus superiores quienes según el caso y dependiendo de la gravedad de la situación les dirigen órdenes específicas dirigidas al personal operativo<sup>90</sup>...”.

Gaudiero afirmó que en aquella oportunidad su responsabilidad quedó desplazada por haberse hecho presente en el lugar donde funciona la Dirección General de Operaciones (Sala de Situación) el entonces Jefe de Policía, Rubén Santos y el Superintendente de Seguridad Metropolitana, Crio. Gral. Raúl Andreozzi.

Ahora bien, la declaración Indagatoria de Daniel Juan Hernández<sup>91</sup>, jefe de la Comisaría 2da de PFA en cuya jurisdicción se encuentra la Plaza de Mayo y Casa de Gobierno, demuestra con claridad la superposición de órdenes provenientes en forma simultánea de distintas autoridades que intervienen con capacidad de imposición sobre la misma situación, al mismo tiempo y de forma totalmente descoordinada.

En el lugar de los hechos (Plaza de Mayo y alrededores de la Casa de Gobierno) el superior jerárquico de Hernández era, según sus declaraciones, el Comisario Inspector de la primera Circunscripción<sup>92</sup>, Alfredo H. Salomone. Salomone le indicó a Hernández que diera la orden de dispersar a los manifestantes. Al mismo tiempo se comunicó con el Subcomisario Milingo, de quien Hernández era superior directo, y le informó que había recibido una orden de la Dirección General de Operaciones con el fin de desalojar una de las calles que rodean la Plaza de Mayo. Luego, recibió una orden, esta vez proveniente directamente del Jefe de la Policía, mediante la cual debía

---

<sup>87</sup> Del auto de procesamiento del ex Jefe de la Policía Federal Argentina, Rubén Santos, dictado por la Jueza Federal Servini de Cubría en la causa A- 5622/01 con fecha del 1º de marzo de 2002.

<sup>88</sup> La posibilidad de declarar la falta de mérito de un imputado durante la etapa de instrucción está contemplada en el Art. 309 del CPP Nación que dice: “Cuando (...) el Juez estimare que no hay mérito para ordenar el procesamiento ni tampoco para sobreseer, dictará un auto que así lo declare, sin perjuicio de proseguir la investigación, y dispondrá la libertad de los detenidos que hubiere, previa constitución de domicilio”.

<sup>89</sup> Causa A –5622/01 a fs. 336/345

<sup>90</sup> Ver nota anterior.

<sup>91</sup> Cfr. fs. 280/88, causa A-5622/01.

<sup>92</sup> Cada circunscripción se configura en un determinado espacio geográfico dentro del cual funciona más de una comisaría.

disponer detenciones y “proceder conforme al estado de sitio”. Todas estas comunicaciones se produjeron por teléfono celular y no mediante la utilización de los dispositivos de comunicación oficiales.

Por su parte, el Comisario Inspector Salomone ha declarado que la superioridad jerárquica que ostentaba en razón del cargo sobre el Comisario Hernández no implicaba que con su sola presencia en el lugar desplazara a éste último de sus funciones y sostuvo: “Mi función es observar la disposición del servicio que emana de la superioridad y comunicar las correcciones, siendo cada oficial jefe responsable de su sector o de la orden que emana del servicio”<sup>93</sup>.

Respecto de la responsabilidad de las autoridades políticas, el ex secretario de Seguridad Interior de la Nación, Enrique Mathov, resultó procesado por los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público y privación ilegítima de la libertad en reiteradas ocasiones.

Entre el 19 de diciembre en horas de la noche y el 20 de diciembre hasta las cinco de la tarde Mathov convocó a tres reuniones del Consejo de Seguridad. Se había constituido, además, el Comité de Crisis cuya conformación está prevista en la ley 24.059. Su misión es ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional. Debe estar compuesto por el ministro del interior y el gobernador en calidad de copresidentes, y los titulares de la GN, PNA y PFA. En esta ocasión, según Mathov, había sido convocado por la situación en el interior del país exclusivamente<sup>94</sup>.

Esas reuniones se realizaron bajo la dirección del propio Mathov, quien en el marco de su declaración indagatoria reconoció haber dado la orden de protección a la Casa de Gobierno a los miembros de todas las fuerzas de seguridad federales cuyas autoridades también participaron de las reuniones convocadas por el ex Secretario de Seguridad Interior. El argumento en que centró su defensa fue distinguir entre las instancias de intervención que tienen los organismos que conforman el sistema nacional de seguridad interior; él, como responsable político, tenía a su cargo la definición de qué era lo que debía hacerse en esos días. Las condiciones en que ello era instrumentado, era competencia de las autoridades de cada fuerza policial<sup>95</sup>.

En todo caso, su función de control sólo es realizable, según su interpretación, con posterioridad a la acción de las fuerzas de seguridad; es decir se trata de un análisis *ex post* sobre las consecuencias que produjo el uso de la fuerza pública y recién allí la conducta de los integrantes de tales fuerzas puede ser valorada.

Al respecto, la autoridad judicial sostuvo al momento de decretar el procesamiento de Enrique Mathov que “Más allá de que diga que la implementación del “qué” la hace la dependencia a su cargo, y el “cómo” [es decidido por] la policía, no ejerció un control apropiado (...) Fue un “dejar hacer” sin ejercer la supervisión del caso...”<sup>96</sup>.

La jueza Servini de Cubría consideró que en virtud del artículo 13 de la ley 24.059 le correspondía a Mathov supervisar operacionalmente a los cuerpos policiales que estuvieran empeñados en restablecer la seguridad interior. Además, conforme el Art. 17 de la misma ley, era la Secretaría de Seguridad Interior quien tenía a su cargo las funciones de planificar, coordinar, supervisar y apoyar las operaciones policiales. Con mayor claridad aún el Art. 25 de esa misma ley dice: “El comité de crisis podrá delegar en un funcionario nacional o provincial de jerarquía no inferior a subsecretario nacional, ministro provincial, la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a empeñarse en operaciones de seguridad interior. El aludido funcionario estará facultado además, para ordenar la iniciación, suspensión y conclusión de la aplicación de la fuerza así como para graduar la intensidad de la misma”.

La magistrada describe en el procesamiento de Mathov un elemento que no se vincula directamente con la estructura jerárquica y las cadenas de mando, pero sin dudas es condicionante de las posibilidades de que quienes tienen a su cargo el control de los operativos asuman el control en mejores condiciones. Así, dijo: “No veo que se haya evaluado si existía personal especializado para afrontar este tipo de contingencia. Las fuerzas policiales que actuaron ese día en el lugar de los hechos, estaban compuestas por un conjunto de policías de

---

<sup>93</sup> Cfr. fs. 353/56, causa A-5622/01.

<sup>94</sup> Cfr. fs. 1052/1061, Causa A-5622/01.

<sup>95</sup> Cfr. fs. 161/167, Causa A-5622/01.

<sup>96</sup> Auto de procesamiento de Enrique Mathov, rta. 7-03-02, causa 5622/01.

varias comisarias, o bien de funcionarios no uniformados; gente toda ella desconocida para el Comisario a cargo de los operativos...”.

Iguales consideraciones pueden hacerse respecto de la capacidad profesional de quienes intervinieron en la represión de la protesta que tuvo lugar en el mes de abril de 2000 donde se evidencian problemas similares, y siempre respecto de la actuación de la Policía Federal Argentina.

En aquella ocasión, según surge de diversas declaraciones tomadas en la causa judicial al personal que fue imputado, prácticamente la mayoría de los intervinientes carecía de formación específica para actuar en situaciones como éstas y en numerosos casos se trataba de personal con menos de un año dentro de la fuerza policial<sup>97</sup>.

#### IV.2.3. El rol de las autoridades políticas en el control de la represión y el uso de la fuerza.

Las conductas de los miembros de las fuerzas de seguridad y de los funcionarios políticos pueden contraponerse con el orden jurídico en general y acarrear la consecuente responsabilidad penal —en cuanto configuren conductas típicas, antijurídicas y culpables— y/o civil. Como hemos visto, la normativa vigente exige especialmente a los funcionarios del Estado encargados de hacer cumplir la ley la salvaguarda de los derechos humanos.

Pero además, las acciones de los agentes de seguridad pueden constituir transgresiones a los regímenes disciplinarios de sus propias fuerzas, cada una de las cuales se rige por un cuerpo de normas que pautan las reglas de conducta, principios de actuación y los procedimientos básicos que los funcionarios deben respetar. El mismo ordenamiento indica las sanciones disciplinarias que acarrearán posibles transgresiones a estos deberes; su intensidad varía de acuerdo a la gravedad de la falta. La inobservancia de las obligaciones del ordenamiento interno acarrea para los agentes una responsabilidad administrativa, que es independiente de la responsabilidad civil y penal que pudieran conllevar sus acciones. A su vez, cuándo éstas no fuesen hechos aislados sino un conjunto de conductas contrapuestas a las normas de actuación y de disciplina, los mecanismos de investigación administrativa deben entenderlas con este carácter para verificar que no comporten un patrón de actuación. Las sanciones que se apliquen deben ser consecuentes con los resultados del proceso, ejemplificadas para el resto de los funcionarios de la fuerza y acordes con las expectativas de confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad.

En la mayoría de los casos referidos en esta investigación, se plantea una cuestión fundamental a resolver y es hasta qué punto puede ser responsable penalmente el superior de una estructura jerárquica respecto de hechos ejecutados por un subordinado, un elemento que aparece claramente, por ejemplo, en la investigación de la responsabilidad penal del ex presidente Fernando de la Rúa por haber dictado el decreto 1.678/01 que declaró el estado de sitio, así como por su eventual responsabilidad por las muertes, las lesiones y las privaciones de libertad que en el contexto de tal declaración afectaron a numerosos ciudadanos entre el 19 y el 21 de diciembre. La discusión también abarca la posibilidad de imputar penalmente a otros dirigentes o jefes policiales los hechos ilícitos ejecutados por otras personas, sus subordinados.

La cuestión presenta aristas controvertidas en la doctrina y jurisprudencia penales. Sin embargo, algunos aspectos centrales pueden afirmarse sin vacilación

La responsabilidad penal siempre tiene como fundamento la realización u omisión de una conducta descripta por ley. Dirimir la responsabilidad penal de una persona exige siempre, determinar cuál es el alcance de la figura penal cuya aplicación se pretende.

Los deberes que el derecho impone, reconocen en lo esencial dos fuentes de fundamentación. En primer lugar, obligaciones de carácter universal, que nos corresponden a todos por la condición de ciudadanos vinculadas

---

<sup>97</sup> Esto es expresamente reconocido en el testimonio del Comisario Sangiorgio quien tenía responsabilidades de mando sobre los funcionarios policiales en aquella oportunidad y declaró que el grado de instrucción de sus subordinados era “regular menos” ya que en un gran porcentaje se trataba de personal recientemente incorporado a la fuerza (Declaración indagatoria a fs. 710/715 en causa nro. 4794/00).

con la exigencia general de no dañar al prójimo. Además, algunas personas tienen obligaciones especiales por participar de ciertas instituciones

Los funcionarios de seguridad del Estado por ser integrantes de una corporación que monopoliza la violencia, también tienen obligaciones que participan de este carácter. Estos deberes pueden ir progresivamente desde la prohibición de realizar conductas que de modo directo y seguro afectan bienes jurídicos —por ejemplo, la prohibición de ordenar disparar sobre un manifestante indefenso—, hasta comportamientos imprudentes que de un modo remoto generan riesgos prohibidos por el derecho penal —tales como haber dispuesto la actuación represiva de los subordinados de manera imprecisa, sin una especificación del ámbito temporal o espacial de su intervención o sin controlar los medios a utilizar y sin prever el adecuado arsenal de los subordinados ni sus elementos de defensa—. Las obligaciones que unos y otros deberes imponen pueden incumplirse tanto por acción como por omisión.

Estas consideraciones se discuten actualmente en la causa que investiga las responsabilidades inmediatas y políticas por los episodios del 19 y 20 de diciembre de 2001. Algunos sectores de opinión consideraban, y aún lo sostienen, que la imputación que involucra al ex presidente y a otros dirigentes políticos y jefes policiales, está basada en un supuesto de responsabilidad objetiva, es decir, que no se endilga a los imputados un comportamiento contrario a derecho, sino que se pretende responsabilizarlos penalmente por la sola circunstancia de haber ocupado cargos públicos de relevancia durante los episodios de diciembre.

Sin embargo, esta apreciación es incorrecta. No hay responsabilidad penal sin culpa y la investigación en curso no tiende a la punición de ninguno de los imputados prescindiendo de ese requisito elemental. Si bien es correcto que la jerarquía dentro de una estructura vertical no fundamenta por sí sola la responsabilidad penal del superior respecto de los hechos de sus subordinados, de ello no se sigue que sea incorrecto atribuir responsabilidad al superior cuando el ejecutor material de la lesión a un bien jurídico es su subordinado. Ser jefe policial o presidente, no significa ser responsable por todos los actos de los subordinados, pero sí implica tener, por institución legal, un poder de decisión más amplio que el de cualquier ciudadano respecto de la actuación de los demás. Y esto justifica, sin lesión alguna al principio de culpabilidad, que pueda afirmarse en ciertos casos que el superior es responsable de algunos actos que ejecutan sus subordinados.

Además, puede que el superior haya determinado la actuación del subordinado (por ejemplo, si éste es utilizado como un mero instrumento) o que el superior haya compartido con el subordinado el desenvolvimiento de los acontecimientos, de modo tal que ambos responden por el suceso. En esos casos, en rigor, el hecho del ejecutor es, también, el hecho del superior. También puede ocurrir que el superior sólo colabore con la conducta del subordinado de diferentes maneras y que por ello le corresponda responder como cómplice o instigador. Cualquiera de estas formas de participación criminal puede haber sido desplegada por acción o por omisión y es por ello precisamente que la jueza Servini de Cubría lleva adelante el proceso.

La Sala I de la Cámara Federal de Capital Federal, al revisar la investigación que lleva adelante la jueza federal, se pronunció sobre la existencia de esas intervenciones.

Con relación a los cargos contra el ex secretario de Seguridad Interior, Enrique Mathov, por ejemplo, la Cámara sostuvo que la circunstancia de que se hubiera decretado el estado de sitio —que supuso el reconocimiento por parte de las autoridades nacionales de una situación de conmoción interior—, debía ser tenida en cuenta al momento de evaluar la responsabilidad del funcionario. Este contexto, sostuvieron los magistrados, incrementó el deber de control y de supervisión. El funcionario se ocupó de delinear el modo en el que las fuerzas de seguridad debían cumplir los objetivos del Gobierno, asesorándolas en todo momento e informándolas acerca de los acontecimientos que se fueron sucediendo durante la jornada del 20 de diciembre. En consideración a este rol activo asumido en la dirección del operativo, al conocimiento de los excesos en que la policía había incurrido y a su acción imprudente que violó el deber de proteger la integridad física de los manifestantes, la Cámara responsabilizó a Mathov por las cinco muertes y los 227 heridos que se produjeron en las inmediaciones de Plaza de Mayo<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> El tribunal entendió que “los funcionarios políticos son los responsables de administrar correcta y legalmente la violencia del Estado y sobre ellos recae la responsabilidad que el conjunto de la población les delega por medio del voto”, y que “dada la magnitud de los acontecimientos, no fue la conducción de la Policía Federal Argentina u otra fuerza de seguridad quien decidió llevar adelante ese gran

Lo mismo sostuvo respecto de la conducta del Jefe de la Policía Federal, Rubén Santos, y revocó por ello la decisión de la jueza de instrucción que lo identificaba como autor doloso de los cinco homicidios, en su modalidad omisiva. Para la Cámara, el hecho de que “Santos haya encabezado, ordenado, coordinado un operativo policial desproporcionado con los fines que se pretendían cumplir (...) constituyó una circunstancia que incrementó el riesgo, más allá del límite razonable permitido, de que se produzcan afectaciones a distintos bienes jurídicos”.

En virtud de las mismas consideraciones, los jueces de la Sala I de la Cámara Federal ordenaron que se tomara declaración indagatoria al ex presidente Fernando de la Rúa y al ex ministro del Interior, Ramón Mestre, fallecido a principios de 2003. Ambos presentaron sendos recursos extraordinarios ante la Corte Suprema, cuya resolución sobre admisibilidad se encuentra en trámite al cierre de esta investigación.

De lo expuesto resulta claro que la importancia del pronunciamiento del tribunal se afirma particularmente en el reconocimiento de la subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles y la responsabilidad política de estas últimas en la coordinación, supervisión y control de las funciones de aquéllas.

#### IV.3. El discurso oficial ante los casos de represión de la protesta social

##### *IV.3.1 Énfasis en la responsabilidad de grupos de manifestantes como factores desencadenantes de la respuesta represiva. Deslegitimación del reclamo social.*

En los casos de represión de protestas sociales ocurridos entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001 que aquí se consideran, la respuesta estatal posterior a los hechos generalmente apunta a deslindar toda posibilidad de exceso en el accionar de las fuerzas, y cuando ello fue reconocido, siempre va antecedido por imputaciones hacia los manifestantes o algunos de sus sectores.

Resulta curioso que teniendo tanta claridad respecto de la responsabilidad de determinados “grupos” en el desenlace y magnitud de las acciones represivas, las fuerzas de seguridad no hayan “podido” discriminar su accionar en el momento de los hechos para evitar que la represión sea masiva e indiscriminada.

En la mayoría de los casos, la respuesta estatal ha intentado señalar la presencia de determinados grupos o las actitudes violentas de ciertos sectores de manifestantes como antecedente desencadenante de la respuesta represiva o bien del endurecimiento de la misma.

Por otro lado un elemento recurrente en el discurso oficial ha sido poner en duda la legitimidad del reclamo o de su modalidad de ejercicio.

Luego de la represión a los manifestantes de la provincia de Corrientes, a mediados del mes de diciembre de 1999, Ramón Mestre fue designado interventor Federal en esa provincia. Cuando llevaba dos días de gestión en ese cargo, concedió una entrevista al Diario Página/12 donde se refirió a la existencia de “grupos extremistas reducidos que aprovechan como campo de acción los conflictos sociales que tienen una raíz cierta. Donde la gente expresa su insatisfacción (...) en ese caldo de cultivo aparecen estos grupos individuales (sic)”. Señaló además que la existencia de esos grupos era lo que hasta ese momento había impedido que “(...) progrese el diálogo con el sector que está tomando el puente”<sup>99</sup>.

Un día después, el entonces Ministro del Interior, Federico Storani, atribuyó los disparos que causaron la muerte de dos personas a “grupos de provocadores infiltrados” y a “francotiradores que dispararon desde los edificios cercanos al puente...”.

Según el ex titular de la cartera política, los gendarmes fueron recibidos por descargas de fuego y atribuyó la violencia a la presencia de activistas que vinculó con las agrupaciones Patria Libre, Venceremos y Quebracho<sup>100</sup>.

---

operativo, sino que fue el poder político el que ordenó cuáles eran los objetivos a cumplir, uno de los cuales era impedir manifestaciones y mantener la Plaza de Mayo libre de personas. Si se quiere, ‘el qué’ y ‘el cómo’.

<sup>99</sup> Página/12, edición digital, 17/12/99.

<sup>100</sup> Clarín, edición digital, 18/12/99.

En el caso de la represión frente a la Plaza de los Dos Congresos (abril 2000) según el ex Ministro del Interior, había habido "(...) un intento deliberado de impedir el funcionamiento del Congreso (...)"<sup>101</sup>.

Quien se desempeñaba en aquel momento como Ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, consideró que la movilización constituyó una "clara tergiversación" del derecho de reunión, aunque al mismo tiempo condenó "la absoluta irregularidad" con la que actuaron los policías<sup>102</sup>.

Tras los episodios de violencia ocurridos durante los desalojos en la Ruta Nacional 34, quien hasta diciembre del año 2001 ocupó el cargo de Secretario de Seguridad Interior de la Nación, Enrique Mathov describió como "delincuentes comunes" a los presuntos culpables de la muerte de dos manifestantes y de las heridas a 24 gendarmes que "despejaban la ruta nacional 34" a la altura de la localidad salteña de General Mosconi. Asimismo, Mathov consideró responsables de la actual situación en Salta a "sectores que quieren provocar el caos en la provincia"<sup>103</sup>.

Tras los sucesos del 20 de diciembre de 2001 en la Plaza de Mayo, en el Congreso Nacional y sus inmediaciones, Fernando de la Rúa, renunció a la presidencia de la República Argentina. El día 22 de diciembre de 2001 dio una conferencia de prensa al retirarse de la Casa de Gobierno. En esa ocasión, una periodista le preguntó qué evaluación hacía él respecto de la represión de los manifestantes. El ex presidente contestó: "He visto los acontecimientos por la televisión y he visto una gran agresión que se posesionó de la ciudad". Inmediatamente le preguntan sobre las muertes ocurridas dos días antes, - es decir el 20 de diciembre de 2001- a lo que contestó: "No tengo noticias de que se hayan producido esos hechos trágicos. No concibo el ataque que se realizó contra el centro de la ciudad"<sup>104</sup>.

En relación con los hechos del puente Pueyrredón del 26 de junio de 2002, se observa la misma tendencia en el discurso del Gobierno. La primera reacción oficial, luego de una reunión de altos funcionarios convocada durante la misma tarde por Eduardo Duhalde, fue adoptar la versión dada por la Policía, entre otros por el Comisario Franchiotti. Aseguraron que sólo habían usado balas de goma, y afirmaron que se trató de enfrentamientos entre los propios grupos de piqueteros. Paralelamente, el Secretario de Seguridad Interior, Juan José Álvarez declaró que había que investigar lo sucedido "hasta las últimas consecuencias" y que fueron los piqueteros quienes iniciaron la agresión. Añadió que "quienes manifestaron [eran] otros" porque, a contrario de los piquetes anteriores, "no había con quién negociar" y los manifestantes "actuaron de manera violenta e irracional". Una hora después de la represión, el jefe del operativo de seguridad, Comisario Alfredo Franchiotti trató de justificar la violencia haciendo declaraciones a la prensa: "no digo que se trataba de un ejército, pero es gente que se iba a combatir".

En la jornada del 27 de junio, las declaraciones oficiales no reconocieron ninguna responsabilidad de las distintas autoridades sino que tomaron otra orientación: Duhalde pidió a la Justicia que se investigara un supuesto complot, o bien, según sus palabras, una "maquinación concertada", que intentó derrocar los poderes constituidos y el orden democrático. Esta nueva posición se fundamentaba en las primeras averiguaciones de las fuerzas policiales y de inteligencia que señalaban que en las agrupaciones piqueteras Corriente Aníbal Verón y el Movimiento Teresa Rodríguez, se había identificado a dos supuestos activistas vinculados con un representante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC)<sup>105</sup>. Para argumentar esta toma de posición del gobierno, apuntaron a hechos que parecían fruto de acciones concertadas; a las armas de los piqueteros; al número de víctimas policiales (aunque sólo fueron dos, con heridas ligeras); a supuestas maniobras de emboscadas a policías, que remitirían a conocimiento de "lucha armada" de parte de los manifestantes. Una vez más, por lo menos en las primeras horas posteriores a los sucesos, se sostuvo que las responsabilidades quedarían del lado de los manifestantes.

---

<sup>101</sup> Clarín, 20/4/00.

<sup>102</sup> Clarín, 21/4/00.

<sup>103</sup> La Nación, edición digital, 18/7/01.

<sup>104</sup> Grabación de audio, TN informa, 22/12/01, [www.tn24.com.ar](http://www.tn24.com.ar)

<sup>105</sup> "Duhalde pidió a la justicia que investigue un supuesto complot", La Nación, 28/06/03.

### *IV.3.2 Falta de unidad discursiva de las autoridades oficiales en las respuestas dadas ante la represión de las protestas sociales*

Otra característica que se puede advertir de las distintas declaraciones o respuestas oficiales públicas, es que, tratándose de funcionarios del mismo gobierno e incluso muchas veces pertenecientes a la misma área, la respuesta no ha sido uniforme.

Al día siguiente de los acontecimientos en la Plaza de los Dos Congresos (el 20 de abril de 2000), dos funcionarios del Ministerio del Interior hicieron declaraciones en diferentes medios de comunicación. Por un lado, el entonces viceministro del Interior, Carlos Becerra, dijo que “El Estado tiene que hacer sentir su capacidad disuasoria frente a quienes cometen un delito (...) Éste es un gobierno fuerte para hacer cumplir la ley<sup>106</sup>”. Por su parte, quien era el titular de ese mismo Ministerio, Federico Storani, admitió que el Gobierno “[tenía] que pagar una factura política” por la violenta represión contra manifestantes en el Congreso. Y se adjudicó “personalmente” la responsabilidad por el impacto negativo del accionar policial. Sostuvo además que algunos policías actuaron de manera brutal y salvaje<sup>107</sup>. Surge aquí con claridad la falta de coordinación en el discurso oficial para explicar la visión de las autoridades políticas del país ante una misma situación de conflicto.

Así, mientras el ministro del Interior consideraba ineludible la responsabilidad política por la violencia desmesurada con que actuaron las fuerzas de seguridad, para su vice ministro sólo se trató de una demostración de la vocación férrea para imponer el acatamiento de la ley que según dijo tenía el Gobierno que integraba, sin alusión alguna a la legalidad del desempeño de quienes debían encargarse de que la protesta se mantuviera dentro de los límites que también la ley fijaba.

Tres días después de los eventos del puente Pueyrredón —ocurridos el 26 de junio de 2002—, el Gobierno cambió la versión inicial de los hechos. Las pruebas aportadas sobre la responsabilidad completa de los policías eran demasiado contundentes para ignorarlas. Duhalde, final y definitivamente, declaró que los policías habían perpetrado una “atroz cacería”, dando un giro a sus primeras reacciones (el miércoles 26 había aceptado la dudosa teoría impulsada por la Policía Bonaerense sobre una supuesta reyerta entre piqueteros que se mataron entre ellos y al día siguiente sostuvo que se había puesto en marcha un plan de desestabilización nacional).

### *IV.3.3 Reafirmación de la legalidad en las acciones de las fuerzas de seguridad. La no determinación ni asignación política de responsabilidades*

En la mayoría de los casos reseñados, las expresiones públicas de los responsables políticos sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad, han respaldado sin dubitaciones el accionar de éstas, aun cuando, los mismos hechos, la investigación, o los informes de prensa, desmentían categóricamente aquello que el discurso afirmaba.

En general es totalmente esperable que después de un acto de represión el Ejecutivo ratifique públicamente la corrección del operativo. Existe, en este sentido, una suerte de presunción de legalidad de los actos de Estado, que habilita, en principio, a que los responsables políticos prediquen la legalidad de un acto que no manifiesta vicios evidentes.

Sin embargo, algunos funcionarios han afirmado, incluso, la legalidad de actos manifiestamente violatorios de derechos. Ello implica una distorsión indebida del debate público.

Luego, así como ha habido dolo o imprudencia en el ejercicio de la fuerza pública, también se han verificado conductas reprochables en la gestión del discurso político. Así, mientras que una especie de responsabilidad es fruto del uso ilícito de la fuerza, otra diversa y sujeta a otras reglas, pero igualmente objetable, es la distorsión conciente del debate público que condenamos aquí.

Las primeras declaraciones del ex ministro Federico Storani tras la represión de los manifestantes en los alrededores del Puente General Belgrano en la provincia de Corrientes en diciembre de 1999, por ejemplo, sostuvieron que la Gendarmería no había utilizado más que gases lacrimógenos y balas de goma. Explicó,

<sup>106</sup> La Voz del Interior, edición electrónica, 20/4/00.

<sup>107</sup> Clarín, 20/4/00.

además, que esa fuerza sólo cumplió las instrucciones dadas por el juez federal Carlos Soto Dávila para que se desalojara el puente cuando el Comandante del Operativo, Ricardo Chiappe, lo considerara oportuno<sup>108</sup>.

Sólo cuatro meses más tarde fue entrevistado por un nuevo hecho de represión, esta vez en la Plaza de los Dos Congresos en abril de 2000. Al ser consultado sobre si el Poder Ejecutivo tenía un efectivo manejo de las fuerzas de seguridad, dio por descartada la posibilidad de comparar ambos acontecimientos porque “en el caso de Corrientes los incidentes no los cometió la Gendarmería”<sup>109</sup>.

También Enrique Mathov, ex secretario de Seguridad Interior de la Nación, dijo desde Buenos Aires durante el 18 de diciembre 1999, mientras transcurría la represión en la ciudad de Corrientes, que la Gendarmería estaba “cumpliendo con el mandato constitucional de mantener liberado el puente”. Esto, cuando las primeras informaciones que se conocían ya daban cuenta de la muertes de una de las dos víctimas que fallecieron en esa ocasión<sup>110</sup>.

Casi dos años más tarde, en junio de 2001, mientras la Gendarmería aún se encontraba interviniendo para desalojar el corte de la ruta nacional n°34 al norte de la provincia de Salta, el mismo Mathov, defendió la conducta de los integrantes de la Gendarmería y dijo que éstos habían sido víctimas de una emboscada por parte de los “piqueteros”. Luego, en una conferencia de prensa dada en el transcurso de ese mismo día, agregó que los efectivos que desalojaron la ruta no estaban equipados con armas de fuego y que tan sólo utilizaron “granadas de gas lacrimógeno, balas de goma y bastones”. Por último, agregó que la Gendarmería sólo hizo cumplir una orden judicial para despejar el camino<sup>111</sup>.

Por su parte, Fernando de la Rúa en el marco de una conferencia de prensa brindada tras su renuncia a la presidencia en diciembre de 2001, dijo, al ser consultado sobre quiénes habían sido los responsables de ordenar la represión de los manifestantes, que “estas disposiciones se aplican según la ley, la ley tiene establecido cómo se procede, de modo que no puedo señalar a nadie”. Por su parte, el ex jefe de la Policía Federal, Comisario Rubén Santos, al referirse al desempeño policial en estos episodios expresó que “la fuerza policial nuestra considero ha sido (sic) una actitud muy profesional y la directiva que recibieron fue la de actuar con decisión no con exceso”<sup>112</sup>.

#### IV.4 La represión de la protesta: impunidad e inacción judicial

##### IV.4.1 La impunidad de la represión

La contracara necesaria de la represión ilegítima de manifestaciones de protesta social es la ausencia de investigaciones eficaces pues la relación que en general existe entre la inacción judicial y cuadros sostenidos de violaciones a derechos, se hace manifiesta también en los casos que aquí analizamos.

La obligación del Estado de investigar los hechos que presuntamente puedan constituir delitos se encuentra íntimamente relacionada con su obligación general de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas sujetas a su jurisdicción. Este deber ha sido considerado por la Corte IDH como un “deber jurídico propio y no como una simple cuestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”<sup>113</sup>. Por esta razón, debe emprenderse con seriedad y no como

---

<sup>108</sup> Clarín, edición digital, 18/12/99.

<sup>109</sup> Página/12, edición digital, 21/4/00.

<sup>110</sup> Página/12, edición digital, 18 y 19/12/99.

<sup>111</sup> Declaraciones ante la agencia de noticias EFE, recogidas luego por el Diario La Nación (edición digital del 17 de junio de 2001). En realidad, surge de la causa judicial iniciada contra los manifestantes de Salta que mantenían cortada la Ruta Nacional 34 que durante el desalojo del día 17 de junio de 2001, luego de que las secciones “contradisturbios” de la GN recibieron disparos de armas de fuego, fue el mismo juez federal quien ordenó la utilización de armas de fuego a los efectivos de dicha fuerza de seguridad.

<sup>112</sup> Audio de declaraciones en rueda de prensa, La Nación, edición digital, 20/12/01.

<sup>113</sup> Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 177. En el mismo sentido, caso *Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 188.

una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>114</sup>. Esto es así, tanto si el hecho ilícito es directamente imputable a un agente del Estado como si es atribuible a un particular, pues “lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos (...) ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”<sup>115</sup>.

La Corte IDH ha delineado los límites de este deber estatal, “la obligación de investigar no se incumple solamente porque no exista una persona condenada en la causa o por la circunstancia de que, pese a los esfuerzos realizados, sea imposible la acreditación de los hechos. Sin embargo, para establecer en forma convincente y creíble que este resultado no ha sido producto de la ejecución mecánica de ciertas formalidades procesales sin que el Estado busque efectivamente la verdad, éste debe demostrar que ha realizado una investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial”<sup>116</sup>.

La obligación de investigar se encuentra particularmente relacionada, por un lado, con la obligación de garantizar el derecho a la justicia de las víctimas<sup>117</sup> y, por el otro, con el de asegurar que en el cumplimiento de esta obligación se respeten ciertos límites respecto de la persona imputada.

La víctima tiene derecho a la protección judicial mediante un recurso breve y sencillo para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y “obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento”<sup>118</sup>. El “derecho a la verdad” se constituye, así, en una “obligación positiva —que recae sobre el Estado— de garantizar información esencial para preservar los derechos de las víctimas, asegurar la transparencia de la gestión estatal y la protección de los derechos humanos”<sup>119</sup>.

El imputado, por su parte, tiene derecho a que dicha persecución se realice dentro de ciertos límites; “por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercitarse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho ni a la moral”<sup>120</sup>.

Por esto se afirma el carácter bilateral de la obligación estatal de respetar los derechos humanos y de asegurar su plena vigencia<sup>121</sup>, “si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”<sup>122</sup>.

El resultado del incumplimiento del deber de investigar es la impunidad de los responsables de los ilícitos. El Relator Especial sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU ha enfatizado la necesidad de que los Estados combatan por todos los medios legales disponibles a la impunidad ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares<sup>123</sup>.

---

<sup>114</sup> Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, supra nota nro. 1.

<sup>115</sup> Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, supra nota nro. 1, párrafo 173.

<sup>116</sup> Comisión IDH, Informe 55/97 (Argentina), del 18 de noviembre 1997 in re “Abella y otros”, párrafo 412.

<sup>117</sup> Comisión IDH, Informe nro. 34/96, caso nro. 11.228.

<sup>118</sup> Corte IDH, caso *Bámaca Velásquez*, sentencia del 25 de noviembre de 2000, párrafo 201.

<sup>119</sup> Corte IDH, caso *Barrios Altos*, sentencia del 14 de marzo de 2001, párrafo 45.

<sup>120</sup> Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, supra nota nro. 1, párr. 154; caso *Godínez Cruz*, supra nota nro. 1, párr. 162.

<sup>121</sup> Cfr. Cafferata Nores, José I.; *Proceso penal y derechos humanos*, págs. 15/17.

<sup>122</sup> Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, supra nota nro. 1, párrafo 176. En el mismo sentido, caso *Godínez Cruz*, supra nota 1, párrafo 187.

<sup>123</sup> Informe del Relator Especial Sr. Bacre Waly Ndiaye, E/CN.4/1997/60, del 24 de diciembre de 1996, párrafo 46, 94. Cabe mencionar que se entiende por ejecución arbitraria “la privación arbitraria de la vida de una persona como resultado de las muertes llevadas a cabo órdenes de los gobiernos o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de los mismos sin un proceso judicial o legal”. Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1983/16, párr. 66.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>124</sup>, ha reiterado la obligación que incumbe a los Estados de “llevar a cabo investigaciones completas e imparciales en todos los casos en que se sospeche que se han realizado ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y de identificar y enjuiciar a los autores, velando al mismo tiempo por el derecho de toda persona a un juicio justo y público ante un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, de dar una indemnización adecuada a las víctimas o a sus familiares y de adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluso medidas legales y judiciales, para poner fin a la impunidad a fin de impedir que se repitan esas ejecuciones”.

Esta situación de impunidad puede configurarse tanto por la negligencia, ineficacia e incapacidad de los órganos estatales encargados de llevar a cabo la investigación correspondiente como por la actividad obstructiva intencional para evitar que aquélla sea llevada a cabo. Es decir, tanto por acción como por omisión.

Los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*<sup>125</sup>, proveen ciertas directrices que deben guiar la investigación de los casos de muertes sospechosas. La investigación del supuesto hecho delictivo debe ser llevada a cabo de manera efectiva. Esto es, de “buena fe, de manera diligente, exhaustiva e imparcial, y que esté orientada a explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción”<sup>126</sup>.

Con relación a la investigación de homicidios en particular la Corte EDH ha sostenido que “la prohibición jurídica general de la muerte arbitraria por acción de agentes del Estado sería en la práctica ineficaz si no existiera procedimiento alguno de revisión de la legitimidad del uso de la fuerza letal por las autoridades del Estado” y de ello infiere dicho tribunal que es menester “alguna forma de investigación oficial efectiva cuando se hayan producido muertes provocadas por el uso de la fuerza, por parte de agentes del Estado”<sup>127</sup>.

Los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias* establecen que la investigación debe ser “exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, incluidos aquellos en los que las quejas de parientes u otros informes fiables hagan pensar que se produjo una muerte no debida a causas naturales en las circunstancias referidas. Los gobiernos mantendrán los órganos y procedimientos de investigación para realizar esas indagaciones. La investigación tendrá como objetivo determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Durante la investigación se realizará una autopsia adecuada y se recopilarán y analizarán todas las pruebas materiales y documentales y se recogerán las declaraciones de los testigos. La investigación distinguirá entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio”<sup>128</sup>.

#### IV.4.2 Investigación judicial de la represión entre 1996 y 2002

Este deber de investigar se manifiesta en las investigaciones penales en una serie de obligaciones propias que pueden ordenarse en dos grupos. Por un lado, aquéllas dirigidas al modo en que debe organizarse la administración de justicia a fin de que pueda considerarse que, en ese marco, puede desplegarse una investigación conforme con el debido proceso (reglas de organización judicial). Por otro, las que definen en particular los procedimientos que los órganos establecidos de acuerdo con las primeras reglas deben efectuar en concreto (reglas de procedimiento).

---

<sup>124</sup> Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 55/111 “Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, en el Quincuagésimo quinto período de sesiones, 12 de marzo de 2001.

<sup>125</sup> Adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1989/65.

<sup>126</sup> Comisión IDH, Informe 136/99, del 22 de diciembre de 1999, caso *Ellacuría, Ignacio y otros* (El Salvador), párrafo 196.

<sup>127</sup> European Court of Human Rights, *Mac Cann and Others vs. United Kingdom*, Judgment of 27 of September, 1995, nro. 17/1994/464/545, pag. 56, párr. 161.

<sup>128</sup> *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989. Se cita el principio nro. 13. Estos principios han sido complementados y especificados por el “Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias”.

De uno u otro modo, éstas se han visto comprometidas en las investigaciones desplegadas en relación con los actos de represión.

#### *IV.4.2.1 Independencia e imparcialidad del órgano decisor<sup>129</sup>*

Diversos tratados sobre derechos humanos han establecido que “toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. Dichos tribunales deben ser competentes, independientes e imparciales”<sup>130</sup>. Además, deben ser establecidos por una ley con anterioridad al proceso que motiva su intervención<sup>131</sup>. Las garantías de imparcialidad e independencia también han sido consagradas por los Principios Relativos a la Independencia de la Judicatura<sup>132</sup>.

La garantía de la independencia del juez veda todo tipo de presiones e influencias tanto externas, de poderes ajenos al Poder Judicial, como internas, desde la misma jerarquía interna de la organización judicial.

Se trata de una garantía derivada del principio acusatorio que funciona, entre otras cosas, como norma de organización judicial. Este principio determina la separación entre las funciones de enjuiciamiento y acusación. La judicatura, por ser el órgano encargado de la primera de aquellas, debe adoptar una posición de espectador que observe objetiva e imparcialmente los hechos que el acusador le presente. Luigi Ferrajoli ha sostenido que los jueces “no persiguen ningún interés perjudicial sino sólo la averiguación de la verdad (...) la jurisdiccionalidad carece de dirección política en tanto que vinculada a la ley, no sólo formal sino sustancialmente”. La sujeción a la ley, continúa al filósofo italiano, “expresa la colocación institucional del juez (...) que se hace patente en el requisito de imparcialidad y tiene su justificación ético-política en los dos valores —la búsqueda de la verdad y la tutela de los derechos fundamentales—”<sup>133</sup>.

Por lo tanto, la imparcialidad debe ser tanto institucional como personal. Cafferata Nores, por su parte, respecto de la garantía de imparcialidad afirma que “su principal (y verdadera) misión *no* es la de investigar ni la de perseguir el delito, sino la de *juzgar* acerca de él, por lo que *no* se admiten (o no deben admitirse) como funciones del juez penal las de investigar de oficio, intervenir en la preparación o formulación de la acusación, o procurar por su propia iniciativa los datos probatorios sobre el caso a fin de obtener el conocimiento necesario para basar su decisión sobre el fundamento de aquella”<sup>134</sup>.

Ferrajoli afirma que debe haber una igualdad entre las partes en la contienda de tal manera que la imparcialidad del juez no sea ni siquiera psicológicamente comprometida por su desequilibrio de poder<sup>135</sup>. Ello es así pues de la misma manera que el juez no debe tener funciones propias del acusador tampoco debe ejercer las funciones de la defensa. La imparcialidad del órgano decisor resulta menoscabada cuando el mismo órgano que debe decidir la controversia se ve involucrado de alguna manera en la misma<sup>136</sup>.

---

<sup>129</sup> Artículo 8.1 CADH; art. 14.1, PIDCP..

<sup>130</sup> Corte IDH, caso *Ivcher Bronstein*, párrafo 112.

<sup>131</sup> Artículo 8.1 CADH; art. 14.1 PIDCP; art. XXVI DADDH; art. 10 DUDH.

<sup>132</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26/8 al 6/9 de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29/11/85 y 40/146 de 13/12/85. Estos principios prescriben que “2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo 3. La judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley 4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley”

<sup>133</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo penal*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 579/580.

<sup>134</sup> Cafferata Nores, José I.; Op. cit., pp. 31/2

<sup>135</sup> Ferrajoli, Luigi; Op. cit., nota 26, p. 583.

<sup>136</sup> En este sentido, la Corte IDH ha advertido en reiteradas oportunidades dicha incompatibilidad. En el caso *Castillo Petrucci y otros*, por ejemplo, sostuvo que el hecho de que las mismas fuerzas armadas inmersas en el combate contra los grupos insurgentes sean las encargadas de juzgar a las personas vinculadas con dichos grupos “mina considerablemente la imparcialidad que debe tener su juzgador”

Esta perspectiva permite discutir seriamente entonces que los mismos jueces que han ordenado las operaciones de represión —v. gr. el juez Abel Cornejo en la provincia de Salta— reúnan las condiciones requeridas para desplegar una investigación imparcial e independiente ¿cómo podrían pronunciarse de manera imparcial un juez que debe revisar, precisamente, si la represión de un supuesto ilícito, por el mismo ordenada, ha sido conforme a derecho?

Debido a esta misma preocupación, los abogados de varios de los manifestantes reprimidos en Corrientes han entendido que el juez federal Soto Dávila a cargo de la investigación de lo ocurrido sobre el Puente Gral. Belgrano “ha tenido relación directa, en su condición de magistrado, con los hechos acontecidos en la madrugada del 17 de diciembre de 1999, ya que —en función de su investidura—, ha titularizado deberes y facultades cuyo ejercicio u omisión en el contexto de los hechos referidos forman parte de la profusa y compleja materia investigativa. Que estas razones son objetivas y de ningún modo suponen una valoración de la persona o de conducta alguna del magistrado cuya recusación se peticiona, sino simplemente la invocación de los motivos por los cuales constituiría una violación al debido proceso adjetivo que lo instruyera quien podría ser citado en el mismo como sujeto del proceso, ya sea en calidad de parte o testigo”<sup>137</sup>.

El mismo problema se suscita con los auxiliares de justicia, ya que, en muchas ocasiones, la propia fuerza involucrada en un acto de represión es la que queda a cargo de la asistencia a la magistratura durante la instrucción. En el caso de la provincia de Salta, personal de Gendarmería es encargado de la instrucción de la investigación; en la ciudad de Buenos Aires, la propia Policía Federal participa de la investigación de lo ocurrido en todos los casos en los que se reprimió a manifestantes.

Frente a los problemas que plantea la garantía de imparcialidad, la ley ha establecido un régimen de inhabilidades y recusaciones respecto de jueces y fiscales, y de incapacidades, incompatibilidades, inhabilidades y excusaciones respecto de la actuación de peritos e intérpretes que encuentra su razón de ser en el hecho de que si aquel que posee intereses contrapuestos cumple una función en la averiguación de la verdad sobre un hecho puede verse impedido de actuar con la objetividad requerida para el ejercicio de dicha función. Clariá Olmedo lo define de la siguiente forma: son “hechos o circunstancias [que] han de actuar como índices de un peligro para la recta administración de la justicia frente al caso particular, sea que pueda afectarse un interés público o un interés privado comprometido en el proceso”<sup>138</sup>.

---

(párrafo 130). En el caso *Cantoral Benavidez*, estimó que “la imparcialidad del juzgador resulta afectada por el hecho de que las fuerzas armadas tengan la doble función de combatir militarmente a los grupos insurgentes y de juzgar e imponer penas a los miembros de dichos grupos” (párrafo 114). Asimismo, en el caso *Durand y Ugarte*, la Corte refirió que “los tribunales que conocieron los hechos relacionados con dichos sucesos “constituyen un alto Organismo de los Institutos Armados” y los militares que integraban dichos tribunales eran, a su vez, miembros de las fuerzas armadas en servicio activo, requisito para formar parte de los tribunales militares. Por tanto, estaban incapacitados para rendir un dictamen independiente e imparcial” (párrafo 126). Por su parte, en el caso *Tribunal Constitucional* advirtió que “[e]stá probado que quienes integraron el Tribunal Constitucional y conocieron el amparo de los magistrados destituidos, fueron las mismas personas que participaron o se vieron involucradas en el procedimiento de acusación constitucional en el Congreso. En razón de lo anterior, (...) puede afirmarse que en la decisión de los amparos en el caso en análisis no se reunieron las exigencias de imparcialidad por parte del Tribunal que conoció los citados amparos” (párrafo 96).

<sup>137</sup> Escrito firmado por los abogados Daro Alejandro Esquivel y Daniel Gustavo Esquivel.

<sup>138</sup> Clariá Olmedo, Jorge A.: 1963, *Tratado de Derecho Procesal Penal*, Ediar, Buenos Aires, tomo II, p. 241. Así lo entiende Francisco D’Albora, al afirmar que el régimen de inhabilidades y recusaciones de los magistrados “son dos arbitrios enderezados a resguardar la imparcialidad del juez, que es inherente a la función judicial (...) Este tema hace al buen servicio de la administración de justicia; son circunstancias que deben ser valoradas para evitar que la garantía del debido proceso, en el cual la imparcialidad del juzgador es condición necesaria, puede verse lesionada con el mantenimiento de condiciones adversas para el correcto ejercicio del derecho de defensa” (D’Albora, Francisco; 1997, *Código Procesal Penal de la Nación comentado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 107, con cita de CS *Fallos* 306:1392; 310:3242). Es por ello que “es preciso establecer si existe algún vínculo o relación entre el magistrado y el objeto del proceso o sus intervinientes” (D’Albora, Francisco; Op.cit., p.108). Clariá Olmedo postula estos hechos “pueden influir decisivamente en el ánimo del juez, en forma de no permitirle objetivar el criterio de justicia exigido por el interés social, favoreciendo o perjudicando indebidamente al imputado o a las partes civiles cuando intervengan en el proceso (...)”. Con respecto a las incompatibilidades que el código prevé para el ejercicio de la función de perito en el marco de un proceso penal, D’Albora advierte que “la estrictez del precepto [el art. 256 CPP] se explica porque la imparcialidad y confianza exigible a los técnicos que asumen esta función es similar a la que se requiere para los jueces”. Clariá Olmedo, por su parte, no considera que los peritos sean auxiliares del órgano jurisdiccional. La remisión que se efectúa en el precepto antes mencionado a las causales de inhabilización y excusación de los jueces responde a un “método

La ausencia de una regulación específica en el mismo sentido en relación con la actuación de las fuerzas de seguridad hace que estas reglas sean útiles a efectos de evaluar su desempeño. En todas las investigaciones se han adoptado en mayor o menor medida algunas disposiciones a efectos de aventar esos riesgos. En la investigación de los hechos de diciembre de 2001 en Plaza de Mayo, por ejemplo, la desgrabación correspondiente a la frecuencia Metro 1 policial, utilizada para la transmisión de instrucciones desde la Dirección General de Operaciones, se encomendó a Gendarmería Nacional, al igual que el copiado de las cintas de video de los registros filmicos policiales (el canal 4 policial). No obstante, muchas otras diligencias han sido practicadas por la misma Policía Federal, por ejemplo, el suministro de información sobre los funcionarios que actuaron o el parque de municiones empleado, la citación de testigos, entre otras.

La ausencia de reglas específicas hace muy compleja la dilucidación y discusión de los conflictos de interés que evidentemente suscita la circunstancia de que investigadores e investigados tengan la misma pertenencia institucional. Existe un serio problema que no ha sido desarrollado suficientemente en doctrina y radica en la circunstancia de que, a falta de una fuerza funcional y exclusivamente dependiente de los órganos destinados a la investigación de hechos delictuosos, las tareas investigativas, como bien lo advierte Ferrajoli, "quedan en manos de sujetos que (...) dependen funcionalmente de la magistratura (...), pero disciplinariamente del Poder Ejecutivo"<sup>139</sup>.

Desde hace largos años existe un reclamo persistente por parte de quienes han advertido con preocupación este problema dirigido a establecer una distinción más clara entre las policías y fuerzas de prevención y las policías y agencias de investigación. En general no se han registrado en el país avances sustantivos en este sentido y no es difícil vincular a esa omisión los magros resultados que todas las investigaciones judiciales arrojan sobre la actuación de las fuerzas ocupadas en la represión de las protestas. Ni siquiera las oficinas policiales que supuestamente ejercen funciones de control sobre sus pares se han mostrado útiles. En los casos más grotescos, incluso, ellas mismas han estado activamente involucradas como Asuntos Internos de la PFA en la ejecución de Alberto Márquez en la zona del obelisco porteño.

#### IV.4.2.2 Falta de diligencia

El Ministerio Público Fiscal es el órgano que tiene a su cargo la acusación y, como tal, el único encargado de desvirtuar el estado de inocencia del que goza la persona imputada por la comisión de un delito. El fiscal tiene la carga de probar que una persona es culpable.

La Comisión IDH ha advertido que "es función del Estado preservar el orden público y, por ende, es su obligación actuar la ley penal promoviendo o impulsando el proceso hasta el final. Esto es, la obligación de investigar, procesar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos es un deber indelegable del Estado. Una consecuencia de ello es que el funcionario público, al contrario del particular, tiene la obligación legal de denunciar todo delito de acción pública que llegue a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones. La afirmación precedente se confirma en aquellos regímenes procesales que niegan a la víctima o a sus familiares legitimación procesal, ejerciendo el Estado el monopolio de la acción penal. Y, en aquellos otros en donde esa legitimación está prevista, su ejercicio no es obligatorio sino optativo para el damnificado y no sustituye a la actividad estatal"<sup>140</sup>.

Esta misma idea ha sido afirmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*<sup>141</sup> al advertir, en la directriz undécima, que "los fiscales deben desempeñar un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la ejecución de fallos judiciales y el

---

simplificante, que se justifica ante la exigencia de imparcialidad en la actividad de los peritos sean ellos nombrados de oficio o a propuesta de parte" (Clariá Olmedo, Jorge A.; Op. cit., tomo III, p. 367).

<sup>139</sup> Ferrajoli, Luigi; 2000, Op. cit., p. 789/790.

<sup>140</sup> Comisión IDH, Informe 86/99, del 29 de septiembre de 1999, caso *Morales, Pablo y otros* (Cuba), párrafo 47.

<sup>141</sup> Aprobadas 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.

ejercicio de otras funciones como representantes del interés público". De acuerdo con lo expresado en el considerando segundo de dicho documento, tal tarea se encuentra íntimamente relacionada con el derecho al debido proceso legal, por lo que debe ser emprendida con imparcialidad, firmeza y prontitud.

El principio que rige la actividad del Ministerio Público Fiscal en el ámbito nacional es el de legalidad procesal, consagrado en el art. 71 del Código Penal<sup>142</sup>; esto es "la *automática e inevitable* reacción del Estado a través de órganos predispuestos (...) que, frente a la hipótesis de la comisión de un hecho delictivo (de acción pública), se presenta ante los órganos jurisdiccionales reclamando la investigación, el juzgamiento y, si corresponde, el castigo del delito que se hubiera logrado comprobar"<sup>143</sup>. Ello debe efectuarse con igual compromiso de esfuerzos estatales. Por otro lado, esta directiva se ve reforzada por la tipificación como delito de denegación y retardo de justicia<sup>144</sup> al hecho endilgado al "funcionario público que, faltando a la obligación a su cargo, dejare de promover la persecución y represión de los delincuentes"<sup>145</sup>.

La Asamblea General ha sentado las bases para la actuación del Ministerio Público Fiscal. En este sentido, ha hecho particular hincapié en el deber que les asiste a los fiscales en relación con el "enjuiciamiento de los funcionarios públicos que hayan cometido delitos, especialmente en los casos de (...) abuso de poder, violaciones graves a los derechos humanos y otros delitos reconocidos por el derecho internacional y, cuando lo autoricen las leyes o se ajuste a la práctica local, a la investigación de esos delitos"<sup>146</sup>, obligación que se ve reafirmada por la misma Asamblea General al sostener que "las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos"<sup>147</sup>.

Para dar cumplimiento a su función, el Ministerio Público debe contar con "todos los recursos presupuestarios y técnicos necesarios para una investigación eficaz, y tendrán también facultades para obligar a los funcionarios supuestamente implicados en esas ejecuciones a comparecer y dar testimonio. Lo mismo regirá para los testigos. A tal fin, podrán citar a testigos, inclusive a los funcionarios supuestamente implicados, y ordenar la presentación de pruebas"<sup>148</sup>.

Respecto a la forma en que esta investigación debe ser llevada a cabo, no existe en la legislación nacional ningún criterio unificado que lo establezca. Tampoco existen directivas que emanen de los órganos jerárquicamente superiores, como puede ser la Procuración General de la Nación, que ordenen a los funcionarios inferiores una estrategia a seguir. Por este motivo, en la práctica judicial cotidiana, cada funcionario instrumenta sus propios criterios producto de la experiencia personal, de la intuición y del sentido común. En definitiva, no existe un método legal de formación de la prueba lo que deja librada la convicción sobre la culpabilidad del imputado al criterio individual del juez.

Los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias proveen, sin embargo, de ciertas pautas que deberían ser observadas al momento de

---

<sup>142</sup> El artículo 71 CP establece que "Deberán iniciarse de oficio todas las acciones penales, con excepción de las siguientes : 1) las que dependieren de instancia privada ; 2) las acciones privadas".

<sup>143</sup> Cafferata Nores, José I.; 1996, *El principio de oportunidad en el Derecho argentino. Teoría, realidad y perspectivas*, en revista *Nueva Doctrina Penal*, del Puerto, 1996-A, Buenos Aires, p. 4.

<sup>144</sup> Artículo 274 del Código Penal.

<sup>145</sup> Este principio ha sido duramente cuestionado fundamentalmente por su imposibilidad de aplicación en la práctica: ningún sistema judicial es capaz de dar tratamiento a todas las infracciones que se cometen. Entre otras razones, por la imposibilidad material de lograr satisfacer esta exigencia, lo que torna inevitable la creación de criterios de selección que en general se orienta hacia la priorización de los delitos más leves en detrimento de los más graves, quedando estos últimos impunes. . En este sentido, cfr. Cafferata Nores, José I.; 1996, Op. cit., p. 5.

<sup>146</sup> *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Cit..

<sup>147</sup> *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (Principio nro. 23). El documento aclara que por "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" se "incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto y detención".

<sup>148</sup> *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, Cit., (Principio nº 10)

emprender una investigación. Antes de la inhumación del cuerpo de una persona fallecida se debe llevar a cabo una autopsia por parte de un médico (de ser posible, forense) —regla 12— ; la autopsia debe tener por finalidad determinar la identidad de la persona fallecida y la causa, forma, momento y lugar de la muerte —regla 13—; a tal efecto deben incluirse fotografías detalladas en color de la persona fallecida —regla 13—; el informe de la autopsia debe describir todas y cada una de las lesiones que presente la persona fallecida e incluir cualquier indicio de tortura —regla 13—; las personas encargadas de realizar estos estudios deben contar con independencia de cualquier organización o entidad potencialmente implicada —regla 14—; se debe evitar que todos aquellos que estén implicados en los hechos que motivan la investigación ejerzan un control o poder directo o indirecto sobre los querellantes, los testigos y sus familias, así como sobre quienes practiquen las investigaciones —regla 15— ; los familiares de la persona fallecida y sus representantes legales deberán ser informados de las medidas que se tomen en el marco de la investigación y tendrán derecho a presentar las pruebas que estimen corresponden —regla 16—.

En el caso de los manifestantes salteños, en cambio, el fiscal de la causa no inició ninguna denuncia en contra del personal de Gendarmería no obstante que en diversas oportunidades los piqueteros imputados habían denunciado haber sido víctimas de delitos de acción pública perseguibles de oficio: uso de armas de fuego frente a la resistencia de los manifestantes que tiraban con piedras y gomeras, disparos a zonas del cuerpo como la cabeza o el pecho, contra personas menores —en una de ellas resultaron muertos Santillán y Barrios—, gran cantidad de personas heridas por armas de fuego. Lo único que se hizo fue disponer las medidas urgentes del caso, en las que se determina la muerte de dichas personas sin que se investigue la responsabilidad de la Gendarmería; esta medida, por lo demás, fue adoptada a instancias del propio juez<sup>149</sup>.

Una situación similar se observa en la investigación de la muerte del hijo de una persona que participó del corte del Puente General Belgrano en la provincia de Corrientes, el 27 de julio de 1999. El chico desapareció en el mes de agosto, y su cuerpo apareció poco después. No obstante no existir pruebas suficientes que superen la sospecha en cuanto a la relación entre el suceso y la actividad de su padre, los hechos nunca se investigaron. En un principio, la policía calificó el suceso como un accidente, lo que entorpeció la eficaz investigación de lo ocurrido; sin embargo, una autopsia posterior arrojó otro resultado: el muchacho habría recibido golpes. Tampoco con relación a las heridas que sufrió Juan Pereyra, manifestante correntino “autoconvocado”: si bien existió un acuerdo patrimonial no hubo mayores avances en la investigación penal.

En muchos casos, las denuncias fueron radicadas antes las fiscalías por propia iniciativa de las víctimas. Ello, sin embargo, resulta problemático en algunos casos. En el caso de Salta, varios de los declarantes afirmaron que aún habiendo sido víctimas de ilícitos penales cometidos por personal de Gendarmería no iban a radicar denuncia alguna debido a la situación de continua persecución que experimentaban.

Los funcionarios del Ministerio Público, que actuaron en la causa de Salta no cumplieron con los criterios que rigen su actuación, al no perseguir hechos en los que existía suficiente prueba para incriminar a personal de las fuerzas de seguridad. A este respecto, podemos advertir que, a pesar de que los imputados declararon —y en varios casos denunciaron— haber sido víctimas de tratos crueles e inhumanos por parte de las fuerzas de seguridad, dichas aseveraciones no han sido investigadas de modo eficaz por los órganos judiciales. Todo ello no obstante existir elementos probatorios concluyentes de los excesos en que incurrieron aquellas: informes médicos que certifican las lesiones en diversas partes del cuerpo de los imputados al momento de ingresar a los centros de detención, las constancias de las armas utilizadas por las fuerzas de seguridad para reprimirlos y hasta la muerte de dos de los manifestantes<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>150</sup> No consta en la causa que se haya realizado acto de investigación alguno tendiente a determinar los responsables de la muerte de Carlos Santillán y de Oscar Barrios. Sin embargo, el juez resuelve que las muertes y las lesiones producidas durante los meses de noviembre de 200 y a partir del 30 de mayo de 2001 son enteramente independientes de los delitos que se investigan en la causa. Dice que “*si bien no se han establecido con precisión los lugares donde se produjeron los disparos que ocasionaron la muerte de Santillán y Barrios, y las lesiones de las personas mencionadas en el listado (...), ningún elemento indica que se hubieran producido sobre la ruta nacional n° 34, durante el operativo llevado a cabo por la gendarmería nacional con la intervención de este juzgado. Por lo expuesto tales injustos resultan escindibles de los ilícitos que se investigan en autos*” (fs. 1781).

*La investigación en la ciudad de Buenos Aires de los sucesos de diciembre de 2001*<sup>151</sup>

En virtud de los hechos de represión de diciembre de 2001, se presentaron numerosas denuncias y querellas criminales que dieron lugar a varios procesos penales. En la justicia federal con asiento en la ciudad de Buenos Aires se iniciaron dos procesos: uno ante la jueza Servini de Cubría, en el que se investiga la actuación de los responsables policiales y políticos por la represión, y otro ante el juez Oyarbide, quien trabaja sobre la posible existencia de un "complot" para derrocar al presidente de la Rúa. Asimismo, en distintas jurisdicciones del interior del país se entablaron procesos penales por cada una de las muertes y demás hechos violentos.

La jueza Servini de Cubría conservó la investigación de las intervenciones de los máximos responsables funcionales durante esos episodios<sup>152</sup>.

A lo largo del mes de febrero de 2002, la jueza dispuso la detención de seis oficiales de la Policía Federal, del comisario Rubén Santos, ex jefe de esa fuerza, de Norberto Gaudiero (entonces Jefe de la Dirección General de Operaciones de la Policía Federal) y de Enrique Mathov, secretario de Seguridad Interior del Gobierno de la Alianza.

En su decisión, cuestionada por muchas de las partes querellantes, la jueza centró toda la responsabilidad en Rubén Santos, aun cuando lo ocurrido reflejaba claramente un accionar conjunto y una red de impunidad que comprometía a toda la institución. En este sentido resultó cuestionable que ni Norberto Gaudiero ni el ex Superintendente de Seguridad Metropolitana, Raúl Andreozzi, fueran procesados a pesar de la evidencia que indicaba que comandaron y tuvieron poder de control sobre las fuerzas intervinientes.

Esta decisión—así como la de la investigación que la jueza delegó a la fiscalía— fue revisada por la Cámara Federal porteña.

Entre los puntos más relevantes, el tribunal confirmó los procesamientos de los policías Orlando J. Oliverio, Ariel G. Firpo Castro, Carlos J. López y Eugenio Figueroa por la muerte de Alberto Márquez y las lesiones de Martín Galli. También imputaron a Omar A. Bellante como autor de la muerte de Gustavo A. Benedetto.

Mathov, contrariamente a lo dispuesto por Servini de Cubría<sup>153</sup>, fue responsabilizado por las cinco muertes y los 227 heridos. Igual calificación adoptaron los camaristas respecto de la conducta de Rubén Santos, revocando la decisión de la jueza, que lo había identificado como autor doloso de los cinco homicidios en su modalidad omisiva.

En virtud de las mismas consideraciones, el Tribunal ordenó que se tomara declaración indagatoria al ex presidente Fernando de la Rúa y al ex ministro del Interior, Ramón Mestre, quien murió a principios de 2003.

Por último, procesaron a Norberto Gaudiero y Raúl Andreozzi, por haber actuado abusivamente al impartir órdenes ilegítimas de detener a las personas que manifestaban pacíficamente en Plaza de Mayo. En este sentido, se entendió que Santos no había desplazado a Andreozzi y Gaudiero en las funciones específicas de sus cargos —tal como lo había afirmado Servini de Cubría—, pues para ello se requiere una orden expresa. Por el contrario, ambos eran responsables de asistir —y así lo hicieron en el caso— a los requerimientos del personal subordinado.

Por su parte, también la jueza Servini de Cubría hizo notar a los fiscales, en noviembre de 2002, "la falta de actividad investigativa existente en relación a los hechos (...) [que culminaron con los asesinatos de Carlos Almirón, Gastón Riva y Diego Lamagna] y que también forman parte del objeto procesal cuya investigación se encuentra bajo su dirección". Servini consideró que "en tal sentido, los Sres. Fiscales deben tener en cuenta la necesidad de imprimir algún tipo de actuación en relación a la determinación de las muertes de (...) [los tres jóvenes nombrados] tendiente a la individualización de los autores de esos hechos, toda vez que, tal demora, puede actuar en contra de dicho objetivo". Éstos, por su parte, recriminaron en dos oportunidades a la magistrada

---

<sup>151</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.1.

<sup>152</sup> En el otro, cuya instrucción fue delegada en la Fiscalía en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, fueron investigadas las afectaciones concretamente sufridas por los manifestantes así como la responsabilidad de los ejecutores materiales de cada una de ellas.

<sup>153</sup> La jueza entendió que sólo había elementos de convicción suficientes para reputar que Mathov había consentido la privación de libertad de algunas personas efectuada por personal policial, sin haber hecho nada para hacer cesar ese estado, pero dictó la falta de mérito con relación a las ejecuciones.

—en enero de 2001 y abril de 2002—, por las restricciones impuestas al acceso a la causa y por no haberlos notificado sobre una citación a indagatoria con la antelación necesaria.

*La investigación de los homicidios en la provincia de Santa Fe durante diciembre de 2001*<sup>154</sup>

Según un informe de la Comisión Investigadora No Gubernamental<sup>155</sup> de las muertes ocurridas en Santa Fe en diciembre de 2001, han existido irregularidades, omisiones y falencias en los procesos tramitados ante el Juzgado de Instrucción n° 13 de Rosario, donde se investigan los homicidios de Juan Delgado, Yanina García, Walter Campos, Ricardo Villalba, Rubén Pereyra, Claudio Lepratti y Graciela Acosta<sup>156</sup>.

Del análisis de esas actuaciones la Comisión ha establecido la presencia de las siguientes prácticas policiales:

- a) Alteración y/o modificación del escenario de los hechos (caso Pereyra).
- b) Recepción de testimonios por parte de personal de las propias secciones policiales involucradas en los homicidios investigados (casos Campos, Delgado, García).
- c) Testigos aportados y/o individualizados por personal de las propias seccionales policiales comprometidas en los homicidios investigados (casos Campos, Delgado).
- d) Producción de otras medidas probatorias por parte de las mismas seccionales policiales implicadas (casos Campos, Delgado, García).
- e) Desobediencia de las instrucciones preventivas dictadas por el propio juez de instrucción (por ej., a pesar de que el poder judicial ordena que instruya el sumario la División Judiciales, otras secciones continúan participando y/o conduciendo la investigación (casos Campos, Delgado, García).
- f) Aparente falsificación de pruebas como testimonios o actas policiales (casos Lepratti, García, Deglado).
- g) Amenazas e intimidación a familiares de las víctimas y testigos (casos Delgado y Acosta).
- h) Fabricación de causa penal a la víctima (causa Lepratti).
- i) Falta de preservación del escenario del hecho, imposibilitando la realización de medidas probatorias esenciales (caso Delgado).
- j) No se informa al juez de instrucción la totalidad de las secciones policiales que intervinieron en los hechos (casos Delgado y Acosta).
- k) En la totalidad de las indagatorias los policías niegan la utilización de cartuchos PG (Propósito Generales – munición de plomo) y el uso de las pistolas reglamentaria o de cualquier otra arma letal a pesar de que reconocen portarlas (por ejemplo, ametralladoras FMK3)

El mismo análisis ha conducido a la Comisión a advertir la presencia de las siguientes prácticas judiciales

- a) Rechazo a los pedidos de avocamiento solicitados por representantes de los familiares de las víctimas o por el Ministerio Público Fiscal (caso Delgado).
- b) Llamativo “extravío” en el ámbito del juzgado de pedidos de avocamiento interpuestos por la fiscalía (casos Pereyra y García).
- c) Ausencia de conducción judicial de la totalidad de las investigaciones, que en algunos casos quedaron en manos de la policía, sin un control jurisdiccional directo.
- d) Al surgir presuntos delitos o faltas administrativas, cometidas por el personal policial de intervención, la autoridad jurisdiccional omite promover en forma inmediata su investigación de oficio (casos Pereyra y García).
- e) Demora u omisión en la realización de medidas probatorias esenciales, como pericias sobre armas, reconstrucciones, declaración de testigos, careos, etc. (casos Delgado, Campos, Acosta)<sup>157</sup>.
- f) Falta de investigación de las contradicciones y/o diferencias entre las declaraciones de un mismo testigo en sede policial y judicial y entre testigos (casos Campos, Delgado y Acosta).

---

<sup>154</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.2.7.

<sup>155</sup> Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre, Cit.

<sup>156</sup> Expedientes 2085/01 (Delgado), 2128/01 (García), 2160/01 (Campos), 2129/01 (Pereyra), 2100/01 (Lepratti) y 2126/01 (Acosta).

<sup>157</sup> Este hecho ha sido confirmado por el Sr. Fiscal de Cámara, Dr. Peña, en la causa que investiga el homicidio de Walter Campos.

- g) La instrucción judicial no agota la totalidad de las hipótesis investigativas, fundando sus resoluciones casi exclusivamente sobre la base de las investigaciones realizadas por la policía y de los dichos de los propios imputados (caso Campos).
- h) Durante las declaraciones de testigos que aportan elementos acusatorios se realizan preguntas tendenciosas que, en lugar de desentrañar la mecánica de los hechos, apuntan a hacerlas entrar en contradicción o desacreditarlas. No se observa una práctica similar cuando los que declaran son policías (casos Delgado y Lepratti).
- i) En algunas de las causas, se observa una insuficiente producción de pruebas en relación con los hechos imputados en las indagatorias, poniéndose así en riesgo el esclarecimiento de los mismos, por el transcurso de los plazos procesales.

#### *La investigación de los homicidios en la provincia de Salta<sup>158</sup>*

Las muertes de Carlos Santillán y de Oscar Barrios son investigadas por el Dr. Medina, titular del Juzgado Federal nº2 de Salta. Según la abogada de las familias, Mara Puntano, hasta la fecha no ha habido avances sustanciales en el proceso.

La misma abogada patrocina a los familiares de Aníbal Verón, quien murió mientras participaba de un corte sobre la ruta nacional nº 34. La causa y circunstancias de su muerte son investigadas por el titular del Juzgado Federal nº 1 de Salta, Abel Cornejo. En contacto con el CELS, la Dra. Puntano afirmó que, a pesar del tiempo transcurrido, no hay imputados en el sumario. Alrededor de doscientas personas han declarado en la investigación, sin resultados positivos.

#### *Violación a la garantía de plazo razonable en Corrientes<sup>159</sup>*

El derecho a un proceso dentro de un plazo razonable es uno de los requisitos que deben observarse en las instancias judiciales a efectos de que las personas puedan defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlas. Su importancia radica fundamentalmente en “la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en una privación y denegación de justicia en perjuicio de personas que invocan la violación de sus derechos”<sup>160</sup>.

Respecto a los parámetros para determinar la razonabilidad de la duración de un proceso judicial, la Corte Europea ha afirmado que se deben tener en cuenta tres elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales<sup>161</sup>. Este plazo abarca desde el inicio del proceso hasta su finalización, con el dictado de la sentencia definitiva y firme. Particularmente en materia penal, “dicho plazo debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse”<sup>162</sup>.

Cabe mencionar que el principio de legalidad procesal que establece la necesidad de que el Estado proceda al enjuiciamiento de todos los delitos no justifica que se dedique un período de tiempo ilimitado a la resolución de un asunto de índole criminal. En algunos casos, no obstante, a pesar de haberse excedido holgadamente el lapso razonable no ha habido ninguna respuesta razonable a las víctimas de la represión estatal.

Esto es lo que ocurrió en Corrientes, donde existió un retardo injustificado en la definición de las cuestiones de competencia sustanciadas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Las primeras averiguaciones estuvieron a cargo de la justicia local y las principales pruebas se produjeron allí. Durante dicha tramitación se planteó un pleito de competencia entre ésta y la justicia federal, que fue resuelto finalmente en favor

---

<sup>158</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.3.

<sup>159</sup> Ver Capítulo V, acápite V.1.5.

<sup>160</sup> Comisión IDH, Informe 43/96, del 15 de octubre de 1996, caso *Gral Gallardo, Jose Francisco*, párrafo 53.

Más aún, la Corte IDH tiene dicho que “los recursos... resultarán ilusorios e inefectivos, si durante la tramitación de éstos se incurre en un retardo injustificado de la decisión”. Cfr. Corte IDH, caso *Tribunal Constitucional*, sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 93. En este mismo sentido, en caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafo 134.

<sup>161</sup> Ver entre otros, European Court of Human Rights, *Motta judgment of 19 February 1991*, Series A no. 195-A, párr. 30; *Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993*, Series A no. 262, párr. 30.

<sup>162</sup> Corte IDH, caso *Suárez Rosero*, sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 71.

del Juzgado Federal de Primera Instancia de la ciudad de Corrientes, en octubre de 2000. La solución de este conflicto se extendió por espacio de un año, durante el cual las causas principales se paralizaron, aún cuando algunas víctimas se habían constituido en querellantes y actores civiles<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Es importante señalar que, según nuestro Código Penal, "Las cuestiones de competencia no suspenderán la instrucción, que será continuada: a) Por el tribunal que primero conoció en la causa" (artículo 49 CPP). Es decir, que no existía razón que justificara la paralización de la instrucción.

## V. CASOS DE REPRESIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

### *Nota previa*

La selección de casos que se presenta a continuación no es exhaustiva sino representativa de lo que se ha evaluado como reacciones del Estado frente a la protesta social que han estado en conflicto con la vigencia de los derechos humanos.

Se incluyen en este estudio todos los casos de manifestaciones que culminaron con la muerte de manifestantes y aquellas que han sido más representativas de las prácticas institucionales que esta investigación analiza. Todos estos episodios han involucrado la participación masiva de grupos de personas y por distintas características han tenido amplia cobertura en los medios de comunicación.

Por último, esta selección pretende ser representativa geográficamente y demostrar que las políticas estatales de criminalización y represión de los reclamos populares se repiten en todo el país. La mayoría de estos casos han sido denunciados por el CELS y otras organizaciones ante distintos organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

A fin de presentar más claramente la información recabada, este capítulo ha sido dividido en dos partes: por un lado, la descripción de casos que consideramos emblemáticos; a continuación, la reseña de otros episodios escogidos de acuerdo a los criterios antes mencionados.

### V.1 CASOS EMBLEMÁTICOS

#### V.1.1 Maximiliano Kosteki y Darío Santillán

**Puente Pueyrredón, provincia de Buenos Aires — 26/6/02**

##### *Los hechos en contexto*

El 26 de junio de 2002, cuatro organizaciones de desocupados impulsaron un “piquete” para bloquear las cinco principales entradas a la Ciudad de Buenos Aires (los cortes estaban previstos en los puentes Pueyrredón, Alsina y La Noria, los accesos por Liniers, General Paz y Panamericana, además de cortes de calles y rutas en distintas localidades provinciales). El objetivo era manifestar su rechazo a la política económica y obtener respuesta oficial a sus principales reclamos: planes sociales, envíos de ayuda alimentaria a los barrios y la libertad del líder del Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados, Raúl Castells.

Se esperaba una concentración de gran magnitud (nunca, en más de ocho meses, cuatro sectores piqueteros habían logrado una acción conjunta) y el clima era tenso. El Gobierno, por primera vez, amenazó con impedir los cortes; la Secretaría de Seguridad informó que el operativo policial constaría con no menos de dos mil hombres (entre Policía Federal, Gendarmería y Prefectura).

##### *El 26 de junio<sup>1</sup>*

Al mediodía, más de dos mil manifestantes intentaron copar el puente Pueyrredón, que une la Capital Federal con Avellaneda, llegando por la Avenida Mitre y la Avenida Pavón. Las fuerzas de seguridad que se encontraban en el lugar —50 agentes de Infantería, 60 del Grupo Marea de la Policía Bonaerense, 50 miembros del Grupo Especial Albatros de la Prefectura y 40 policías federales, un helicóptero de la Prefectura y otro de la Policía Federal— los reprimieron inmediatamente con gases lacrimógenos. Al mismo tiempo, según testigos, sonaron disparos, supuestamente de balas de goma. El grueso de los piqueteros, en medio del pánico, se replegó hasta la estación de ferrocarril de Avellaneda. Allí la violencia del choque provocó enfrentamientos entre militantes y policías.

---

<sup>1</sup> Ver Capítulo IV, acápite IV.2.2.7 sobre la utilización de armas de fuego en la intervención de las fuerzas de seguridad; y Capítulo IV, acápite IV.2.1.7 sobre las violaciones a los principios de proporcionalidad, excepcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza.

En el hall de la terminal de tren se halló el cuerpo muerto a Maximiliano Kosteki, quien había sido baleado a unos 100 metros de la estación. Luego otro piquetero, Darío Santillán, fue asesinado en ese mismo hall. Más adelante se supo que ambos jóvenes (integrantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados, Corriente Anibal Verón, de 24 y 21 años respectivamente) habían sido asesinados por disparos de escopeta con perdigones de acero, descargados por funcionarios de la Policía Bonaerense.

Además, cerca de 90 personas resultaron heridas por la represión policial, 30 de las cuales presentaban heridas de arma de fuego. La mayoría de los heridos fueron atendidos en el Hospital Fiorito, donde la policía reprimió también a familiares y amigos que esperaban noticias sobre el estado de salud de quienes estaban siendo atendidos, según denunciaron los mismos médicos del establecimiento sanitario<sup>2</sup>.

Hubo 160 manifestantes detenidos —entre ellos 43 menores de edad— muchos de los cuales denunciaron luego haber sido torturados<sup>3</sup>. Once de los detenidos estaban heridos y la policía demoró horas antes de trasladarlos a un hospital.

Una hora después de la salvaje represión, el jefe del operativo, Comisario Alfredo Fanchiotti, intentó justificar la violencia declarando ante la prensa que si "no se trataba de un ejército", la gente había ido a combatir. Al mismo tiempo se afirmaba que un grupo de supuestos piqueteros había asaltado un colectivo con armas largas, bajando a todos los pasajeros y quemando el vehículo. También se divulgó que a las tres y media de la tarde la policía allanó bruscamente, sin razón aparente ni orden judicial, un local de Izquierda Unida en la calle Brandsen a metros del Hospital Fiorito, y desalojó a los militantes que estaban en el edificio con gases lacrimógenos.

#### *Reacciones y revelaciones<sup>4</sup>*

La primera reacción oficial, luego de una reunión de altos funcionarios convocada esa misma tarde por Eduardo Duhalde, fue adoptar la versión dada por la Policía, entre otros por el Comisario Fanchiotti. Aseguraron que sólo habían usado balas de goma, y que se trató de enfrentamientos entre los propios grupos de piqueteros<sup>5</sup>. Paralelamente, el secretario de Seguridad Interior, Juan José Álvarez, declaró que debía investigarse lo sucedido "hasta las últimas consecuencias" y que los piqueteros habían iniciado la agresión. Añadió que "quienes manifestaron [eran] otros" porque, a diferencia de piquetes anteriores, "no había con quién dialogar" y los manifestantes "actuaron de manera violenta e irracional"<sup>6</sup>. Por la noche, partidos políticos y organizaciones de derechos humanos improvisaron una protesta en Plaza de Mayo para repudiar la violencia de la represión y los asesinatos de Santillán y Kosteki.

El 27 de junio la autopsia determinó que los manifestantes fueron asesinados con disparos de escopetas (arma que portaba Fanchiotti y siete de los efectivos a su mando), con perdigones de acero, a quemarropa, a menos de 10 mts. de distancia (mientras el jefe policial había dicho que sólo habían disparado balas de goma y a 100 mts.).

El Gobierno cambió entonces su posición. El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, declaró que Fanchiotti "le mintió"<sup>7</sup>. Junto con la autopsia, el jefe de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), Carlos Soria, y equipos técnicos de la Policía Federal remitieron informaciones al Ministerio del Interior que mostraron la responsabilidad de Fanchiotti y sus subordinados. Además, se

---

<sup>2</sup> Página/12, 27/12/02.

<sup>3</sup> El 24 de agosto de 2002, dos jóvenes testimoniaron haber sido torturados en la jornada de la masacre. Uno de ellos es Edgardo Ferrari, de 23 años, piquetero de la Coordinadora Anibal Verón, que fue apresado apenas comenzó la represión, llevado a un descampado donde fue golpeado y donde policías intentaron hacerle un "submarino seco". Otro de los manifestantes que denunció haber sido torturado es Pedro Carbajal del Movimiento de Trabajadores Desocupados de Lugano quien relató cómo él y otros fueron sacados de los pelos de un galpón y luego golpeados por policías.

<sup>4</sup> Ver también en el Capítulo IV, acápite IV.3, el análisis del discurso oficial ante los casos de represión policial.

<sup>5</sup> Clarín Digital, 27/6/02.

<sup>6</sup> La Nación Line, 27/6/02.

<sup>7</sup> Clarín Digital, 28/6/02.

publicaron documentos periodísticos, sobre todo imágenes filmadas y testimonios, que comprometían a Fanchiotti respecto de los últimos momentos de la vida de Santillán<sup>8</sup>.

Durante los primeros días de julio, la investigación judicial admitió oficialmente que el comisario mató a Darío Santillán. En el caso de Maximiliano Kosteki, a pesar de los esfuerzos del Gobierno en sentido contrario, finalmente se comprobó que los disparos que causaron su muerte también provenían de la Policía Bonaerense.

Pero en la jornada del 27 de junio, las declaraciones oficiales no reconocieron ninguna responsabilidad de las distintas autoridades sino que tomaron otra orientación: Duhalde afirmó la existencia de una “maquinación concertada” que intentó derrocar los poderes constituidos y el orden democrático<sup>9</sup> y pidió a la Justicia que investigara.

En la madrugada del mismo día, el titular de la fiscalía 11 de Lomas de Zamora, Juan José Gonzáles, ordenó la detención de Fanchiotti y de su segundo, el oficial Carlos Jesús Quevedo. Sin embargo, las investigaciones fueron inmediatamente cuestionadas. Por un lado, el diario Página/12 acusó a Gonzáles —que había trabajado durante años con la Policía Bonaerense— de haber llegado al lugar de los hechos dos horas más tarde y de secuestrar las armas de los policías con 24 horas de atraso, abriendo un amplísimo margen para ocultar y cambiar cosas<sup>10</sup>. Por otro lado, testigos como el periodista Miguel Bonasso, aseguraron haber visto a la policía llevarse en el ferrocarril de Avellaneda una bolsa con elementos que podrían haber servido de prueba. El procurador de la Suprema Corte de Justicia bonaerense Eduardo Matías de la Cruz también aludió a la desaparición de pruebas, pero lo atribuyó a “la limpieza demasiado apresurada de la Municipalidad de Avellaneda”. Los tribunales de Lomas de Zamora abrieron una investigación sobre el posible ocultamiento de pruebas.

Mientras tanto, Solá suspendió a 110 policías (es decir, todos los efectivos al mando de Fanchiotti), los pasó a disponibilidad preventiva y reiteró su confianza en el trabajo del fiscal Juan José Gonzáles. Ese mismo día fueron destituidos el jefe y el subjefe de la Policía Bonaerense, Ricardo Desgastaldi y Edgardo Beltracchi. Pocos días después, se relevó también a los jefes de la Departamental Lomas de Zamora y el ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Luis Genoud, fue reemplazado el 30 de junio por Juan Pablo Cafiero, dirigente del Frepaso y abogado especializado en derecho penal, quien prometió una depuración en la Policía Bonaerense.

Abogados de la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) y de la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH) representaron a las víctimas. Llevaron ante la fiscalía a varios testigos presenciales del asesinato de Santillán y Kosteki. Así, las investigaciones recabaron cada vez más pruebas sobre la responsabilidad policial en la muerte de los jóvenes; a su vez, otros dos agentes bonaerenses quedaron involucrados en el homicidio de Santillán: Alejandro Acosta (suboficial del Comando de Patrullas de Avellaneda) y Lorenzo Colman (cabo del Comando de Patrullas de Avellaneda) fueron detenidos el 29 de junio.

En este contexto, el Gobierno volvió a cambiar su versión. Las pruebas sobre la responsabilidad policial eran contundentes y no podían ser ignoradas. Duhalde, final y definitivamente, declaró que los policías habían perpetrado una “atroz cacería”<sup>11</sup>, revirtiendo sus primeras afirmaciones sobre el enfrentamiento entre piqueteros y el plan de destabilización nacional. No obstante, a principios de julio, la posición oficial cambió ligeramente. El vocero presidencial Eduardo Amadeo optó por presentar la represión policial como una respuesta a algunos movimientos piqueteros, “sectores mesiánicos que

---

<sup>8</sup> Entre esas declaraciones cabe destacar la del fotógrafo Sergio Kowalewski, colaborador de Madres de Plaza de Mayo y otros organismos de derechos humanos, quien dijo a Página/12: “El comisario que luego aparece en el Fiorito sin la gorra, entró en el hall de la estación a los tiros junto a otro oficial (...) y le dispararon al pibe por la espalda a unos 5 metros; después supe que era Darío Santillán”. Página/12, 28/6/02. Estas pruebas revelan que Santillán se quedó en el hall para ayudar a Kosteki y que también fue baleado por policías (entre ellos el mismo Fanchiotti) que lo trasladaron enseguida hasta la calle, donde falleció.

<sup>9</sup> La Nación Line, 28/6/02.

<sup>10</sup> Página/12, 28/6/02.

<sup>11</sup> La Nación Line, 20/6/02.

buscan desplazar con la violencia el funcionamiento democrático<sup>12</sup>. A partir de esos días, el Gobierno puso claramente el acento en distinguir a los violentos dentro de los piqueteros, justificando así implícitamente los “extravíos” de las fuerzas de seguridad. Al mismo tiempo, Alberto Oscar Sobrado, nuevo jefe de la Policía Bonaerense, confirmó al asumir su cargo que no habría depuración ni cambios en las jefaturas de la policía provincial.

La teoría oficial para explicar la represión culpaba exclusivamente a Fanchiotti y sus subalternos —Felipe Solá declaró que éste último era “un psicópata y un asesino”<sup>13</sup>—, haciendo de los homicidios una venganza personal, aunque la información disponible y los testimonios negaban esta interpretación<sup>14</sup>.

En los primeros días de julio cuatro militantes del Movimiento Teresa Rodríguez identificaron, en declaraciones a la fiscalía, a un hombre de civil a quien vieron disparar contra los manifestantes. Por su parte, la Justicia identificó a dos de los policías de civil: el sargento Carlos Leiva, de la misma comisaría que Fanchiotti, quien aparentemente formó parte de la patota que incendió el colectivo, y el oficial principal Mario de la Fuente, jefe de la “patota de calle” de la comisaría 1º de Avellaneda.

### *Pasado represor y amenazas*

El 8 de agosto, Nilsa Méndez, vecina de Avellaneda, testificó que uno de los policías de civil que reprimió durante el 26 de junio, había dejado la fuerza en 1996 por denuncias de extorsión y apremios ilegales<sup>15</sup>. El 13 de agosto su testimonio se confirmó: la fiscalía tiene datos que corroboran que se trata de Celestino Robledo, policía exonerado de la institución en 1996.

Las denuncias se ampliaron al revelarse que el responsable superior de Fanchiotti, Mario Mijin —subjefe de la departamental de Lomas de Zamora— fue jefe de guardia del centro clandestino de detención “Destacamento Arana” en La Plata durante la dictadura. En consecuencia, una de las primeras medidas del nuevo Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires fue separar a Mijin de la Policía Bonaerense.

El 2 de julio, comerciantes de la estación Avellaneda denunciaron haber sido amenazados por la policía el día 28 de junio. Además, la periodista Clara Britos — quien denunció que los manifestantes asesinados habían sido fotografiados y “marcados” durante una manifestación dos semanas antes del día 26—, el fotógrafo Sergio Kowalewski y el abogado Claudio Pandolfi, recibieron amenazas telefónicas de muerte. Estas presiones continuaron hasta el mes de septiembre y la mayoría de los testigos sufrieron amenazas.

### *La condena social y la investigación de los hechos*

La muerte de Kosteki y Santillán conmovió profundamente a la sociedad, por la brutalidad de los hechos y la revelación indiscutible de los abusos de la institución policial. Miles de personas se movilizaron durante julio y agosto pidiendo justicia por los asesinatos de Avellaneda. Cabe destacar la amplitud y el carácter pacífico de estas marchas, en las que no se produjeron incidentes<sup>16</sup>.

El tratamiento judicial comenzó el 19 de julio, con la declaración de Fanchiotti, quien continuó negando haber disparado balas de plomo y señaló a su chofer, el cabo Alejandro Acosta, como autor material de la muerte de Darío Santillán. El fiscal Juan José González acusó a Fanchiotti y Acosta de “doble homicidio agravado por alevosía”. Los abogados de la Correpí rechazaron esta acusación, afirmando que el policía no actuó de manera aislada sino conjuntamente y siguiendo un plan. El 26 de

---

<sup>12</sup> Op. Cit., 2/7/02.

<sup>13</sup> Clarín Digital, 30/6/02.

<sup>14</sup> Entre ellas los testimonios de Javier Medina y Alejandro Abraham, ambos heridos por disparos de plomo, lejos de la estación de Avellaneda en la cual actuaba el comisario Fanchiotti (fs. 543/544, causa 332.676) y de Julio González, del Movimiento Teresa Rodríguez (fs. 1134/1135, causa 332.676). Por su parte, Alfredo Villalba, diputado nacional por el Frepaso, aportó datos significativos al testimoniar lo que pudo observar cuando entró a las 2:00 del miércoles 26 a la comisaría 1º.

<sup>15</sup> La señora lo reconoció porque lo había denunciado el año anterior por golpes e intento de extorsión a su hijo.

<sup>16</sup> 14 mil personas en Plaza de Mayo el 27 de junio; 30 mil personas en la misma plaza el 3 de julio; casi 20 mil personas el 9 de julio, y multitudes el 26 de julio y el 26 de agosto.

julio, la jueza de garantías de Lomas de Zamora, Marisa Salvo, dictó la prisión preventiva de ambos por homicidio agravado por alevosía.

A principios de agosto, la prensa informó que Fanchiotti, Quevedo, Acosta y Colman serían trasladados a la prisión de Magdalena, provincia de Buenos Aires. La jueza ya había dictado su procesamiento por homicidio y encubrimiento.

Al cierre de esta investigación, el comisario Fanchiotti y el suboficial de la misma fuerza, Alejandro Acosta, se encuentran acusados del doble homicidio agravado por alevosía de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, y de tentativa de homicidio agravado respecto de siete manifestantes. Los policías bonaerenses Lorenzo Colman, Carlos Quevedo, Héctor De la Fuente, Gastón Sierra y Félix Vega fueron acusados de encubrimiento agravado por ejercicio de la función pública (artículo 277 inciso 1, apartados b y d, e inciso 2, apartado a del Código Penal); Francisco Robledo está acusado de haber ejercido de manera ilegítima funciones públicas inherentes a los funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a pesar de no tener tal condición (artículo 246, inciso 1 del Código Penal)<sup>17</sup>.

En cuanto al allanamiento del local de Izquierda Unida, donde un hombre recibió un balazo en la cabeza, aunque los policías que actuaron fueron reconocidos, la justicia no produjo ninguna medida al respecto.

### V.1.2 Estado de sitio, movilización, represión policial y caída del Gobierno de la Alianza.

19-20/12/01

#### *Antecedentes próximos*

En diciembre de 2001, la situación del país era delicada. La crisis era considerada por muchos como terminal. En ese marco complejo, el Gobierno nacional adoptó durante los primeros días de diciembre una serie de restricciones importantes a la entrega en efectivo de los depósitos bancarios particulares. De tal forma, las transferencias dinerarias se vieron limitadas y la casi totalidad de los pagos debió hacerse por medio de transferencias bancarias. El "corralito"<sup>18</sup>, establecido por el decreto 1570/01 del Poder Ejecutivo, encerró los depósitos de grandes sectores de la alicaída clase media local y perjudicó a todos los sectores de la economía informal.

A partir del 12 de diciembre, las manifestaciones de protesta ganaron la calle y canalizaron el enojo en todo el país. Ese día, por ejemplo, los comerciantes realizaron distintas movilizaciones en las que marcharon golpeando cacerolas por distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires<sup>19</sup>.

El 13 de diciembre se desarrolló el séptimo paro general contra el gobierno de Fernando de la Rúa. El acatamiento fue importante, generalizado y conflictivo. Hubo incidentes graves en la provincia de Neuquén y en otras localidades<sup>20</sup>.

Las fuerzas de seguridad parecieron no comprender la magnitud del conflicto latente que estallaría días después. El jefe de Gendarmería Nacional, comandante general Hugo Miranda, sostuvo en una entrevista periodística que había condiciones generalizadas de protesta contra algunas medidas, pero no evidencias de una pueblada "(...) entendida como un masivo uso de la violencia. Si bien hay

---

<sup>17</sup> Pedido de Elevación a Juicio, emitido por los fiscales Juan José González y Adolfo Eduardo Naldini, respecto de la situación procesal de Alfredo Luis Fanchiotti, Alejandro Gabriel Acosta, Carlos Jesús Quevedo, Lorenzo Colman, Mario Héctor De la Fuente, Gastón Sierra, Francisco Celestino Robledo y Félix Osvaldo Vega.

<sup>18</sup> Ésta es la expresión con la que tal medida financiera fue denominada popularmente.

<sup>19</sup> La Cámara de Actividades Mercantiles Empresarias (CAME) había convocado a oscurecer las vidrieras e incluso los carteles luminosos de cines y teatros.

<sup>20</sup> En Mendoza, un grupo de treinta personas irrumpió en una sucursal de la cadena de supermercados Átomo y se llevó alimentos. En la provincia de Buenos Aires, un grupo de manifestantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que participaba de una protesta convocada por la CGT Disidente ingresó en la Municipalidad de Pergamino y provocó daños. Fueron desalojados por la Gendarmería Nacional. En la Ciudad de Buenos Aires tres taxis fueron incendiados. En la ciudad de La Plata, una bomba molotov explotó en la madrugada frente a una sucursal del Banco Nación y provocó la rotura de vidrios. Otra bomba detonó en la ciudad de Mar del Plata en una sucursal del Banco Francés del barrio Constitución.

La Nación, 14/12/01.

situaciones de cortes de ruta y demás, se van manejando en parámetros más racionales. No han aparecido grupos radicalizados porque la gente los rechaza, con lo que se impide que una cuestión menor se transforme en un gran problema”<sup>21</sup>.

Entre el 14 y el 17 de diciembre 3.083.191 personas se pronunciaron a favor de la implementación de un Seguro de Empleo y Formación en la Consulta Popular impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), un espacio integrado por organizaciones sociales, sindicales, agropecuarias, empresarias, políticas, de derechos humanos, eclesiales y estudiantiles. Bajo la consigna "Ningún hogar pobre en la Argentina" se promovía un Seguro de \$380 para cada jefe o jefa de hogar desocupado, una Asignación Universal de \$60 por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores y una Asignación Universal de \$150 para personas que en edad jubilatoria y sin cobertura previsional.

Los días siguientes de diciembre estuvieron marcados por diversas manifestaciones de protesta. La "tensión" fue admitida por el ministro de trabajo José Dumón y se hizo palpable en todo el país. De modo urgente, los gobiernos locales intentaron, a través de la implementación de planes asistenciales de emergencia, paliar el descontento<sup>22</sup>.

El 18 de diciembre, un grupo de 60 personas irrumpió en un minimercado de la cadena Día en la localidad de San Martín del Conurbano Bonaerense, para llevarse alimentos. En San Miguel, provincia de Buenos Aires, unas 500 personas saquearon varios comercios. Estos acontecimientos fueron percibidos como detonantes de la crisis. Todos evocaron la crisis de 1989, que obligó al presidente Raúl Alfonsín a abandonar su cargo antes de finalizar su mandato constitucional.

Según algunos observadores, el Gobierno tenía dos discursos. Uno minimizaba el conflicto. Fue el que exhibieron el ministro de infraestructura, Carlos Bastos y el titular de justicia, Jorge de la Rúa. El primero destacó que los manifestantes pedían comida y no saqueaban comercios. Jorge de la Rúa dijo que se trataba de hechos "acotados". El presidente les había pedido "no dramatizar" y "salir a atender la emergencia"<sup>23</sup>. Sin embargo, en el gabinete hubo consenso para reimplantar los planes Trabajar y establecer un sistema reforzado de ayuda alimentaria. El ministro del Interior, Ramón Mestre, destacó que si bien había cierto componente político en las protestas no podía ocultarse la situación "muy delicada" y con un "alto nivel de conflictividad"<sup>24</sup>. El mismo día 18, el presidente de la Rúa se refirió al tema: "No encontramos motivos para que haya una magnificación de estos episodios. El problema existe, pero no debe ser motivo de alarma o de hablar de un conflicto general"<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> La Nación, 14/12/01.

<sup>22</sup> "En Rosario llegó la calma con la distribución de 8 mil cajas de comida (...) En Concordia hubo un intento de saqueo que frustró la presencia policial. Se entregó comida a chicos desnutridos, mujeres embarazadas y discapacitados. En Córdoba se dispuso un refuerzo de bolsones alimentarios para los sectores más pobres. También se entregarán bolsones adicionales con productos navideños. En el Gran Buenos Aires, además del saqueo en San Martín, hubo entrega de productos en un supermercado Sol de Villa Martelli (...) Se advirtió un incremento del 30 por ciento en la seguridad de los supermercados, más patrulleros, personal policial y hasta vallados (...) En La Plata, desocupados de Quilmes, Lanús y Berazategui reclamaron planes Trabajar frente al Ministerio de Trabajo. El intendente de Quilmes, Luis Geronés, dijo que los municipios no tienen recursos para dar respuestas a la gente" (Diario Clarín, 19/12/01).

<sup>23</sup> Clarín, 19/12/01.

<sup>24</sup> Clarín, 19/12/01.

<sup>25</sup> Op. Cit.

En aquellos días los medios de comunicación ofrecían distintas interpretaciones de los hechos que sucedían. Una nota publicada en el diario La Nación el 19 de diciembre, por ejemplo, ofrecía una interpretación posible de lo que estaba ocurriendo: "La protesta social parecía contenida incluso en sus manifestaciones públicas más duras, como los cortes de ruta. El Gobierno, lo que incluye a las fuerzas de seguridad, tomó este año los piquetes como una válvula de escape para el descontento (...) Al entenderlos como una buena manera de encauzar controladamente el mal humor popular se los dejó multiplicarse (...) Los saqueos a supermercados dieron una alarma diferente. Los piquetes tienen referentes conocidos y con tendencia a la negociación. Se sabe cuándo empiezan y cuándo terminan. El miedo de los funcionarios de seguridad es que los saqueos no tienen esa previsibilidad. La izquierda política que está cerca de los piqueteros pidió a su gente que ni se acerque a los supermercados. La Corriente Clasista y Combativa, que hace meses tomó la decisión de plantar a los piqueteros en la puerta de los mercados para reclamar alimentos por presión, tampoco aparece esta vez al frente de los sucesos. Pero alguien azuzó el fuego de los manifestantes de Concordia, Mendoza y Rosario, razonan quienes tienen partes diarios sobre la situación social del país. No tienen respuesta a quién está detrás". Según se dijo allí, la administración de la Rúa también repitió el esquema de

### *Los saqueos del 19 de diciembre*

El 19 de diciembre se produjeron en todo el país numerosos saqueos contra comercios, especialmente de venta de alimentos, casas de electrodomésticos y de indumentaria. En algunas localidades, a pesar de la presencia de niños y mujeres entre las personas que reclamaban comida, se produjeron enfrentamientos con los agentes de seguridad. En muchos lugares, los propios comerciantes reaccionaron utilizando armas de fuego.

Como resultado de la violencia de ese día muchas personas fueron muertas a balazos durante los saqueos a supermercados. Según fuentes oficiales, al menos 138 personas resultaron heridas. De ellas, 76 eran policías, la gran mayoría del Gran Buenos Aires<sup>26</sup>. Algunas fuentes señalaron que hubo al menos 9.000 participantes en las manifestaciones<sup>27</sup>.

Según describió la prensa, las escenas fueron parecidas en cada lugar. Mujeres con sus bebés en brazos llenaban sus bolsas con cajas de leche o paquetes de yerba o polenta. Muchachos que se llevaban changuitos llenos de productos para las fiestas. Comerciantes desconsolados que trataban de pararlos. Otros optaban por quedarse a un costado, resignarse y tratar de salvar lo poco que quedaba. Aun en donde no existieron problemas, el pánico quedó sembrado. Incluso en algunos lugares como la provincia de Buenos Aires, la propia policía se encargó, la noche del 19, de sugerir a muchos vecinos en forma personal que se armaran en defensa de sus bienes. Algunas de las grandes cadenas de supermercados preferían llegar a acuerdos con los vecinos y entregar bolsas de comida para apaciguar los ánimos y evitar irrupciones violentas.

En la provincia de Buenos Aires, según información de la Superintendencia General de Policía del Ministerio de Seguridad, a la medianoche del 20 de diciembre de 2001, 2.213 personas fueron “conducidas a dependencias policiales” con motivo de los saqueos a supermercados. De ellas, al menos 325 eran menores de 18 años.

### *La inconstitucional declaración de estado de sitio: decreto 1678/01 del Poder Ejecutivo Nacional*

En este marco, durante la tarde del 19 de diciembre<sup>28</sup>, el presidente Fernando de la Rúa declaró el estado de sitio en todo el país. La Constitución Nacional determina en su artículo 23 que: “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestar o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

Desde el regreso a la democracia en 1983, el estado de sitio fue implantado en tres oportunidades. Raúl Alfonsín impuso esta medida por primera vez, el 25 de octubre de 1985 —y hasta el 9 de diciembre de ese año—. Previamente, el 21 de octubre el Gobierno había dispuesto el arresto del consultor Rosendo Fraga, del represor Guillermo Suárez Mason y de otras diez personas. Esas detenciones, dictadas sin orden judicial, provocaron fuertes críticas que el Gobierno intentó paliar decretando el estado de sitio con posterioridad. El 29 de mayo de 1989 —con el acuerdo del entonces presidente electo, Carlos Menem— Raúl Alfonsín volvió a hacer uso de esta facultad ante la ola de saqueos a supermercados. La medida se extendió hasta el 27 de junio; en ese lapso, 57 personas fueron

---

respuesta que aplicó durante el año: “si no hay intervención de un juez federal, el compromiso deben resolverlo las autoridades locales (...) El problema quedó en evidencia varias veces en estos meses, es que las policías locales no siempre están preparadas, con medios y mentalmente, para enfrentar estos casos y su participación inadecuada puede aumentar la tensión en la zona”.

<sup>26</sup> Clarín, 20/12/01.

<sup>27</sup> Op. Cit.

<sup>28</sup> Ese día el presidente de la Rúa estuvo reunido con la mayoría de sus ministros, entre los que se encontraban Ramón Mestre, Domingo Cavallo, Jorge De la Rúa, José Dumón, Horacio Jaunarena, Daniel Sartor, y el ex presidente Raúl Alfonsín.

arrestadas. Carlos Menem implantó el estado de sitio el 3 de diciembre de 1990 como respuesta a un alzamiento militar carapintada comandado por el entonces coronel Mohamed Alí Seineldín. Una vez sofocado el levantamiento, dos días después, el estado de sitio se levantó.

El decreto 1.678/01, que lleva las firmas del presidente Fernando de la Rúa, el jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, y el ministro del Interior, Ramón Mestre, dispuso que:

“VISTO los hechos de violencia generados por grupos de personas que en forma organizada promueven tumultos y saqueos en comercios de diversa naturaleza y CONSIDERANDO: Que han acontecido en el país actos de violencia colectiva que han provocado daños y puesto en peligro personas y bienes, con una magnitud que implica un estado de conmoción interior.

Que esta situación merece ser atendida por el Gobierno Federal ejercitando todas las facultades que la CONSTITUCION NACIONAL le otorga, a fin de resguardar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL ha consultado con las autoridades locales sobre la conveniencia y urgencia de esta medida.

Que encontrándose el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION en receso de sus sesiones ordinarias, corresponde a este PODER EJECUTIVO NACIONAL resolver en lo inmediato e incluir el tratamiento de lo dispuesto por el presente decreto en el temario de sesiones extraordinarias.

Que el presente se dicta en virtud de lo dispuesto por los artículos 23 y 99, inciso 16, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

ARTICULO 1: Declárase el estado de sitio en todo el territorio de la Nación Argentina, por el plazo de treinta días.

ARTICULO 2: Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION e inclúyase la declaración del estado de sitio entre los asuntos a considerar en el actual período de sesiones extraordinarias, a cuyo efecto se remite el correspondiente mensaje.

ARTICULO 3: El presente decreto regirá a partir de su dictado.

ARTICULO 4: Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.”

La suspensión de garantías constitucionales como reacción estatal frente al conflicto social fue una salida institucional cuestionable. En este sentido, el CELS y otras organizaciones impugnaron judicialmente la validez del decreto que establecía el estado de sitio.

El estado de sitio es una medida excepcional que sólo puede dictarse en situaciones de emergencia, pues restringe las garantías constitucionales<sup>29</sup>. La Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a ella establecen que se trata de una medida de última *ratio* y por ello prevén un conjunto de requisitos que deben cumplirse. Por otra parte, los hechos acaecidos en Argentina no constituían una conmoción interior en los términos del artículo 23 de la Constitución ni tampoco encuadraban en las causas descriptas en el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que exige que la emergencia ponga en riesgo “la vida misma de la Nación”. En este sentido, la doctrina de la Corte Interamericana define clara y taxativamente las causales que habilitan la declaración del estado de sitio o de emergencia. Sostiene la Corte: “la Convención admite que en caso de una guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado, el derecho a la libertad personal, conforme al artículo 27 de la Convención Americana” pueden transitoriamente suspenderse las garantías<sup>30</sup>. Se trata de un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales.

La Constitución Nacional sostiene además expresamente que el presidente sólo podrá dictar el estado de sitio cuando el Congreso, órgano facultado para declarar tal medida, se encuentre “en receso”. Esto es así ya que los representantes del pueblo son los únicos que tienen legítima autoridad para establecer una medida que conlleva censuras a los derechos de las personas. El decreto presidencial

---

<sup>29</sup> A su vez, aún en situaciones de excepción, los tratados internacionales de derechos humanos, disponen la prohibición de suspender ciertos derechos (art. 27 inc. 2 CADH, art. 4, inc. 2 PIDCP). Se trata de derechos esenciales como la vida, la integridad física, el principio de legalidad, la libertad de pensamiento, los derechos político, los derechos del niño y la protección familiar, entre otros.

<sup>30</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC- 8/87, “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (art. 27.2, 25.1, y 7.6 de la CADH)”, del 30 de enero de 1987.

1.678/01 resulta entonces palmariamente inconstitucional ya que ese mismo día 19 de diciembre el Congreso se encontraba sesionando.

A su vez, las medidas que se adopten como consecuencia del estado de sitio deben guardar relación con el fin buscado por esta excepción, esto es, deben ser razonables. En este caso, la causa alegada no está suficientemente explicitada en el decreto, lo cual impide que las medidas que se adopten sean sometidas al debido control de razonabilidad por parte del Poder Judicial<sup>31</sup>.

Por otra parte, la suspensión de las garantías constitucionales debe tener estrictos límites temporales y materiales para ser legítima. No obstante, el decreto se dictó respecto de todo el territorio nacional y por treinta días, sin justificación alguna acerca de la necesidad de tal extensión territorial o del plazo fijado y sin indicación expresa de los derechos suspendidos.

Es preciso tener en cuenta que la enorme cantidad de detenciones que se produjeron esos días no fueron dictadas en virtud de ninguna orden escrita. Esto es, únicamente en 29 casos existió un decreto que ordenaba la detención de esas personas en virtud del estado de sitio. El resto de las detenciones fueron absolutamente ilegítimas. En virtud de las detenciones que se produjeron a raíz de esta declaración, se interpusieron acciones de hábeas corpus a fin de que el juez en turno asegurara la libertad de los ciudadanos. Cerca de la medianoche del día 20, el Dr. Grispo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional nº 18 de la Capital Federal dispuso la libertad de todas las personas detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, que entonces eran aproximadamente 100 en la Ciudad de Buenos Aires. El argumento central de la decisión era que no había existido "orden escrita de autoridad competente" para privar de la libertad a los ciudadanos<sup>32</sup>.

Como ya expusimos, las investigaciones posteriores revelaron que en la Ciudad de Buenos Aires se produjeron 190 detenciones en relación con el estado de sitio. 29 personas llegaron a ser puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, que expresamente dictó el 20 de diciembre el decreto 1.682/01, en el que se incorporó un anexo con sus nombres. Con relación a las 161 personas restantes, se estaba trabajando en la confección de su listado a fin de preparar el dictado del correspondiente decreto, cuando se hizo pública la renuncia del presidente de la Rúa, según fue informado a la jueza que investiga los hechos, por la Superintendencia de Seguridad Ciudadana de la Policía Federal. Ese día en la Ciudad de Buenos Aires hubo también más de 250 detenciones en relación con delitos comunes.

Si se analizan los horarios en que se produjeron cada una de las detenciones, se advierte que hubo dos picos en la intervención policial el día jueves 20 de diciembre de 2001, entre las 10:00 y las 13:00 y entre las 17:00 y las 19:00.

### *La renuncia de Fernando de la Rúa*

En la tarde del 20 de diciembre de 2001, el presidente renunció<sup>33</sup>. Minutos más tarde, abandonó la casa de gobierno a bordo de un helicóptero y dejó definitivamente el poder<sup>34</sup>. En la represión policial que

---

<sup>31</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el art. 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella" (Corte IDH, Opinión Consultiva OC- 8/87, Op. Cit., par. 22).

<sup>32</sup> El decreto 1.682/01 anotó a disposición del Poder Ejecutivo únicamente a 29 personas. Según informó la PFA se estaban confeccionando las listas para la emisión de otro decreto que incluyese a otros 161 detenidos, cuando se hizo pública la renuncia del presidente.

<sup>33</sup> Según una información periodística que la justicia investiga actualmente, hubo una reunión entre el entonces canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el secretario de Turismo Hernán Lombardi en los momentos decisivos. En ese encuentro el mayor de los hijos del ex presidente habría tratado de convencerlo para que no renunciara, mientras el entonces Secretario Legal y Técnico, Nicolás Gallo, le advertía que debían alejarse del poder porque había "muchos muertos" en Plaza de Mayo. La reunión se habría llevado a cabo en la casa de gobierno el 20 de diciembre. El presunto diálogo entre De la Rúa, su hijo Antonio y Gallo fue reproducido en su edición del 23 de diciembre por la revista "Trespuntos".

<sup>34</sup> La renuncia manuscrita, remitida por fax al conjunto de gobernadores peronistas por entonces reunidos en la provincia de San Luis decía: "Al señor presidente provisional del Honorable Senado, ingeniero Ramón Puerta: Me dirijo a usted para presentar mi renuncia como Presidente de la Nación. Mi mensaje de hoy para asegurar la gobernabilidad y constituir un

marcó las últimas horas de su gobierno, al menos cinco personas perdieron la vida y más de 50 recibieron disparos de armas de fuego sólo en la Ciudad de Buenos Aires<sup>35</sup>.

El viernes 21 por la mañana, antes de que su renuncia fuese aceptada por la Asamblea Legislativa, Fernando de la Rúa concurrió a la Casa Rosada y derogó el decreto de estado de sitio que había implantado el miércoles 19.

*Presidencia de Ramón Puerta. El estado de sitio se sostiene en algunas provincias.*

El viernes 21 de diciembre la Asamblea Legislativa<sup>36</sup> aceptó la renuncia del presidente de la Rúa. En consecuencia, y en virtud de lo ordenado por la ley 20.972 (Ley de Acefalía), el presidente provisional del Senado, el misionero Ramón Puerta, se hizo cargo formalmente del poder.

Según la Ley de Acefalía, el Congreso tiene 48 horas desde la aceptación de la renuncia del presidente para decidir quién será su sucesor. La elección debe recaer sobre uno de los miembros de la propia Asamblea o gobernadores de provincia. En los hechos, la decisión debía surgir del acuerdo al que llegara el Partido Justicialista (PJ) —que controlaba el Senado y la Cámara de Diputados desde el 14 de octubre de 2001—.

A poco de asumir Ramón Puerta, y a raíz de los incidentes que continuaban sucediéndose en algunas regiones, éste dictó los decretos 16/2001, 18/2001 y 20/2001 PEN, en virtud de los cuales se declaraba por diez días el estado de sitio en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan. En todos los decretos se disponía que debía darse cuenta al Congreso de la Nación e incluirse la declaración del estado de sitio entre los asuntos a considerar en el período de sesiones entonces vigente.

*Presidencia de Rodríguez Saá: “cacerolazo” del 28 de diciembre y desmanes de la madrugada del 29.*

El 22 de diciembre la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto que impulsaba el Partido Justicialista para la continuidad institucional: además de la designación presidencial del gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, la Asamblea convocó a elecciones para el 3 de marzo del 2002, con el objeto de elegir presidente y vicepresidente de la Nación. Esta elección se realizaría a través del régimen electoral de doble voto simultáneo, también denominado sistema de lemas.

Las cuestiones más debatidas entonces entre los analistas y expertos fueron, precisamente, la referida a la potestad de la Asamblea Legislativa para convocar a elecciones, y por otra parte, si correspondía la abrogación del régimen electoral vigente, sustituyéndolo por el sistema de lemas.

El contexto interno del PJ era confuso y el presidente Rodríguez Saá tenía dificultades para concitar la adhesión de todos los cuadros de su partido<sup>37</sup>. En ese contexto, algunos episodios generaron

---

gobierno de unidad fue rechazado por líderes parlamentarios. Confío en que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional de la República. Pido por eso al Honorable Congreso que tenga a bien aceptarla”. Lo acompañaba su edecán, Gustavo Giacosa. Lo saludaban el canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini, y el ministro de Turismo, Hernán Lombardi. Los medios periodísticos relataban así los hechos: “la renuncia de Fernando de la Rúa no sorprendió a nadie. Por el contrario, la salida anticipada del Presidente trajo algo de alivio a una sociedad angustiada. Por eso, a las 19.45 de ayer, cuando la violencia callejera y la represión policial alcanzaban su punto más salvaje en la Plaza de Mayo, el texto con la renuncia del Presidente fue distribuido entre los periodistas de la Casa Rosada. Nadie lo festejó. Ni siquiera los manifestantes que reclamaban el alejamiento del presidente en la zona céntrica de Buenos Aires”.

Clarín Digital, 21/12/01.

<sup>35</sup> Ver en este mismo capítulo el acápite V.1.2.1

<sup>36</sup> La Asamblea Legislativa está conformada por todos los representantes que integran las dos cámaras del Congreso Nacional.

<sup>37</sup> El presidente Rodríguez Saá avanzó sobre algunas cuestiones de importancia, aunque ninguna de ellas finalmente llegó a concretarse. Así, por ejemplo, se avanzó en la elaboración de un proyecto en materia de reparaciones a las víctimas de los hechos de la Plaza de Mayo, así como en la elaboración de proyectos de ley de amnistía en relación con las personas que habían intervenido en ése y en otros conflictos sociales anteriores.

Los proyectos de ley en materia de reparaciones a las víctimas de los hechos ocurridos en diciembre propiciaron, en su mayoría, el establecimiento de sistemas similares a los mecanismos reparatorios específicos sobre los que Argentina ya tiene ejemplos: las leyes 24.043 y 24.411 que reconocieron el derecho al resarcimiento de las víctimas del terrorismo de Estado; o las disposiciones que se dictaron a favor de las víctimas de la explosión de la fábrica militar de Río Tercero o el atentado a la AMIA.

irritación e incertidumbre en la población. Por ejemplo, la designación de Carlos Grosso<sup>38</sup> o los entredichos públicos entre el presidente y el titular del Banco de la Nación Argentina, David Expósito, respecto de la cuestión financiera.

Este contexto facilitó que el 28 de diciembre se produjera un nuevo “cacerolazo” en Plaza de Mayo y en distintos barrios porteños. Los manifestantes protestaban contra las “viejas caras de la política” y contra la vigencia del “corralito” bancario. La protesta comenzó en los barrios y desde allí fue llegando al centro de la ciudad. Al igual que la semana anterior, un grupo se concentró en la Plaza Congreso y otro marchó por distintas avenidas rumbo a la Plaza de Mayo<sup>39</sup>.

Apenas entrada la noche, algunos manifestantes fueron retirándose del lugar y otros grupos más violentos avanzaron directamente contra distintos edificios públicos. Carlos Grosso renunció a su cargo en ese momento, pero la violencia se había desatado nuevamente. En ese marco, algunos grupos causaron destrozos en sitios emblemáticos como el Congreso Nacional, cuya entrada fue fácilmente franqueada, y la propia Casa de Gobierno. El operativo de la policía estuvo a cargo del jefe de la fuerza que reemplazó a Rubén Santos, comisario general Roberto Giacomino. La policía comenzó a actuar tardíamente y fue agredida con piedras y palos por los manifestantes<sup>40</sup>. Además, muchos bancos y locales comerciales fueron atacados a pedradas y hubo nuevos intentos de saqueos<sup>41</sup>.

Doce policías resultaron heridos y más de 30 personas fueron arrestadas en las zonas de Plaza de Mayo y Congreso.

#### *La renuncia de Adolfo Rodríguez Saá y la elección de Eduardo Duhalde*

El 30 de diciembre del 2001 Adolfo Rodríguez Saá presentó, desde San Luis, su renuncia indeclinable ante la Asamblea Legislativa. Era el séptimo día de su gestión. En aquella oportunidad denunció públicamente la falta de apoyo de algunos de los mandatarios provinciales del PJ, especialmente del gobernador de la provincia de Córdoba, José Manuel De la Sota: “Los lobos o los lobbies que andan sueltos no han entendido la esencia de los nuevos tiempos”.

La versión sobre su renuncia comenzó a escucharse a primeras horas de la noche, cuando se anunció que el ex presidente brindaría un discurso a la población. Esa información circuló apenas un par de horas después de haber fracasado la cumbre que aquél iba a mantener con gobernadores justicialistas en Chapadmalal. De los 14 gobernadores justicialistas sólo seis mandatarios respondieron al llamado del presidente. Entre otras ausencias se cuentan las de José Manuel De la Sota, Carlos Reutemann, gobernador de Santa Fe, y Néstor Kirchner, de Santa Cruz.

Una hora después de la renuncia del presidente Rodríguez Saá, renunció también el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien se desempeñaba como virtual vicepresidente de la Nación y debía ocupar el cargo hasta que la Asamblea Legislativa designara otro presidente. En consecuencia, el titular de la Cámara de Diputados, el bonaerense Eduardo Camaño, asumió la presidencia de la Nación. Para entonces, las versiones referidas a la interna del partido peronista indicaban que otros dos bonaerenses, el gobernador Carlos Ruckauf y el senador Eduardo Duhalde, podrían convertirse en candidatos a encabezar un futuro gobierno de “consenso”.

El 1º de enero de 2002, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, la Asamblea Legislativa eligió como presidente al justicialista Eduardo Duhalde, con un mandato por dos años —hasta

---

<sup>38</sup> Desde que abandonó la intendencia porteña, Grosso estuvo diez años alejado de la política y reapareció públicamente en 2001, con un intento de reorganizar a su sector en el PJ de la Capital. Es amigo personal de Rodríguez Saá, había sido designado por Carlos Menem en la Ciudad y dejó el cargo a principios de los 90 con varias causas abiertas por supuestas irregularidades. El funcionario designado, en su propia interpretación de los hechos, aseguró que había sido elegido por su inteligencia y no por su prontuario. Consignas en contra de Carlos Grosso, José Luis Manzano — ex ministro del Interior— y Matilde Menéndez — ex interventora del PAMI— se vieron en el “cacerolazo” del 28 de diciembre.

<sup>39</sup> Clarín Digital, 28/12/01.

<sup>40</sup> Poco después de las dos de la madrugada, dos efectivos que se habían acercado a apagar un foco de incendio fueron brutalmente agredidos por un grupo de jóvenes. Los policías cayeron al suelo, fueron golpeados y les robaron sus armas.

<sup>41</sup> La Nación, 30/12/01.

diciembre de 2003—<sup>42</sup>. Su designación fue entendida como un segundo ensayo para una salida institucional a la crisis política desatada en diciembre de 2001. El acuerdo político que llevó a Duhalde a la Casa Rosada fue algo más amplio que el anterior e integró a la UCR y parte del Frepaso.

### V.1.2.1 La represión policial en la Ciudad de Buenos Aires

#### *El “cacerolazo” del miércoles 19 de diciembre*

Luego de decretar el estado de sitio, de la Rúa se dirigió públicamente al país en un mensaje televisivo. En su discurso convocó infructuosamente a las fuerzas opositoras a colaborar en el sostenimiento de la gestión de gobierno. Casi simultáneamente en todo el país, y especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, miles de personas salieron de sus casas y confluyeron en una masiva protesta popular expresada en el golpe de las cacerolas, ocuparon la calle y espontáneamente se dirigieron en grandes columnas hacia la Plaza de Mayo.

Pasada la medianoche, todos los ministros del gabinete presentaron su renuncia para permitirle al presidente negociar un nuevo acuerdo con el Partido Justicialista (PJ). Por su parte, fuentes de ese partido indicaban que plantearían a de la Rúa la posibilidad de convocar a una asamblea legislativa si no era modificado el rumbo económico<sup>43</sup>.

La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) convocó a un paro para el día jueves y todos los sectores discutían los pasos a seguir.

#### *La represión del jueves 20<sup>44</sup>*

A la una de la madrugada del jueves 20, mientras se difundía por televisión la renuncia del ministro de Economía Domingo Cavallo, la Policía Federal destacada en Plaza de Mayo comenzó a lanzar gases lacrimógenos sobre los manifestantes que se habían congregado allí, pacífica y ruidosamente. No fueron respetados ancianos, mujeres o chicos. La acción policial fue injustificada.

Frente a ello, muchos manifestantes volvieron a sus casas o se alejaron considerablemente de la zona de la Plaza de Mayo y de la Plaza de los Dos Congresos. Sin embargo, grupos numerosos, más activos, permanecieron en el lugar y resistieron la intervención policial. A partir de entonces se produjeron incendios, pedradas en distintos lugares de la zona céntrica. Todos los participantes permanecían en la periferia y parte de ellos continuaban avanzando sobre la Plaza de Mayo. La situación se prolongó hasta bien entrada la madrugada.

Con el correr de las horas, de mañana y a plena luz, muchos manifestantes volvieron a congregarse. Hacia las dos de la tarde, grupos heterogéneos convergían en la Plaza de Mayo y el Congreso Nacional: partidos de izquierda, algunos organismos de derechos humanos y militantes de la Corriente Clasista Combativa (CCC), marchaban hacia allí y otras personas se unieron en forma independiente.

Media hora más tarde y aunque la situación era tranquila, la Policía Federal intervino nuevamente. Primero se escucharon sirenas. Luego llegaron carros de asalto y se armó la primera fila de la Guardia de Infantería con cuya intervención comenzó la represión. La intervención policial fue ilegítima. Se trató de una reacción excesivamente violenta frente a un conjunto de personas que, al tiempo de la intervención policial, manifestaban pacíficamente. Frente a ello, algunos grupos reaccionaron arrojando piedras, palos y adoquines contra los agentes policiales y contra algunos edificios públicos y bancos. Los tachos de basura y los bancos de la plaza fueron incendiados y con ellos se montaron barricadas. Todos corrían sin sentido, hacia un lado y otro.

---

<sup>42</sup> El calendario electoral fijado meses más tarde adelantó esa fecha al 25 de mayo de 2003.

<sup>43</sup> Clarín Digital, 19/12/01.

<sup>44</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.2.4 sobre la utilización de armas de fuego en la intervención de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas; y Capítulo IV, acápite IV.2.3 sobre el rol de las autoridades políticas en el control de la represión y el uso de la fuerza.

Una hora más tarde, la policía había logrado montar su centro de operaciones en Rivadavia y Entre Ríos. Los manifestantes habían quedado repartidos en varias esquinas. Mientras la policía reprimía a quienes se encontraban frente al Congreso Nacional, a sólo dos cuadras de allí eran devastados varios comercios<sup>45</sup>. Estos enfrentamientos urbanos se sucedieron hasta la noche<sup>46</sup>.

La jueza federal María Romilda Servini de Cubría se hizo presente en la Plaza de Mayo durante el momento más álgido de la represión y ordenó a los jefes policiales a cargo el cese inmediato de la represión. Su orden, sin embargo, no fue acatada. Los jefes policiales respondieron que el Ministro del Interior había dispuesto desalojar la totalidad de la Plaza de Mayo.

En este contexto fueron heridos de bala y perdieron la vida al menos cinco personas: Diego Lamagna (26), Alberto Márquez (57), Marcelo Gastón Riva (30), Carlos Almirón (24), Gustavo Benedetto (23). Al menos cinco personas más recibieron heridas de bala de plomo. Otros muchos, incontables, sufrieron golpes, empujones de caballo y padecieron el efecto de los agresivos químicos. Diego Lamagna, Alberto Márquez, Marcelo Gastón Riva y Carlos Almirón murieron por el impacto de balas de plomo. Conforme ciertos testimonios, algunos de ellos fueron muertos por personal policial que desde una camioneta sin identificación disparó contra la gente.

De acuerdo a lo informado el 21 de diciembre por el Director General de Operaciones de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal, comisario Edgardo Gaudiero, al menos 82 agentes fueron heridos. El comisario Gaudiero fue uno de los oficiales con mayor responsabilidad en la dirección del operativo.

La ausencia de una causa justificada para la represión, la utilización de armas de fuego en el contexto de una manifestación pública, así como la vulneración de los principios de gradualidad y proporcionalidad en la intervención mostraron de forma evidente la ilegalidad del procedimiento.

Por otra parte, la envergadura del despliegue estatal, la organización de las operaciones de represión y su sostenimiento en el tiempo permiten afirmar que cada uno de los ejecutores finales de las conductas ilícitas descritas actuó como consecuencia de la intervención de uno o varios responsables funcionales que, a través del dictado de órdenes directas o de una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de garantía, gobernaron desde su voluntad la conformación final de los sucesos.

Dada la estructura vertical y jerarquizada de las fuerzas que intervinieron, esta situación ha revelado múltiples infracciones encadenadas a través de las redes de mandos que llegan hasta los funcionarios de máximas jerarquías. Por ello, más allá de la responsabilidad individual que a cada ejecutor corresponde por su actuación en los sucesos de esos días, la responsabilidad penal que de ellos emana alcanza también a quienes estaban investidos con competencia funcional y fáctica para preordenar y dirigir la actuación de las fuerzas de seguridad.

En función de las características que tuvo la práctica represiva antes descrita, muchos organismos<sup>47</sup> y particulares denunciaron penalmente los hechos.

La pregunta de muchos fue cómo se frenaría el descontrol. La policía no poseía precisiones que le fijaran cómo actuar para controlar y reprimir. El margen de riesgo, ante los crecientes desbordes, fue más amplio de lo esperado.

### *La investigación en la ciudad de Buenos Aires<sup>48</sup>*

En virtud de los hechos de represión de diciembre de 2001, se presentaron numerosas denuncias y querrelas criminales, a partir de las cuales se iniciaron varios procesos penales. Los acontecimientos relatados exigían de la justicia una investigación eficiente. En la justicia federal, con asiento en la Ciudad de Buenos Aires, fueron iniciados dos procesos: uno ante la jueza Servini de Cubría —en el que se investiga la actuación de los responsables policiales y políticos por la represión— y otro ante el juez

---

<sup>45</sup> Un local de Mc Donald's, uno de Blockbuster y un supermercado Eki.

<sup>46</sup> Diario Clarín, 21 de diciembre de 2001.

<sup>47</sup> Entre ellos el CELS.

<sup>48</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.4.2.2.

Norberto Oyarbide, quien investiga la posible existencia de un "complot" para derrocar al presidente de la Rúa. Asimismo, en distintas jurisdicciones del interior del país se entablaron procesos penales por cada una de las muertes y otros hechos violentos ocurridos.

Servini de Cubría dividió la investigación en dos procesos. El primero, bajo la dirección de la jueza, se propone investigar las intervenciones de los máximos responsables funcionales durante aquellos episodios. En el otro, cuya instrucción fue delegada en la Fiscalía en lo Criminal y Correccional Federal nº 5, se investigan las afectaciones concretamente sufridas por los manifestantes así como la responsabilidad de los ejecutores materiales de cada una de ellas.

Por medio de una presentación ante la jueza, el ex presidente de la Rúa negó toda responsabilidad por los hechos, mientras que el ex secretario de Seguridad Interior, Enrique Mathov, reconoció haber dado la orden al entonces jefe de la Policía Federal, Rubén Santos, para que adoptara las medidas necesarias para proteger la Casa Rosada en el entendimiento que "la autoridad política (en este caso como titular de la Secretaría del Interior) determina el 'qué' en tanto la autoridad técnica o profesional, la policía, se encarga de 'cómo' implementar el objetivo".

Los policías indagados en el marco de las investigaciones, por su parte, coincidieron en señalar que algunas órdenes específicas de acción —por ejemplo la que se refiere a la detención de algunos ciudadanos— habrían estado originadas en la propia jefatura policial.

El 5 de febrero de 2002, la jueza Servini de Cubría ordenó la detención de seis oficiales de la Policía Federal, acusados de disparar contra los manifestantes en la esquina de Carlos Pellegrini y Sarmiento, donde Alberto Márquez perdió la vida y Martín Galli fue herido. Los policías detenidos fueron Orlando Juan Oliverio, responsable del Control de Integridad Profesional del Departamento de Asuntos Internos, Roberto Liendo Rodríguez, que revistaba en la División de Drogas Peligrosas, el principal José Luis González, Guillermo Galdame, José María Bercovich y Horacio Barrios. Respecto de los tres últimos, días después se dictó la falta de mérito y fueron liberados.

Por otra parte, el 7 de febrero fue detenido Rubén Santos, como supuesto autor mediato de los delitos cometidos por sus subordinados. El día 15 del mismo mes se ordenó la detención de Norberto Gaudiero, ex jefe de Operaciones de la Policía Federal e identificado como uno de los oficiales con mayor responsabilidad en la dirección del operativo.

El 28 de febrero, la jueza ordenó la detención de Enrique Mathov. Ese día, personal de la División Delitos Complejos de la Policía Federal allanó durante la noche la vivienda del ex secretario de Seguridad pero no encontró al ex funcionario. Finalmente, el 1º de marzo, Mathov se entregó a la justicia. Durante la mañana de ese día fue interrogado por la jueza.

En la decisión, que muchas de las partes querellantes han cuestionado, la jueza centró toda la responsabilidad en Rubén Santos, aun cuando lo ocurrido refleja, sin hesitación, un accionar conjunto y una red de impunidad en torno a las ejecuciones que compromete a toda la institución. En este sentido resultó cuestionable que Rubén Andreozzi, ex superintendente de Seguridad Metropolitana, y Norberto Gaudiero no fueran procesados a pesar de que la evidencia indica que comandaron y tuvieron poder de control sobre las fuerzas intervinientes.

La decisión de la jueza federal en sendas investigaciones —aquella bajo la dirección de la misma jueza y la delegada a la fiscalía— fue revisada por la Cámara Federal porteña.

Entre los puntos más relevantes de aquel decisorio se destacan la confirmación de los procesamientos de los policías Orlando J. Oliverio, Ariel G. Firpo Castro, Carlos J. López y Eugenio Figueroa, por la muerte de Alberto Márquez y las lesiones sufridas por Martín Galli<sup>49</sup>.

De todas maneras, la situación procesal de Ariel G. Firpo Castro tuvo un giro inesperado: el 26 de febrero de 2003 la jueza lo sobreseyó entendiendo que no fue él quien efectuó los disparos. En cuanto a

---

<sup>49</sup> En este caso se entendió que, en base a las pruebas colectadas, los imputados no se encontraban en el lugar de los hechos controlando el desempeño de la fuerza, como lo sostenían, sino que "Contrariamente, por el posicionamiento - cubriendo en forma de abanico casi cien metros de la avenida -, y su actividad - bajando de los automóviles, tomando las armas y apretándose -, queda evidenciada una actitud desafiante, hostil e injustificada para sus funciones".

los otros miembros de la Brigada de Asuntos Internos —Oliverio, Figueroa y López—, si bien siguen procesados por la muerte de Márquez y las lesiones de Galli, la jueza dispuso su sobreseimiento parcial respecto de las lesiones a Roque Oscar Coronel y Paulo Diego Córdoba. Por otro lado, se ampliaron sus procesamientos por el delito de abuso de armas y lesiones de las que fue víctima Paula Simonetti.

El subcomisario Omar Alberto Bellante se encuentra procesado por los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público y encubrimiento. En un primer momento Bellante estaba procesado con prisión preventiva por el homicidio doloso de **Gustavo** Ariel Benedetto y la Cámara confirmó el procesamiento considerando que el imputado estaba encargado de montar un operativo de seguridad en la sede de la Embajada de Israel, en Chacabuco y Avda. de Mayo, y que por tanto era garante respecto de las víctimas y tenía la posibilidad física de evitar la situación lesiva. Luego, a partir de la reconstrucción del hecho y nuevos elementos de prueba incorporados a la causa, el 20 de diciembre de 2002 la Cámara ordenó a Servini que "evalúe la presentación de la defensa de Bellante", que pretendía deslindar responsabilidad en el hecho por considerar que el imputado se encontraba físicamente lejos del lugar donde se efectuaron los disparos. El 30 de diciembre la magistrada modificó la calificación legal antes descrita, reemplazándola por la de autor de los delitos de incumplimientos de funcionario público y de encubrimiento. A raíz de este cambio, Bellante, si bien sigue procesado, ha podido recuperar su libertad.

Jorge Eduardo Varando, ex custodio privado del Banco HSBC, se encuentra procesado con prisión preventiva desde el 13 de marzo de 2002, como coautor por el homicidio de Gustavo Ariel Benedetto. La Cámara confirmó su procesamiento con prisión preventiva.

Con relación a los cargos contra el ex secretario de Seguridad Interior, contrariamente a lo decidido por la jueza Servini de Cubría<sup>50</sup>, la Cámara sostuvo que la circunstancia de que se hubiera decretado el estado de sitio —que supuso el reconocimiento por parte de las autoridades nacionales de una situación de conmoción interior—, debía tenerse en cuenta al evaluar la responsabilidad del funcionario. En este contexto, su deber de control y de supervisión se vio incrementado, no bastando el mero rol de observador. Teniendo en cuenta el rol activo asumido en la dirección del operativo, el conocimiento de los excesos en que la policía había incurrido y su acción imprudente que violó el deber de proteger la integridad física de los manifestantes, Mathov fue responsabilizado por las cinco muertes y los 227 heridos, aunque se ordenó su libertad<sup>51</sup>.

Igual calificación adoptó la Cámara respecto de la conducta del jefe de la Policía, Rubén Santos: revocó la decisión de la jueza de instrucción que lo identificaba como autor doloso de los cinco homicidios, en su modalidad omisiva<sup>52</sup>. Los camaristas entendieron que no se encontraba acreditado en el expediente el hecho de que Santos tuviera la posibilidad física de evitar las muertes y las lesiones producidas por sus subordinados; sin embargo, se señaló que, el hecho de que "Santos haya encabezado, ordenado, coordinado un operativo policial desproporcionado con los fines que se pretendían cumplir (...) constituyó

---

<sup>50</sup> La jueza entendió que sólo había elementos de convicción suficientes para reputar que Mathov había consentido la privación de libertad de algunas personas efectuada por personal policial, sin haber hecho nada para hacer cesar ese estado, pero dictó la falta de mérito con relación a las ejecuciones.

<sup>51</sup> Así, el funcionario se ocupó de delinear el modo en el que se debían cumplir los objetivos de política de seguridad del gobierno por parte de las fuerzas de seguridad, asesorándolas en todo momento e informándolas acerca de los acontecimientos que se fueron sucediendo durante la jornada. Teniendo en cuenta el rol activo asumido por el funcionario en la dirección del operativo, el conocimiento de los excesos en que la policía había incurrido y su acción imprudente que violó el deber de proteger la integridad física de los manifestantes, se responsabilizó a Mathov por las cinco muertes y los heridos. El tribunal entendió que "(...) los funcionarios políticos son los responsables de administrar correcta y legalmente la violencia del Estado y sobre ellos recae la responsabilidad que el conjunto de la población les delega por medio del voto", y que "(...) dada la magnitud de los acontecimientos, no fue la conducción de la Policía Federal Argentina u otra fuerza de seguridad quien decidió llevar adelante ese gran operativo, sino que fue el poder político el que ordenó cuáles eran los objetivos a cumplir, uno de los cuales era impedir manifestaciones y mantener la Plaza de Mayo libre de personas. Si se quiere, 'el qué' y 'el cómo'".

<sup>52</sup> La hipótesis de la jueza parecía, más allá de la primera impresión que pudiera causar el encarcelamiento preventivo de un ex jefe policial, dirigida a centrar la responsabilidad por lo ocurrido en la actuación de Santos, antes que a investigar profundamente la actuación policial.

una circunstancia que incrementó el riesgo, más allá del límite razonable permitido, de que se produzcan afectaciones a distintos bienes jurídicos". La Cámara ordenó que se le tomara declaración indagatoria y la jueza Servini de Cubría cumplió con tal indicación.

En virtud de las mismas consideraciones, el tribunal ordenó que se tomara declaración indagatoria al ex presidente de la Rúa y al ex ministro del Interior, Ramón Mestre, quien falleciera a comienzos de 2003. Ambos presentaron sendos recursos extraordinarios ante la Corte Suprema, cuya resolución sobre admisibilidad se encuentra en trámite al cierre de este informe<sup>53</sup>. La importancia de este pronunciamiento se afirma particularmente en el reconocimiento de la subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles y la responsabilidad política de estas últimas en la coordinación, supervisión y control de las funciones de aquéllas.

Por último, se procesó al ex jefe de Operaciones de la Policía Federal, Norberto E. Gaudiero, y al ex superintendente de Seguridad Metropolitana, Raúl R. Andreozzi, por haber actuado abusivamente al impartir órdenes ilegítimas de detener a las personas que se encontraban manifestando pacíficamente en Plaza de Mayo. La jueza Servini de Cubría, cumpliendo con lo ordenado por la Cámara, les tomó declaración indagatoria.

Con relación a la investigación sobre los autores materiales de los homicidios de Gastón Riva, Diego Lamagna y Carlos Almirón —a cargo de los fiscales—, todavía se procura identificar a los funcionarios policiales responsables. La Cámara ordenó que el subcomisario Sergio Weber fuera llamado a prestar declaración indagatoria por considerar que el mismo tuvo una participación fundamental en la represión en la "zona de Plaza de Mayo". Al cierre de esta investigación la jueza no había cumplido aún con lo ordenado por el tribunal.

En el proceso a cargo del juez Oyarbide, en el que se investiga el supuesto complot, ha declarado ya gran parte del espectro político con funciones relevantes al momento de la caída de de la Rúa.

#### V.1.2.2 Heridos y nueve víctimas fatales en la provincia de Buenos Aires

La represión de las movilizaciones en el Gran Buenos Aires se enmarcó en un estado general de violencia causado por la amenaza de saqueos a pequeños comercios que se vivió desde el martes 18.

Hubo varios heridos de bala en distintos departamentos provinciales y las víctimas fatales se concentraron en los partidos del Conurbano. En general, se trató de muertes provocadas por heridas de armas de fuego en represiones de saqueos o de tumultos frente a supermercados. El 19 de diciembre murieron ocho personas, todas víctimas de disparos de armas de fuego y, en general, no se ha podido identificar a los responsables de estas muertes. Diego Ávila (24 años) murió en Villa Fiorito, Lomas de Zamora<sup>54</sup>. A Julio Hernán Flores (15 años) lo mató un comerciante en la localidad de Merlo, cuando participaba de un saqueo<sup>55</sup>; la Fiscalía nº 3 de Morón imputó a Mario Choke, Ariel Guardia y Claudio Castro los delitos de homicidio simple y robo agravado en poblado y en banda"; se trata del único caso en el que está pedida la elevación a juicio<sup>56</sup>. En La Matanza, Gregorio de Laferrere, fueron muertos como consecuencia de disparos de armas de fuego en un saqueo Damián Vicente Ramírez (14 años) y Ariel Maximiliano Salas (30 años); en la causa que investiga su muerte se encuentran imputados los dueños y guardias de un supermercado<sup>57</sup>. Pablo Marcelo Guías (23 años) murió en un saqueo en San Francisco Solano, Quilmes, víctima de un disparo<sup>58</sup>. En Don Orión, partido de Almirante Brown, Víctor Ariel Enrique

---

<sup>53</sup> Al cierre de la presente investigación, Fernando de la Rúa no ha sido citado a prestar declaración indagatoria. En cuanto a Ramón Mestre la acción penal se encuentra exhinta a causa de su fallecimiento.

<sup>54</sup> El fiscal Daniel Gualtieri sobreyó al comerciante Kuing Lein Gain, supuesto autor del disparo que le causó la muerte, en mayo de 2002. Clarín, 26/12/02.

<sup>55</sup> Página/12, 21/12/01; Crónica, 21/12/01.

<sup>56</sup> Clarín, 26/12/02.

<sup>57</sup> Se trata de Cesar Orellana, Julio Cesar Melara, Alonso Joulié, Luis Mazzi y Cesar Enrique Maguicha. Clarín, 26/12/02.

<sup>58</sup> Por su muerte ha sido imputado Nicolás Damiko por el delito de "homicidio simple". Clarín 26/12/02.

(21 años) y Roberto Agustín Gramajo, (19 años), perdieron la vida de manera violenta<sup>59</sup>. El joven Eduardo Legembre (20 años) murió en Castelar, víctima del disparo de un comerciante que resistía el saqueo de su negocio<sup>60</sup>. El 20 de diciembre, se registró el fallecimiento de Mariela Rosales (28 años) en Villa Centenario en el partido de Lomas de Zamora. En la investigación de su muerte interviene el fiscal Gualteni y se encuentra imputado Víctor Lepore, dueño del supermercado “Hola” donde fue baleada.

### **V.1.2.3 David Ernesto Moreno** **Provincia de Córdoba — 20/12/01**

En esta provincia, los acontecimientos de diciembre de 2001 dejaron el saldo de un muerto. David Ernesto Moreno (13 años) falleció el día 20 al recibir un impacto de bala cuando intentaba ingresar a un pequeño comercio del barrio Villa 9 de Julio, al noroeste de la ciudad de Córdoba.

La muerte se produjo cuando efectivos de la Policía provincial dispararon contra un grupo de vecinos que desde la noche del miércoles se encontraba frente al supermercado Mini Sol, donde, según fuentes oficiales se hallaban apostados 37 efectivos<sup>61</sup>. La policía arremetió contra la multitud provocando la huida de la gente que pedía bolsones de alimentos. En la confusión, el cuerpo del joven quedó tendido en la esquina del supermercado. Un móvil policial lo trasladó hasta el dispensario del barrio Argüello, al que llegó sin vida, con una herida en la cabeza y marcas de balas de goma y perdigones en el cuerpo<sup>62</sup>. Peritos de Policía Judicial determinaron que los proyectiles eran balas de plomo disparadas por escopetas Itakas<sup>63</sup>. Al cierre de esta investigación no se habían registrado avances en la causa: ninguno de los efectivos que participó en la represión fue investigado por el homicidio ni separado de la fuerza, a pesar de que varios de ellos fueron individualizados por la Justicia ya en enero de 2002.

Además, entre los heridos hubo un bebé de sólo 10 meses. Su madre manifestó en declaraciones periodísticas que los policías se metieron a los tiros en su vivienda cuando la criatura estaba en el patio.

### **V.1.2.4 Ramón Alberto Arapí** **Provincia de Corrientes — 20/12/01<sup>64</sup>**

El 20 de diciembre, en el marco de un operativo policial desplegado por los incidentes y saqueos que se estaban produciendo en la ciudad de Corrientes, Ramón Alberto Arapí (22 años) fue asesinado por una comisión policial en el Barrio Nuevo. Era hijo de una familia humilde, a la que ayudaba trabajando

---

<sup>59</sup> Roberto Agustín Gramajo falleció el 19 de diciembre de 2001, en la esquina de las calles 9 y 26 del barrio Don Orione, partido de Almirante Brown. Su muerte fue provocada por un disparo de arma de fuego. Según denunció al CELS Diego Ismael Tauil, abogado patrocinante de la familia Gramajo, desde el 19 de diciembre de 2001 hasta el 2 de enero de 2002, el fiscal interviniente no adoptó ninguna medida de investigación relevante. Según el abogado, no se solicitó el secuestro de las armas del personal policial que actuó, ni se tomó declaración al personal de esa fuerza policial hasta el 5 de marzo de 2002. Tauil también destacó que la fiscalía no ordenó ningún relevamiento de la zona en busca de testigos del hecho. Víctor Ariel Enrique recibió un balazo en el cuello cuando intentaba saquear el supermercado “Arca de Noé”, cuyo propietario, de 51 años, se defendió a tiros, siendo posteriormente detenido por la Policía, que secuestró en el lugar una escopeta y una pistola. Diario La Unión, Lomas de Zamora, edición digital, 21/12/01.

<sup>60</sup> Clarín, 20/12/01; Crónica 20/12/01. El comerciante Miguel Lentini, imputado en la causa, se encuentra prófugo (Clarín 26/12/02).

<sup>61</sup> De ellos, nueve eran miembros de la Guardia de Infantería, cuatro de la Unidad Regional 7 de Río Tercero y 24 de la Patrulla Preventiva Norte, que llegaron en doce móviles. (Cfr. La Voz del Interior, 19/05/2002)

<sup>62</sup> La Voz del Interior, Córdoba, 21/12/01.

<sup>63</sup> La Voz del Interior, 21/01/2002

<sup>64</sup> Agradecemos la información aportada por la Comisión Provincial de Derechos Humanos de Corrientes. La Comisión ha manifestado su preocupación por “la posibilidad de manipulación de pruebas, entorpecimiento o encubrimiento institucional en la investigación por la muerte de Ramón Arapí, que involucra al Poder Ejecutivo provincial (Ministro de Gobierno y Justicia, Subsecretario de Seguridad) y a funcionarios policiales en el marco del operativo de seguridad implementado en todo el país el 19 y 20 de Diciembre de 2001, que en Corrientes implicó, además de esta muerte, cinco heridos por arma de fuego provenientes de efectivos policiales.”

como beneficiario de un Plan Trabajar. Esa noche estaba tomando *tereré* con un grupo de amigos, cuando recibió disparos de armas de fuego desde el móvil de la Comisaría 13ª, una camioneta Ford color bordó con vidrios polarizados y sin patentes. Allí viajaba una comisión policial integrada por el subcomisario René Piriz, el sargento Ramón Leiva, el cabo 1ro. Alberto Alfonso, el chofer cabo 1ro., Esteban Blanco, y el agente Juan Ramón Vallejos.

La investigación está a cargo del juez Mario Payes del Juzgado nº 1. Ya han declarado numerosos vecinos que presenciaron los hechos e identificaron a los autores como integrantes de la fuerza policial<sup>65</sup>.

La Comisión Provincial de Derechos Humanos denunció recientemente la “manifiesta morosidad en las actuaciones del juez Mario Payes para tomar declaración en carácter de imputados a los efectivos policiales” mencionados con anterioridad. Desde el 4 de septiembre de 2002 —previa existencia de dos pedidos de pronto despacho— se pide su testimonio como imputados y posterior procesamiento por homicidio calificado. Al mes de abril de 2003, el agente Juan Ramón Vallejos era el único detenido (desde el 29 de julio pasado) pero no se dictó su procesamiento. Su abogado defensor elevó a Cámara un pedido de nulidad del reconocimiento del imputado. Si éste es aceptado, toda la causa quedará sin efecto.

Con relación a Juan Alberto Torres (21 años) sufrió una herida de arma de fuego en la zona abdominal que le provocó una perforación digestiva. Ingresó al Hospital Escuela a las 3:05 del 20 de diciembre. Fue sometido a cirugía y trasladado a la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Vidal de la ciudad de Corrientes. En un principio se afirmó que había muerto pero luego se supo que sobrevivió, aunque permaneció largo tiempo en gravísimo estado.

#### **V.1.2.5 Romina Ituraín y Eloísa Paniagua Provincia de Entre Ríos — 19-20/12/01<sup>66</sup>**

En Entre Ríos<sup>67</sup>, el conflicto comenzó el 15 de diciembre en la ciudad de Concordia con el saqueo de dos locales de un supermercado *Maxi Total*. Al día siguiente otro depósito del comercio fue saqueado y un grupo de personas comenzó a recorrer las calles de la ciudad solicitando alimentos.

Entre los días 18 y 19 se produjeron saqueos y destrozos en tres supermercados de Concepción del Uruguay, donde 50 personas fueron detenidas; y entre el 19 y el 20 la mayoría de los supermercados de Paraná fueron saqueados.

En general, la policía no supo actuar de manera organizada: intentaba el diálogo y a los pocos momentos disparaba proyectiles de goma.

La violencia dejó a cientos de personas heridas y dos niñas muertas: Romina Ituraín y Eloísa Paniagua. La primera, de 15 años, se encontraba en casa de unos parientes en el Barrio “Bajada Grande”, aproximadamente a 150 metros de un supermercado “Wal Mart”, donde desde el día 19 había una fuerte guardia policial, además de privada, para prevenir los saqueos.

Ese día había comenzado una movilización en los alrededores del comercio. Ante el intento de saqueo, intervino la policía y la gente comenzó a correr para huir de la represión. Una bala ingresó a la

---

<sup>65</sup> La mayoría identificó claramente la camioneta Ford F 100 bordó como perteneciente a la Comisaría 13ª, ya que desde hacía tiempo realizaba el patrullaje habitual en el barrio. La camioneta fue secuestrada como parte de la prueba en la causa. Además se allanó la Comisaría 13ª y se secuestró el libro de Guardia, en el que se destaca una corrección grosera en el horario de regreso de la camioneta el 20 de diciembre. En el lugar del hecho se recogieron dos casquillos, que serían del arma reglamentaria policial calibre 9 mm.

<sup>66</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.1.6.

El 1 de enero de 2002 apareció muerto, también, en las inmediaciones de un supermercado, José Daniel Rodríguez, un militante desocupado de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que el 19 de diciembre había sido visto acompañando a un grupo de indigentes que reclamaban alimentos frente a un comercio. Aparentemente no tenía familiares directos y la investigación acerca de su deceso no ha avanzado sustantivamente, pero no puede descartarse que haya sido una de las víctimas de la represión de esos días. El Diario, Paraná, 2/1/02

<sup>67</sup> El Diario, Paraná, 20- 23/12/01.

vivienda donde se encontraba Romina e impactó en el costado derecho de su tórax. Según la versión oficial, la joven murió por balas disparadas desde barrios aledaños al supermercado<sup>68</sup>.

Durante toda la mañana de ese día, los vecinos de la zona —rodeada de barrios muy humildes— habían reclamado alimentos en forma más o menos pacífica. Las autoridades del supermercado se negaron rotundamente y ninguno de los manifestantes consiguió penetrar el vallado que rodea el predio del centro comercial. Por otra parte, es necesario precisar que ninguna de las personas que pretendían alimentos estaba armada con armas de fuego. Algunas de ellas se valían de piedras arrojadas con gomeras. Alrededor de las tres de la tarde, el personal policial que custodiaba el supermercado estaba integrado por hombres de distintas comisarías de la ciudad, de los grupos especiales, de policía montada y hasta del servicio penitenciario. Algunos testigos hablan de cien efectivos. A esa hora, se desató una persecución de los efectivos policiales contra los manifestantes, quienes huyeron en la dirección suroeste, acercándose en su corrida al domicilio de la familia Ituraín. Los manifestantes perseguidos por la policía ingresaron al predio de los Ituraín, para atravesarlo corriendo y dirigirse a dos barrios humildes ubicados en esa zona, llamados "Alloatti" y "Mosconi".

Los policías, provistos de armas largas para lanzar balas de goma y también de sus armas reglamentarias, comenzaron la represión contra quienes huían, primero usando balas "antimotines" y luego directamente disparando los proyectiles convencionales de las pistolas calibre 9 mm. Romina y su prima observaban los hechos desde el patio de la vivienda. En esos momentos Romina recibió una herida de arma de fuego que penetró en su tórax, afectándole el corazón y pulmón, lo que le produjo la muerte.

La policía, lejos de parar la represión, continuó durante todo ese día, sin que nadie se hiciera responsable por lo ocurrido. En forma inmediata, los jefes policiales y el ministro de Gobierno, Enrique Carbó, dijeron que la herida de Romina había sido producto de una bala calibre 22 disparada por quienes huían del supermercado. Así, la versión policial inmediatamente trató de encubrir al autor de los disparos quien, según afirman los testimonios, pertenece a esa fuerza. La dirección del proyectil, como se demostró en la causa hasta estos días, venía desde donde estaba apostado el personal policial que efectuó la represión.

Recién el día 21 la jueza de Instrucción, Susana Medina de Rizzo, se constituyó en el lugar. En la búsqueda que la policía había realizado el día anterior no se había secuestrado ninguna vaina servida. Sin embargo, el 21 de diciembre, y con la colaboración de los primos de Romina en la búsqueda, se encontró, en un ladrillo hueco de la vivienda, un proyectil 9mm encamisado (del tipo que usa la Policía en las armas reglamentarias) que fue inmediatamente secuestrado.

La policía hizo la investigación preliminar. La abogada de la familia se opuso, haciéndolo saber expresamente a la Jueza, quien denegó la petición de intervención de otra fuerza u otros investigadores. En aquella investigación no se encontraron testigos ni el arma homicida. Por la insistencia de la familia, se ordenó el secuestro de armas del personal policial interviniente. De 100 efectivos, sólo se remitieron al juzgado unas 30 armas que, peritadas, no guardan coincidencia con los rastros del proyectil hallado.

La querrela tiene la convicción de que el Gobierno conoce la identidad del autor del disparo. Según relata la letrada, lejos de propiciar la investigación, se felicitó a la policía por su actuación y se procuró el ocultamiento de las pruebas.

La causa judicial tramita hoy ante el Juzgado de Instrucción n° 1 de Paraná. Pese a los reiterados pedidos de la querrela, las pericias siguen haciéndose con colaboración de la policía provincial.

Eloísa Paniagua (13 años) murió también el 20 de diciembre, mientras intentaba, junto a su familia, tomar mercadería de un supermercado en las proximidades del Barrio "Maccarone", ubicado en las calles Moreno y Salta de la ciudad de Paraná.

Julián Paniagua, padre de Eloísa, relató que el comisario de la Comisaría 8ª de Paraná conversó ese día con los empleados del supermercado para que aceptaran entregar bolsones de comida. Ante la respuesta positiva de los empleados, los vecinos fueron acercándose al comercio cuando se avisó que los bolsones estaban listos. La Policía provincial y la Gendarmería se encontraban en el lugar. El padre de

---

<sup>68</sup> El Diario, Paraná, 21/12/01.

Eloísa relató: “Nos corrieron y entonces nos separamos: los grandes por un lado y los chicos por otro, para evitar que les peguen a los gurises”<sup>69</sup>.

Ninguna persona ingresó al comercio y con balas de goma fueron perseguidos por móviles policiales y por hombres armados a pié. Según El Diario, los chicos corrían de vuelta a su barrio con la policía persiguiéndolos a balazos. Cuando estaban ya a más de tres cuadras del lugar, llegando al Barrio Maccarone, para cortar camino, un grupo de unas cincuenta personas tomó por el parque “Berduc” que pertenece al Consejo General de Educación. Detrás de ellos, en una actitud absolutamente ilegal, desproporcionada frente a civiles que huían sin arma alguna demostrando su voluntad de regresar a sus viviendas, penetró al predio un automóvil de la Comisaría 8<sup>a</sup>, conducido por el cabo Silvio Martínez. Éste sacó su arma reglamentaria —ya identificada y secuestrada en la causa, calibre 9 mm— y disparó contra los que huían. Uno de los proyectiles alcanzó la cabeza de Eloísa, produciéndole el estallido del cráneo. Por exigencia de quienes huían con la joven, el mismo policía que había disparado la subió al móvil y la llevó al Hospital de Niños San Roque. Allí murió a los pocos minutos.

La responsabilidad por el hecho fue absolutamente admitida en declaraciones de las autoridades de Gobierno y aun por la misma policía que de inmediato ordenó la “disponibilidad” del comisario de la Comisaría 8<sup>a</sup> y del cabo Silvio Martínez. Sin embargo, el cabo Martínez continúa cobrando sueldo de la policía y se encuentra en su domicilio, sin que las medidas de coerción del Código Procesal Penal se hayan hecho efectivas frente a un acto de tal gravedad. La “versión policial” sostiene que la bala rebotó o que “se le escapó el tiro”, que contrasta absolutamente con la declaración que han prestado en la causa numerosos testigos, quienes aseguran haber visto al policía apuntar hacia quienes huían<sup>70</sup>.

En la actualidad, la causa tramita ante el mismo juzgado que la de Romina Ituraín y existen posibilidades de que prospere, pues se logró identificar el arma y realizar la pericia con participación de la querrela. La prueba de “dermotest” dio positiva en Martínez y la efectuada sobre el arma inmediatamente después, arrojó datos sobre su uso.

#### V.1.2.6 Elvira Avaca

##### Provincia de Río Negro — 19/12/01<sup>71</sup>

Río Negro no escapó al conflicto y la jornada del 19 de diciembre culminó con varias personas heridas y una muerte<sup>72</sup>. Los principales incidentes se registraron ese día en la ciudad de Cipolletti, donde la fuerte custodia policial que desde la mañana rodeaba varios comercios se enfrentó con manifestantes que intentaban saquear tres supermercados e ingresar a un destacamento policial.

Elvira Avaca murió el 19 de diciembre; mientras caminaba con su hija cuando fue alcanzada por una bala en la zona lumbar y cayó al pavimento. Según la autopsia, la señora Avaca murió debido a una hemorragia interna provocada por las secuelas del paso del proyectil por el bazo, estómago y pulmones. La bala ingresó por su espalda y atravesó su cuerpo en forma horizontal.

---

<sup>69</sup> Diario El Diario de la ciudad de Paraná, 21 de diciembre de 2001.

<sup>70</sup> Agradecemos la información aportada por Rosario Romero, abogada de las familias Ituraín y Paniagua. En una comunicación dirigida al CELS, la abogada manifiesta que: “La lentitud del proceso ante un hecho de esta gravedad, encuentra únicamente la justificación en la calidad del imputado. La investigación preliminar que el Juez de Instrucción admitió fuera hecha por la misma policía, es deplorable. Ni el croquis del lugar guarda coincidencia. No se tomaron fotografías válidas ya que las que existen son tomadas a cien metros de distancia. En diciembre, el Juez actuante le negó a mi parte la medida de constatación o inspección en el lugar del hecho, no se cercó el sitio, no se encontró el proyectil servido, no se encontraron los “testigos”, es decir, se hizo todo lo posible en la fuerza policial para encubrir al cabo Martínez, contándose con la permisividad del Poder Judicial.

<sup>71</sup> El 1 de enero de 2002 apareció muerto, también, en las inmediaciones de un supermercado, José Daniel Rodríguez, un militante desocupado de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que el 19 de diciembre había sido visto acompañando a un grupo de indigentes que reclamaban alimentos frente a un comercio. Aparentemente no tenía familiares directos y la investigación acerca de su deceso no ha avanzado sustantivamente, pero no puede descartarse que haya sido una de las víctimas de la represión de esos días. El Diario, Paraná, 2/1/02

<sup>72</sup> Diario Río Negro On Line, 20/21 de diciembre de 2001.

Las primeras versiones indicaron que el disparo provenía del techo del supermercado Alarcón, mientras éste era saqueado. Sin embargo, el juez Rubén Norry, si bien confirmó que uno de los dueños del supermercado utilizó un arma calibre 32, manifestó que la bala que mató a Elvira era de un calibre superior y dispuso el secuestro de muchas de las armas de fuego que utilizaron los policías en la represión del miércoles por la noche.

#### **V.1.2.7 Graciela Acosta, Walter Campos, Juan Alberto Delgado, Yanina García, Claudio Lepratti, Ricardo Villalba, Graciela Machado, Rubén Pereyra y Marcelo Pacini<sup>73</sup>.**

**Provincia de Santa Fe — 19-20/12/01<sup>74</sup>**

##### *Las protestas del 19 de diciembre*

En Santa Fe, la mañana del 19 de diciembre comenzó con amenazas de saqueos a varios negocios. Por la tarde se produjo el primer saqueo en un autoservicio de Guadalupe, que culminó con ocho detenidos. Desde entonces se produjeron brutales enfrentamientos entre comerciante, policías y quienes intentaban ingresar por la fuerza a distintos supermercados<sup>75</sup>, causando la muerte de una persona.

En Rosario se registraron hechos de violencia similares en masivas concentraciones frente a comercios, que provocaron al menos 165 detenidos, 46 heridos algunos por armas de plomo y ocho muertos<sup>76</sup>.

##### *El asesinato de Graciela Acosta –ciudad de Rosario–*

Graciela Acosta, activa militante de derechos humanos, fue asesinada el 19 de diciembre cerca del supermercado "La Gallega", en Villa Gobernador Gálvez. Hacia las 17:00, ella y una amiga llegaron al lugar en busca de sus hijos. Dos cuadras antes se detuvieron, al observar la aglomeración de gente que pedía alimentos y el comienzo de algunos disturbios. Pronto encontraron al hijo de Graciela, pero éste no quería volver a su casa. Imprevistamente avanzó un grupo de policías. Según relató la amiga de Graciela a la Comisión Investigadora No Gubernamental<sup>77</sup> *"ella me dijo 'están tirando para acá' y vi que cayó hacia atrás, arrodillada y con los brazos duros. Estarían a unos 35 metros de distancia. Uno disparaba con la mano tendida y el arma reglamentaria"*. La víctima murió en el Centro Sanitario (HECA) después de agonizar por más de tres horas. El Juzgado de Instrucción dispuso pericias sobre la bala que fuera extraída al cuerpo de Acosta y tomó declaraciones testimoniales, pero no se determinó aún la identidad del autor del crimen. Los testigos del hecho, por su parte, han sido intimidados repetidamente<sup>78</sup>. La pasividad de la agencia judicial es tal que las actuaciones estuvieron en manos del Jefe del Operativo hasta fines de febrero de 2002.

##### *El asesinato de Walter Campos –ciudad de Rosario–.*

---

<sup>73</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.1.5; Capítulo IV, acápite IV.2.2.5 y Capítulo IV, acápite IV.4.2.2.

<sup>74</sup> El 1 de enero de 2002 apareció muerto, también, en las inmediaciones de un supermercado, José Daniel Rodríguez, un militante desocupado de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que el 19 de diciembre había sido visto acompañando a un grupo de personas que reclamaban alimentos frente a un comercio. Aparentemente no tenía familiares directos y la investigación acerca de su deceso no ha avanzado sustantivamente, pero no puede descartarse que haya sido una de las víctimas de la represión de esos días. El Diario, Paraná, 2/1/02

<sup>75</sup> El Litoral, edición digital, 20/12/01.

<sup>76</sup> Siete de las víctimas murieron como resultado de disparos de armas de fuego y una, Graciela Machado, falleció como consecuencia de un ataque cardíaco, mientras escapaba de la represión policial.

<sup>77</sup> Establecida especialmente para lograr un esclarecimiento imparcial de las muertes del 19 y 20 de diciembre en la provincia. Integrada por diversos representantes sociales, entre ellos la Universidad Nacional de Rosario y la Comisión de Trabajo Carcelario.

<sup>78</sup> La amiga de Graciela, Mónica Cabrera, era una conocida militante. Durante varios días un efectivo de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE) se apostó en la puerta de su domicilio. También se efectuaron disparos allí durante la madrugada. Y en muchas ocasiones "era seguida por un móvil que se me ponía al lado y espantaba a la gente".

Walter Campos (17 años) fue asesinado el 21 de diciembre en el barrio Empalme Graneros, donde esperaba ayuda alimentaria junto a los vecinos. A raíz de la larga espera, él y otro joven habrían amenazado a uno de los encargados de la distribución. Por ello, personal policial comenzó a perseguirlos y el resto de los policías dispararon hacia la gente. Algunos de los numerosos testigos de estos hechos sostienen que el muchacho tenía un arma en la mano pero no la usó. Afirman que cruzó el arroyo Ludueña con su compañero y luego se desvió y se detuvo en una pequeña calle paralela a las vías. En ese momento, un francotirador policial apostado en la otra orilla le disparó mortalmente a la cabeza. Según la versión policial, Campos y su amigo efectuaron disparos y esto no dejó alternativa al francotirador de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE) quien reconoció haber efectuado los disparos. Es necesario destacar que el efectivo podría haber disparado a herir si tenía la intención de detener al joven, pero ello no fue tenido en cuenta por el juez Barbero quien dictó su sobreseimiento.

#### *El asesinato de Juan Alberto Delgado –ciudad de Rosario–.*

Juan Alberto Delgado, de 28 años fue asesinado el 19 de diciembre, cuando esperaba la entrega de alimentos en las calles Necochea y Cochabamba junto a unas 200 personas. Los testigos relatan que la represión comenzó cuando la gente rodeó el vehículo del dueño del supermercado, creyendo que traía los bolsones de comida. Patrulleros del comando radioeléctrico ingresaron a gran velocidad. Traían las puertas abiertas para que los policías pudieran disparar al aire mientras avanzaban. Los manifestantes quedaron atrapados entre los móviles y los cordones de policías dispuestos previamente, que comenzaron a golpearlos. Delgado murió en circunstancias confusas; los numerosos testimonios aportados a la causa y a la Comisión Investigadora no Gubernamental identifican a un policía apodado "Toro" como autor de los disparos que le dieron muerte. Si bien los dichos no concuerdan en el relato puntual del homicidio, todos refieren aquello que luego confirmó la autopsia: disparos de arma de fuego — ocho en total— y fuertes golpes y heridas de bala de goma<sup>79</sup>. La causa está caratulada como homicidio, pero ningún policía fue imputado por el hecho.

#### *El asesinato de Yanina García –ciudad de Rosario–<sup>80</sup>.*

La joven Yanina García (18 años) fue asesinada en la zona de Pasco y Gutemberg de un disparo en el abdomen. Desesperada por el ruido de las balas había salido a la vereda a buscar a su pequeña hija. Según denunciaron los vecinos, la policía disparaba a mansalva desde móviles con el número de patrulla y patente tapadas, para reprimir un intento de saqueo. El sumario policial por la muerte de García llegó al Juzgado de Instrucción encargado de los hechos recién a mediados de febrero de 2002.

#### *El asesinato de Claudio Lepratti –ciudad de Rosario–.*

Claudio Lepratti, de 38 años, fue asesinado el 20 de diciembre de un disparo de escopeta que le atravesó la tráquea. Se encontraba en el techo de la Escuela n° 756 del barrio Las Flores, donde trabajaba. Los supuestos autores son los agentes policiales Esteban Velázquez y Rubén Pérez, procesados por homicidio simple. Según numerosos testigos, descendieron del móvil 2270 del Comando Radioeléctrico y dispararon hacia el lugar donde estaba Lepratti, aunque aún no se determinó cuál de las dos armas oficiales lo impactó.

#### *El asesinato de Ricardo Villalba –ciudad de Rosario–.*

---

<sup>79</sup> Algunos testigos aportado a la Comisión Investigadora No Gubernamental afirman que Delgado fue herido por disparos y derribado por un policía que le puso su "cachiporra" entre las pantorrillas; que cuando quiso levantarse el policía apodado "Toro" intentó dispararle con su escopeta Itaka pero ésta no tenía carga, y que finalmente extrajo un revolver de sus ropas y le disparó. Otros testimonios detallan que los disparos iniciales lastimaron las piernas de Delgado quien cayó boca abajo y recibió en esa posición disparos de balas de goma y golpes; señalan también que los efectivos debieron aprovisionarse de municiones porque habían agotado la carga de sus escopetas y que uno de los oficiales efectuó tres disparos con "un arma común de la policía".

<sup>80</sup> Diario La Capital de Santa Fe, 26 de febrero de 2002.

Ricardo Villalba, de 16 años, fue asesinado el 19 de diciembre en el Barrio Parque Casas. La gente había ocupado las calles reclamando comida. Numerosos móviles policiales llegaron a gran velocidad disparando balas de goma y gases lacrimógenos. Según los testimonios, Villalba y su amigo corrieron ante el violento despliegue, un policía se bajó del patrullero y, rodilla en tierra, les disparó. La bala impactó en uno de los ojos del joven. Los vecinos intentaron asistirlo y llamaron a una ambulancia que nunca llegó. De todos modos lograron llevarlo al hospital, donde falleció. Días más tarde hubo allanamientos y detenciones en el barrio que, según los vecinos, buscaban amedrentar a cualquier probable testigo. El juzgado no había dispuso medida probatoria alguna hasta que el abogado Carlos Varela intervino en la causa y presentó testigos dispuestos a reconocer al autor de los disparos mortales.

#### *El asesinato de Rubén Pereyra –ciudad de Rosario–.*

El joven de 20 años murió a causa de un disparo de bala de plomo en el barrio Las Flores.

#### *El asesinato de Marcelo Pacini –ciudad de Santa Fe–.*

Marcelo Pacini, de 15 años, murió el 19 de diciembre de un disparo en el rostro. Testigos afirmaron que lo baleó un farmacéutico. Sin embargo, la esposa de Pacini lo negó<sup>81</sup>. Según el diario El Litoral, el comerciante Víctor Hugo Clemente habría confesado en sede policial que fue el autor del disparo<sup>82</sup>.

#### *La investigación de la represión en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe<sup>83</sup>*

En la ciudad de Rosario investigación está a cargo del juez Osvaldo Barbero. El 18 de enero de 2002, la Cámara de Apelaciones en lo Penal de Rosario confirmó la prisión preventiva de Esteban Velázquez y Rubén Darío Pérez, agentes policiales del Comando Radioeléctrico de Arroyo Seco, acusados de homicidio simple en el caso Claudio Lepratti. Testimonios recogidos por el CELS en Rosario indican que también hay indicios de participación policial en las muertes de Yanina García, Graciela Acosta y Juan Delgado.

#### **V.1.2.8 Luis Alberto Fernández**

##### **Provincia de Tucumán — 20/12/01**

El 20 de diciembre Luis Alberto Fernández se encontraba, tal como lo hacía diariamente, vendiendo sandías frente al Hipermercado Libertad de la Avenida Roca al 3400. Hacia la tarde comenzaron a llegar vecinos que pedían alimentos. Ante la negativa de los comerciantes, intentaron entrar al supermercado. "De repente empezaron las corridas y los tiros, y vino un gendarme y le disparó a la cabeza desde cerquita", afirmó la esposa del vendedor ambulante al diario La Gaceta de Tucumán<sup>84</sup>. La represión estuvo a cargo de la Gendarmería, la Policía de Tucumán y la Policía Federal. Aunque efectivos de alto rango afirman que sólo se usaron balas de goma y gases lacrimógenos, testigos presenciales indican que las balas disparadas eran de plomo. Los abogados de la familia Fernández se presentaron ante la Fiscalía 7ma., a cargo de Joaquina Vermal y Ernesto Baclini, y solicitaron el secuestro de todas las armas de Gendarmería y un listado de los efectivos intervinientes en la represión.

Luis Alberto Fernández falleció en el Hospital Padilla el 22 de diciembre, luego de dos días en los que se mantuvo en estado crítico sin esperanzas de recuperación. Tenía 27 años y una hija de 5.

#### **V.1.3 Aníbal Verón, Carlos Santillán y Oscar Barrios**

---

<sup>81</sup> Información brindada por Juan Ticiani, corresponsal de Rosario/12 en la ciudad de Santa Fe, al equipo de investigadores de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

<sup>82</sup> Diario El Litoral, edición digital, 21 de diciembre de 2001.

<sup>83</sup> Las irregularidades, omisiones y falencias detectadas por la Comisión Investigadora No Gubernamental en la investigación oficial, que se detallan en el Capítulo IV, acápite 4.2.2.

<sup>84</sup> La Gaceta de Tucumán, 21- 23/12/01.

### *Contexto provincial*

El conglomerado más importante de la provincia de Salta, luego de la ciudad capital, está formado por las localidades de Tartagal y General Mosconi, en el departamento de Gral. San Martín, al norte de la provincia, sobre el límite con Bolivia<sup>86</sup>.

El municipio de Gral. Mosconi tiene cerca de 20 mil habitantes y allí están instaladas las principales empresas multinacionales hidrocarburíferas<sup>87</sup>. En el pueblo propiamente dicho reside la mayor parte del personal no calificado de esas empresas y en "Campamento Vespucio", cinco kilómetros al oeste, gran parte del personal más calificado.

La ciudad de Tartagal alberga a unas 60 mil personas, y debió su crecimiento principalmente al desarrollo de los servicios en los cuales se volcaba gran parte de la masa salarial de los empleados de YPF<sup>88</sup>. La petrolera tenía empleados en la exploración y extracción de crudo, actividades administrativas y de contaduría. Además, contaba con comedores y un hospital que, junto con el provincial, era el más importante de la zona<sup>89</sup>.

El Censo de 1991 reveló que el 41% de los pobladores de Tartagal tenía necesidades básicas insatisfechas, y que en Gral. Moscón el 27 % de la población de hallaba en tal situación<sup>90</sup>. Ese mismo año entró en vigencia el Plan de Convertibilidad, y al año siguiente fueron privatizados los yacimientos, las destilerías y las plantas de YPF<sup>91</sup>.

### *Mayo de 1997: las primeras movilizaciones*

Durante 1997 se produjeron en Tartagal reiterados cortes del suministro de energía eléctrica que causaron cuantiosas pérdidas materiales en comercios y hogares. A raíz de esto, los vecinos del departamento se movilizaron<sup>92</sup>, formando una comisión que contaba con representantes de los medios de comunicación, de los comerciantes y de barrios periféricos<sup>93</sup>.

Se organizó entonces una asamblea popular en la plaza principal del pueblo, y allí se decidió realizar un apagón de protesta, que no obtuvo resultados. En este contexto, al que se sumaban reclamos de desocupados, en la noche del 7 de mayo una nueva asamblea popular decidió el corte de la ruta nacional n° 34, que comenzó en las primeras horas del día siguiente.

Alrededor de cuatro mil personas bloquearon el camino solicitando puestos de trabajo, una solución para el problema de los cortes de energía, obras de reparación de la ruta y el aumento de las regalías petroleras para Tartagal y General Mosconi. Los comerciantes locales y los maestros se sumaron a la protesta cerrando negocios y suspendiendo las clases. El primer día de corte fue tenso, pues circulaban

---

<sup>85</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.1.3 y Capítulo IV, acápite IV.2.2.3

<sup>86</sup> Cfr. Barbeta, Pablo, Lapegna, Pablo, "Cuando la protesta toma forma: los cortes de ruta en el norte salteño", en: *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*; Alianza Editorial; Madrid / Buenos Aires, 2001, pág. 236.

<sup>87</sup> Op. Cit.

<sup>88</sup> Op. Cit.

<sup>89</sup> La Nación Line, 10/5/97.

<sup>90</sup> SIEMPRO 1991, cit. en: Barbeta, Pablo, Lapegna, Pablo, Op. Cit., pág. 237

<sup>91</sup> "Este hecho fue un punto de inflexión que marcó un antes y un después, tanto en la situación económica y social como en los mundos de vida de los habitantes del departamento. El traspaso a manos privadas supuso una reducción de personal del 90%, mediante el pase a retiro de entre 2400 y 3500 empleados (...) Para aquellos que conservaron sus trabajos en la empresa, la privatización implicó la extensión del horario laboral, aun cuando en muchos casos los sueldos fueron reducidos. Cfr. Barbeta et.al., 2001:237

<sup>92</sup> Op. Cit., pág. 238

<sup>93</sup> Según afirma Barbeta, "el grupo de cinco representantes de los vecinos que se había reunido con ese fin específico fue la caja de resonancia para una serie de demandas que excedían a este problema concreto, ya que los vecinos se acercaban a esa comisión con reclamos por las deficiencias en la infraestructura de la zona (cloacas, pavimento, vivienda, etcétera) Op. Cit., pág. 240

constantes versiones de que el Gobierno nacional enviaría 300 efectivos de Gendarmería para desalojar el camino.

El día 10 hubo negociaciones pero no tuvieron éxito. Se organizó, además, otro piquete: alrededor de 200 familias de la localidad de Aguaray instalaron una carpa sobre la misma ruta 34, cortando el paso desde y hacia Bolivia. Esa tarde se hizo presente el secretario de Seguridad provincial, César Nazario, quien ofreció 1000 Planes Trabajar de 200 pesos, la renovación de programas similares ya otorgados. Además, prometió que se realizarían varias obras públicas, entre ellas la reparación de la ruta 34<sup>94</sup>. Los manifestantes no aceptaron la propuesta y reclamaron por lo menos cinco mil puestos de trabajo y la intervención directa del gobernador en la negociación.

Llegado el lunes 12, el conflicto había escalado: la protesta reunía a aproximadamente quince mil personas<sup>95</sup>; en Tartagal y Mosconi escaseaban el combustible y los alimentos, se habían suspendido las clases, los comercios se mantenían cerrados, los trabajadores municipales no trabajaban y el juez federal interviniente, Abel Cornejo, mantenía en alerta a la Gendarmería. Al día siguiente, con la mediación del obispo de Orán, Monseñor Mario Carnielo, delegados de los pobladores mantuvieron un diálogo de casi seis horas con el juez Cornejo y funcionarios del gobierno provincial y llegaron a un acuerdo. Sin embargo, éste se frustró por la oposición de los manifestantes.

Hasta entonces, las autoridades nacionales se habían situado al margen del conflicto. Pero el presidente Carlos Menem señaló que si en unos días no había soluciones iba a disponerse el desalojo de la ruta por las fuerzas de seguridad<sup>96</sup>.

Ante la inminente intervención de la Gendarmería<sup>97</sup>, en la mañana del día 14 los pobladores levantaron el corte, luego de que el Gobierno provincial se comprometiera, entre otras cosas, a otorgar cinco mil puestos de trabajo de 220 pesos durante un año.

#### *Junio de 1997<sup>98</sup>*

El 6 de junio de 1997, a pocos kilómetros de la capital salteña, alrededor de 150 empleados estatales, que habían sido cesanteados, cortaron la ruta nacional n° 9.

A pesar de que funcionarios provinciales se encontraban negociando alternativas con los manifestantes, y que sólo había transcurrido una hora de protesta, bajo la dirección del jefe del operativo y director de Seguridad de la Policía, Carlos Monasterio, y por orden del juez de instrucción Jorge Sosa Vallejo, la policía procedió al desalojo de la ruta reprimiendo con gases lacrimógenos y proyectiles de goma. Doce personas fueron detenidas, entre ellas José Racedo, dirigente del Sindicato de Trabajadores Viales de la provincia y principal referente de la protesta. Asimismo, hubo varios heridos, aunque ninguno de gravedad.

#### *Los cortes de mayo y noviembre de 2000: la muerte de Aníbal Verón<sup>99</sup>*

En los primeros días de mayo de 2000, un grupo de desocupados inició un nuevo corte de la ruta nacional 34 a la altura de General Mosconi y Tartagal, exigiendo Planes Trabajar y puestos de trabajo<sup>100</sup>.

En la madrugada del viernes 12 de mayo, bajo el orden del juez federal Miguel Medina, cerca de 1.100 efectivos de la Gendarmería Nacional y la Policía provincial reprimieron a los manifestantes,

---

<sup>94</sup> La Nación Line, 11/5/97.

<sup>95</sup> La Nación Line, 12/5/97.

<sup>96</sup> Clarín Digital, 14/5/97.

<sup>97</sup> Desde Salta habían partido 200 gendarmes y un camión hidrante; a sólo 6 km. De Tartagal un tren con seis vagones transportaba a otros 400 efectivos y una avioneta sobrevolaba la zona.

<sup>98</sup> La Nación Line, 7/6/97.

<sup>99</sup> Muchos de los datos fueron recogidos de la queja presentada por la Central de los Trabajadores Argentinos CTA ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en mayo de 2002.

<sup>100</sup> Según el Diario La Nación, a esa fecha el índice de desocupación llegaba al 40% en las localidades de Tartagal y Mosconi. La Nación Line, 13/5/00

desalojando la ruta y persiguiéndolos luego por las calles y casas de General Mosconi. La medida fue tan desproporcionada que los efectivos incluso atacaron el hospital local donde se habían refugiado varios desocupados<sup>101</sup>. La intervención provocó al menos 40 heridos, una persona muerta a raíz de un paro cardíaco —Victor Jofré, de 45 años— y 40 detenidos.

Al día siguiente los desocupados volvieron a cortar la ruta y, luego de medio día de negociaciones, llegaron a un acuerdo con el Gobierno que se comprometió, entre otras cosas, a otorgar de 1.600 a 3 mil Planes Trabajar y otros subsidios para desocupados y a liberar a los detenidos<sup>102</sup>.

Sin embargo, el conflicto volvió a escalar en noviembre, como consecuencia de nuevos despidos en varias empresas de la zona y del incumplimiento por parte del Gobierno del acuerdo de mayo. El corte instalado el 30 de octubre a la altura de Cuña Muerta, exigía, por ello, la renuncia del gobernador, Juan Carlos Romero, de la secretaria de la Gobernación, Sonia Escudero, del secretario de Seguridad, Daniel Nallar, y de los interventores de Tartagal y General Mosconi<sup>103</sup>. La protesta duró más de 10 días y participaron en ella desocupados y también médicos, docentes, universitarios y familias de 18 comunidades aborígenes que reclamaban la propiedad de sus tierras.

El 9 de noviembre la mayoría de los manifestantes se trasladó a la zona de General Mosconi, instalándose en donde lo habían hecho en mayo. Allí, alrededor de las 5:00 del viernes 11, por orden del juez federal Abel Cornejo, 400 policías comenzaron a desalojar la ruta con gases lacrimógenos y balas de goma, estimándose que en ese momento no había más de 150 manifestantes<sup>104</sup>. Como consecuencia del enfrentamiento hubo 25 detenidos, quince personas resultaron heridas —5 policías y 10 civiles— y un hombre perdió la vida: Aníbal Verón, chofer y mecánico de 37 años, quien participaba de la protesta porque hacía un año había sido despedido de la empresa de transportes Atahualpa y ésta le adeudaba ocho meses de sueldo. Verón murió al recibir un disparo de arma de fuego en su rostro y hasta el momento no se ha identificado a los responsables.

En las horas que siguieron a la muerte de Verón se produjeron serios hechos de violencia tanto en General Mosconi como en Tartagal. El conflicto finalizó el 13 de noviembre por la tarde, luego de que los manifestantes, rodeados por la Gendarmería, firmaran un acuerdo con las autoridades nacionales, que se comprometieron a otorgar 400 planes de empleo precario y a realizar una serie de obras públicas.

### *Las protestas de mediados de 2001*

El 29 de mayo de 2001 se realizó una asamblea en Plaza San Martín, Ciudad de Tartagal, donde los puntos centrales de discusión fueron el rechazo frente a la actitud de las autoridades de la Intervención Federal, del Gobierno provincial y de las empresas constructoras, que mediante licitación ejecutaban diversas obras públicas en el Departamento. Se presentaba como reivindicación más concreta el pago de un salario básico de 2,50 pesos por hora de trabajo para cada obrero de Gral. San Martín.

En apoyo a este reclamo se decidió paralizar la construcción del Hospital de General Mosconi y se analizó la posibilidad de cortar la ruta nacional 34 en el acceso sur de la ciudad si la Coordinadora Departamental de Trabajadores Desocupados así lo determinaba.

Ante la ausencia de respuestas a los reclamos, el 30 de mayo se inició el corte de la ruta. Con el paso de los días otros sectores se sumaron a la manifestación y se registraron nuevos cortes en Cuña Muerta, al norte de Tartagal, y luego en el acceso a la localidad de Profesor Salvador Mazza<sup>105</sup>, en los que se reclamaba la entrega de planes de empleo, un aumento en la participación de las regalías petroleras y la construcción de obras públicas.

En este contexto, el 5 de junio fue detenido José Ricardo Barraza, dirigente de desocupados de Tartagal y militante del Partido Obrero (PO). En su declaración indagatoria<sup>106</sup>, Barraza manifestó que no

---

<sup>101</sup> La Nación Line, 13/5/00.

<sup>102</sup> Clarín Digital, 14/5/00

<sup>103</sup> Clarín Digital, 12/11/00.

<sup>104</sup> La Nación Line, 11/11/00.

<sup>105</sup> La Nación Line, 18/6/01.

<sup>106</sup> Fs. 789 vta/ 790/vta.

iba por la ruta, sino que unas 25 personas iban caminando por la banquina<sup>107</sup> y al acercarse a uno de los caminos alternativos de la ruta situado al norte de la ciudad de Tartagal, un “pelotón” de Gendarmería interrumpió la marcha, mientras cargaban, “chasqueando” sus armas. Señaló que informaron a los efectivos que iban hacia el puente, donde se encontrarían con otros obreros, y siguieron avanzando. Entonces se hizo presente personal de Gendarmería de mayor rango que los amenazó con que volvieran o los golpearían. Barraza manifestó, además, que ninguno de los manifestantes iba armado y que él no habló en representación del grupo, sino que explicó hacia dónde iban.

Dos días después, el juez federal Abel Cornejo decretó el procesamiento de Barraza por considerarlo autor ‘prima facie’ responsable de los delitos de sedición en concurso real con interrupción de los transportes públicos y ordenó su prisión preventiva<sup>108</sup>. Tanto en esta resolución como en la resultante del pedido de excarcelación, el magistrado demonizó al imputado. En esta última, por ejemplo, señaló, sobre la base de criterios evidentemente peligrosistas, que a pesar de que Barraza no registraba antecedentes penales “de recuperar la libertad continuaría con la conducta delictiva por la que fuera detenido”.

En los días que siguieron Cornejo ordenó además la detención de Carlos Omar Gil, César Dardo Rainieri, Juan Nieva, Gustavo Andrés Murillo, María Eugenia Zambrano, Cristian Osvaldo Franco y Tomás Vladimir Santich. Salvo este último, todos fueron procesados<sup>109</sup>.

El 14 de junio de 2001 el juez dio instrucciones a Gendarmería Nacional manifestando que bajo su exclusiva responsabilidad no se debía hacer uso de la fuerza en ninguno de los dispositivos apostados en el Departamento Gral. San Martín de la provincia, ni de fuerzas especiales, de apoyo o disuasión, sin previa autorización del juzgado, como así tampoco debía procederse por el momento al despeje de la ruta a la altura de Gral. Enrique Mosconi, en virtud de que, de acuerdo a las condiciones imperantes en la zona, dicho desenlace podría traer aparejadas consecuencias imprevisibles<sup>110</sup>.

Sin embargo, el 17 de junio —aun cuando no existía ningún elemento que hubiera alterado la situación— se informó desde el Escuadrón Tartagal 52 de Gendarmería Nacional que el magistrado había ordenado el despeje de la ruta.

Contradiendo esto, y frente a declaraciones del Ministerio del Interior y la Secretaría de Seguridad Interior que sostenían que la orden había sido dictada por el juez Cornejo<sup>111</sup>, éste desmintió categóricamente tal afirmación e informó que su actuación se había limitado a enviar una pequeña patrulla de gendarmes a intimar a los piqueteros para que no tomaran un depósito de combustibles ubicado junto a la ruta<sup>112</sup>.

### *Las muertes de Carlos Santillán y Oscar Barrios*

Como consecuencia de la intervención de la Gendarmería hubo 27 gendarmes heridos de bala, siete personas detenidas<sup>113</sup> y catorce civiles heridos por balas de goma y de plomo<sup>114</sup>.

Además, murieron dos personas ajenas a los hechos. Carlos Santillán, de 27 años, recibió un disparo de bala en la cabeza mientras se dirigía al cementerio de la ciudad de General Mosconi, a donde

---

<sup>107</sup> Barraza dice también que, de todos modos, aunque hubieren ido por la ruta no hubieran ocasionado ningún daño puesto que el tramo por el que se dirigían no había vehículos porque la Gendarmería los desviaba hacia los caminos alternativos. En iguales términos, Miguel Ángel de la Vega y Francisco Azoque en sus declaraciones testimoniales a Fs. 798/799 respectivamente. Se trata de testigos propuestos por la Defensora de José Barraza.

<sup>108</sup> Causa 2152/00 “Averiguación corte de la Ruta Nacional N° 34”

<sup>109</sup> La Cámara Federal de Apelaciones de Salta revocó el procesamiento de Barraza, Rainieri y Gil por el delito de sedición, subsistiendo la acusación por el delito previsto en el art. 194 CP.

<sup>110</sup> Cfr. fs. 1041, causa 2152/00.

<sup>111</sup> Clarín, edición digital, 18/6/01.

<sup>112</sup> Clarín, edición digital, 18/6/01.

<sup>113</sup> Héctor Jorge Ruiz, Jorge Luis Fernández, Sergio Fernández, Federico Páez, Laura Mamani, Rodolfo A. Vides y Alberto Aybar.

<sup>114</sup> Los heridos fueron: Roque Escobar, Sergio Aráoz, Adolfo Frías, Iván Dorado, Armando Figueroa, Fidel Ruíz Díaz, Alberto Orellana, Hernando Rojas, Hugo Carrizo, Héctor Ávila, Mario Caracho, Carlos Aranda, Ramón Contrera y Dardo Núñez.

concurría a visitar la tumba de su hija, fallecida tiempo atrás. Respecto del origen del proyectil, el propio vicedirector del hospital de Tartagal, Dr. Luis Martínez Negri, expresó que la bala encontrada en la cabeza de Santillán estaba “encamisada”, dando a entender, de acuerdo al análisis periodístico, que se trataba de un disparo de arma de guerra, proveniente de la Gendarmería<sup>115</sup>. José Oscar Barrios (17 años) fue encontrado muerto en la plaza de General Mosconi con una herida de bala en la cadera. La causa de su muerte, no obstante, habría sido un problema respiratorio provocado por los gases lacrimógenos o por aplastamiento<sup>116</sup>.

La versión oficial afirmó que los gendarmes enviados por el juez habían sido atacados con armas de fuego en la zona del corte, razón por la cual, a partir del mediodía, habían sido autorizados para utilizar balas de plomo<sup>117</sup> —numerosos testimonios aseguraron que ya en horas de la mañana las fuerzas de seguridad portaban armas de fuego—<sup>118</sup>. En la causa judicial iniciada contra los manifestantes no pudo determinarse la vinculación de ninguna de las personas procesadas con las lesiones de armas de fuego que sufrieron los efectivos de la Gendarmería Nacional.

La Gendarmería continuó actuando durante varios días, en los que se realizaron numerosas detenciones. La intervención incluyó la persecución de manifestantes y el allanamiento de moradas sin orden judicial e incluso se atacó con gases y balas de goma a un grupo de mujeres que había salido en procesión hacia la ruta llevando imágenes religiosas<sup>119</sup>.

En la madrugada del día 18, en otros dos cortes realizados en el acceso sur de Tartagal de los que participaban aproximadamente 60 personas<sup>120</sup> se detuvo a 18 de ellas por impedir el paso de ambulancias, efectuar disparos contra el vehículo hidrante antidisturbios y ataques con bombas molotov. En este caso, la orden fue dispuesta por el jefe del Operativo, Comandante Mayor Francisco Zsábó, quien ordenó la unión de fuerzas contradisturbios del destacamento móvil V y Escuadrón 52 de Tartagal.

Dos de los detenidos, menores de edad, denunciaron haber sido golpeados en la cabeza, el pecho y el estómago por personal de Gendarmería. Además, casi la totalidad de los detenidos entre el 17 y el 20 de junio manifestaron no haber participado del reclamo y también dieron cuenta de haber sido víctimas de distintas agresiones y vejámenes. Ramón A. Gutiérrez<sup>121</sup>, por ejemplo, declaró haber ido a General Mosconi a cobrar su salario. Como debía volver al día siguiente y no tenía dinero (vivía en Tartagal) decidió quedarse y se fue a la plaza. Allí, mientras dormía, fue detenido por Gendarmería. Roque Ruíz Díaz dijo haber estado trabajando al momento de su detención y reconoció haber participado en el corte del día 30 de mayo (cuya filmación era la prueba que se presentaba en su contra) pero manifestó haber realizado allí tareas de inteligencia para la empresa de Seguridad privada en la que trabajaba. José Castillo, al igual que Carlos D. Ríos, declaró que estaba durmiendo en su domicilio cuando los gendarmes entraron en su casa —y, luego de golpearlo y amenazarlo— lo detuvieron<sup>122</sup>. Similares manifestaciones se deducen de las declaraciones de Francisco Aguirre<sup>123</sup>, Rubén Díaz<sup>124</sup>, Luis César Castro<sup>125</sup>, Raúl César González<sup>126</sup>, Raúl Ariel Rivero, Raúl César González, Mario Castro<sup>127</sup>, Ariel

---

<sup>115</sup> Página/12, edición digital, 18/6/01.

<sup>116</sup> Página/12, edición digital 18/6/01; Clarín, edición digital, 18/6/01.

<sup>117</sup> El Secretario de Seguridad Interior Enrique Mathov habló específicamente de una “emboscada” de un grupo de piqueteros que se habrían escondido en el monte lindero a la ruta, declarando que se trataba de francotiradores. Página/12, edición digital 18/6/01; Clarín, edición digital, 18/6/01.

<sup>118</sup> La Nación, 18/6/01; Clarín, 19/6/01.

<sup>119</sup> Página/12, 21/6/01; Clarín, 21/6/01.

<sup>120</sup> Según sostiene el acta formal del día 18 de junio de 2001 a las 17:15. En el mensaje de tráfico oficial dice 20 personas.

<sup>121</sup> Cfr. fs. 1707.

<sup>122</sup> Al ingresar al servicio penitenciario procedente de la GN estas personas presentaban distintas lesiones en el rostro y el cuerpo corroboradas por el médico de turno. Cfr. fs. 1707, causa.2152/00 “Averiguación Corte de Ruta Nacional nro. 34 – Infracción Art. 194 del Código Penal”, Juzgado Federal de Instrucción 1 de Salta; juez Abel Cornejo.

<sup>123</sup> Cfr. fs. 1742/43 vta.

<sup>124</sup> Cfr. fs. 1707(21/6/01) y fs. 1769

<sup>125</sup> Cfr. fs. 1707 (21/6/01), fs. 1715 y Fs. 1769.

<sup>126</sup> Cfr. fs. 1707, fs. 1711 y fs. 1769.

Cuéllar<sup>128</sup>, Miguel Ángel Aguilera, Mario Manuel Guerra<sup>129</sup>, Esteban Rafael Romero y Víctor Daniel Arce Soria.

### V.1.3 Manifestación sindical

Plaza de los Dos Congresos, ciudad de Buenos Aires — 19/04/00<sup>130</sup>

#### *La manifestación*

La línea disidente de la Confederación General del Trabajo (CGT), a través de su líder, Hugo Moyano, había convocado a una marcha y manifestación para el 18 de abril de 2000, por la noche, en las inmediaciones del Congreso de la Nación, a efectos de repudiar el tratamiento de la Ley de Reforma Laboral<sup>131</sup>. La Unión de Empleados de la Justicia Nacional (UEJN) participó de la protesta.

Alrededor de 500 personas se ubicaron sobre la Avda. Entre Ríos, frente al Congreso Nacional<sup>132</sup> y a primera hora del 19 de abril, entre cánticos y neumáticos encendidos, la calle fue cortada.

Una de las personas que participaba en la protesta sostuvo que el jefe de la policía montada les ordenó apagar el fuego<sup>133</sup>. Ante ello, los manifestantes se corrieron del lugar y permitieron que los bomberos apagaran el fuego. El mismo policía, también de acuerdo al testimonio de un manifestante, le dijo a Hugo Moyano que sacara a la gente de allí porque iban a reprimir. El líder sindical contestó que la gente estaba reclamando pacíficamente y que no iba a aceptar que se los “apurara”. De acuerdo a los dichos del mismo testigo, mientras Moyano discutía con el policía otros efectivos comenzaron a tirar gases lacrimógenos y balas de goma.

Por la posible comisión de la contravención prevista en el artículo 41 del Código Contravencional se intimó a los participantes a cesar la protesta. La constancia de la orden para hacer cesar la manifestación fue firmada por Horacio Spandonari, secretario de la Fiscalía de Cámaras del Ministerio Público Contravencional, y por Leonardo Boutet, secretario de la Fiscalía Contravencional n° 7<sup>134</sup>.

Alrededor de las 3:00, la policía comenzó a reprimir a los manifestantes, cuyo número era en ese momento de 150. Éstos reaccionaron y también agredieron a los policías, pero no tenían en su poder armas de fuego.

El secretario de la Fiscalía de Cámaras refirió que observó el momento en que la policía montada desalojaba a los manifestantes e indicó que no observó actos desmesurados. Salvo algunas versiones de miembros del propio personal policial, que indicaban haber sido objeto de agresiones, existen en el proceso judicial plurales versiones sobre el clima ordenado y pacífico en que se desarrollaba la protesta. Los manifestantes coinciden en que la intervención policial fue sorpresiva y que no fueron intimidados a retirarse sino directamente desalojados. Uno de ellos sostuvo que, a pesar de querer retirarse tranquilo, la policía llegó en celulares bajó con palos y armas, gritándoles “putos tírense al piso, maricones, camioneros que no tienen huevos, son todos una mariquita”<sup>135</sup>.

---

<sup>127</sup> La declaración consta a fs. 11754/55.

<sup>128</sup> Cfr. fs. 1769 vta.

<sup>129</sup> Cfr. fs. 1536/37.

<sup>130</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.1.2 y Capítulo IV, acápite IV.2.2.2.

<sup>131</sup> Declaración de Claudio Fabián Sciolini, Secretario de Cultura de la Unión de Empleados de Justicia Nacional, del 20/4/00.

<sup>132</sup> Según Sciolini, dejaban un carril de circulación libre.

<sup>133</sup> Orlando Daniel Segovia, sereno del sindicato de camioneros, testimonial del 20/4/00.

<sup>134</sup> Se trata de un oficio dirigido al jefe de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal Argentina, Crio. Mayor Roberto M. Galvarino y dice: “(...) por disposición de la Sra. Titular de la Fiscalía de Primera Instancia en lo Contravencional n°7, Dra. María del Carmen Gioco, se requiere hacer cesar la contravención verificada en la zona de la Plaza de los Dos Congresos, sita en la calle Entre Ríos entre las calles Rivadavia e Hipólito Yrigoyen, con el fin de garantizar el libre tránsito vehicular y peatonal en la zona de referencia y alrededores”.

Copia simple de la orden, agregada al expediente 33.143 del Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 5 de la Capital Federal, Secretaría nro. 9. En la copia hay una firma: “Crio. Gral. Galvarino 19.X.00 – Hs. 02.20”.

<sup>135</sup> Por su parte, Gustavo Luis Carca, comisario a cargo de la Comisaría 6ta. PFA expresó que: “En todo momento tratamos de negociar con los manifestantes para que no se produzcan incidentes (...) Durante el inicio de la manifestación existía un diálogo

La intervención policial dejó un saldo de 50 heridos, algunos de ellos como consecuencia del impacto de bala de plomo<sup>136</sup>. Según varios manifestantes, algunos policías apaleaban a quienes caían al piso o eran atrapados. También los golpeaban con las culatas de las armas<sup>137</sup>. Uno de los manifestantes sostuvo que los golpes cedieron cuando las cámaras de televisión comenzaron a registrar los que estaba ocurriendo.

A pesar de que la plaza fue despejada inmediatamente, la guardia de infantería continuó con la represión persiguiendo a los manifestantes para detenerlos en zonas aledañas. Fueron detenidas indiscriminadamente 50 personas que en su gran mayoría se encontraban alejándose del lugar a pie o bien ya arriba de los colectivos en los que habían llegado. Además, un grupo de miembros de la Policía Federal Argentina (PFA) reprimió a manifestantes que se encontraban en un colectivo frente a la plaza y que sólo había regresado al lugar en busca de unas banderas. Fueron interceptados por efectivos policiales, golpeados, pateados e insultados, mientras se encontraban en el piso, boca abajo, y sin poder mirar por temor a ser reprimidos más violentamente.

Gonzalo Leonel Guarino<sup>138</sup>, uno de los agentes de policía procesados en el marco de la investigación judicial que se inició a raíz de la represión declaró que desconocía si había algún tipo de reglamentación en el cuerpo de infantería que determinara el modo en que debían proceder ante estos casos. Además señaló que era la primera vez que participaba en una manifestación con esas características. Lo mismo declararon los policías Lucio Pentarakis<sup>139</sup>, Abel Fabián Galeano<sup>140</sup>, Marcelo Medina<sup>141</sup>, Miguel Salvador Gorriti<sup>142</sup> y David Rubén González respecto de la ausencia de formación

---

con los dirigentes, es así que (...) se logró apagar el fuego y se trató de liberar algún carril de la Avenida Entre Ríos. Cuando aparece la orden de desocupar la calle, el margen de negociación se limitó porque teníamos que exigirles que liberaran la calle, que se limitaran a manifestar en la plaza y que sacaran las ollas de la calle, por ese motivo los propios manifestantes nos decían que con esa requisitoria ellos no ganaban nada sino que debían ceder a todas nuestras exigencias sin recibir nada a cambio. Es así que manteniendo las exigencias de la orden impartida, el diálogo se fue acortando puesto que nadie quería ceder". (Testimonial de 21/4/00).

<sup>136</sup> Son los casos de Julio Piumato, dirigente de la Unión de Empleados Judiciales de la Nación (UEJN), quien recibió un disparo en un testículo, y de Fabián Giles, Oscar Domínguez, Jorge O. Ramírez, Damián Córdoba y Rodolfo López, según consta en la documentación remitida por el Hospital 15 de diciembre ubicado en el Partido de Avellaneda, Pcia. de Buenos Aires. Cfr. fs. 618.

<sup>137</sup> Carlos Eusebio Hernández, por ejemplo, fue apaleado, golpeado e insultado por la policía, cuando ya se encontraba tirado en el piso, tras haber recibido numerosos disparos de una escopeta *lthaka* con balas de goma. En ese mismo momento un suboficial de la PFA cortó su campera con una navaja.

<sup>138</sup> El policía refirió que desconocía si había algún tipo de reglamentación en el cuerpo de infantería que determine el proceder de la fuerza en casos como estos. Manifestó que la orden de evacuación la dio el jefe del grupo, Inspector González, "por medio de señales y de gritos. Primero hizo señas el subcomisario de mi unidad para que los grupos avanzaran, por ello el inspector nos dio la orden a nosotros de avanzar"<sup>138</sup> y agregó que fue el primer episodio de magnitud en el que participó y que estaba afectado por los gases lacrimógenos y por los golpes que había recibido, precisando que sintió miedo de perder la vida. Ver Indagatoria de Gonzalo Leonel Guarino, 21-04-00, fs. 210/212.

<sup>139</sup> Pentarakis reveló idéntico desconocimiento sobre el proceder previsto para la fuerza al declarar en su indagatoria que hacía sólo un mes que estaba en el grupo de Infantería y que si bien había tenido prácticas en la Policía Montada, para este tipo de acciones no tuvo prácticas en Infantería. Indagatoria de Antonio Lucio Pentarakis, 21/4/00.

<sup>140</sup> Galeano sostuvo: "(...) ésta fue mi primera actuación en una manifestación pública. Hace dos años y un mes egresé de la escuela de suboficiales. Fui a Montada por dos años. Y hace aproximadamente un mes que estoy en la Guardia de Infantería. En Montada trabajaba para la caballería, limpiando los caballos, dándoles de comer, limpiarlos y sacarlos a montar".

<sup>141</sup> Cristian Marcelo Medina tampoco conocía la existencia de una reglamentación en el Cuerpo de Infantería que indicara el proceder de la fuerza en estos casos. Cuando fue preguntado acerca de este punto sostuvo: "hay un oficial jefe que invita a las personas a que se retiren del lugar y se toman todas las medidas para que las personas se vayan de la mejor forma posible y no haya destrozos. Se vuelve a reiterar a través de megáfonos que se retiren del lugar y después si las personas no se van, las últimas instancias somos nosotros". Indagatoria de Cristian Marcelo Medina, 21/4/00.

<sup>142</sup> El policía manifestó que "(...) recién llevaba cinco meses en el cuerpo desde que salí de la escuela en el mes de octubre (...) [de 1999]. Era la primera vez que estaba frente a una manifestación, yo jamás había vivido una experiencia de este tipo, todo pasó muy rápido y yo me sentía muy nervioso y con miedo por lo que me pudiera pasar, ya que había una gran cantidad de gente (...) Desde que partimos hasta que llegamos no nos informaron nada, ni cómo actuar ni qué debíamos hacer (...) desde que salí de la escuela, me tocó como destino Montada y estando allí no nos dieron instrucciones de cómo actuar en estos

previa para actuar en estos casos. Por su parte, Luis César Augusto Grimaldi, agente de PFA, que integró la guardia de infantería, declaró haber estado trabajando 14 hs. ese mismo día antes de ser destinado a la manifestación. En ese momento hacía recién un mes y medio que había egresado de la Escuela de Policía<sup>143</sup>. Ricardo Antonio Arellano también manifestó que no hay ningún reglamento que regule la acción policial en estos casos: "(...) trabajo en Infantería desde el año 1982. Estuve en algunas manifestaciones antes de ésta. En esas manifestaciones anteriores, se trabajó y en otras no. Es decir, trabajar, operar, evacuar la zona. En esas manifestaciones se los invitaba a cesar la manifestación, luego se les arrojaba agua y en último caso se comenzaba a avanzar sobre ellos (...) "<sup>144</sup>. Guillermo Antonio Conca, por su parte, expresó que hacía un mes que estaba en la Guardia de Infantería, "egresé y directamente fui para ahí. Es decir que también hace un mes que estoy en la Policía (...) fue mi primer salida de esta magnitud. Tampoco tuvimos instrucción, ya que los horarios de trabajo no lo permiten". Un testimonio similar brindó Nilo Alberto Torres, quien nunca había participado en una manifestación sino que se "dedicaba a hacer las camas para los caballos, todo lo relativo al mantenimiento del cuartel", cuando desempeñaba tareas en la policía montada.

### *La investigación*

Inicialmente la justicia federal tuvo a su cargo la investigación en virtud de que podría haber habido responsabilidad de las autoridades políticas del gobierno nacional en la dirección y dimensión que había tomado la intervención policial<sup>145</sup>. Esta posibilidad hallaba sustento en el hecho de que, según diversas declaraciones de representantes sindicales, algunos policías y periodistas, el desenlace represivo tuvo lugar inmediatamente después de una serie de comunicaciones existentes con el entonces Secretario Nacional de Seguridad Interior, Enrique Mathov. Incluso se mencionaba su presencia en la Dirección General de Operaciones de la Policía Federal que es el lugar desde donde se coordina la intervención policial (cantidad de personal, dirección y movilización de los efectivos, disponibilidad sobre los medios a utilizar, etc.).

Sin embargo, el Juzgado Criminal y Correccional Federal 9 se declaró incompetente porque las únicas personas que habrían resultado imputadas eran todos miembros de la Policía Federal, no habiendo sido posible, según la autoridad judicial, determinar la intervención de autoridades del gobierno federal<sup>146</sup>.

El 20 de abril de 2000, los fiscales Gerardo Di Masi y Jorge Dahl Rocha requirieron ante el titular del Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal la instrucción de proceso penal contra 14 integrantes de la Policía Federal Argentina<sup>147</sup>.

Al 21 de abril, catorce efectivos policiales habían sido detenidos e indagados<sup>148</sup>. Según la declaración indagatoria, se les endilgaba "haber cometido, mientras desempeñaba un acto de servicio, vejámenes sobre personas que se encontraban manifestando en la Plaza de los Dos Congresos entre la noche del 18 de abril de 2000 y la mañana del día siguiente, produciéndoles a algunos de ellos lesiones cuyo carácter no ha podido ser determinado". El día 27 los efectivos fueron liberados por entender el juez

---

casos (...) La única orden que recibí fue la del principio, avanzar y no responder a las represalias de los manifestantes, luego todo fue una confusión". Indagatoria de Miguel Salvador Gorriti Luis, 21/4/00.

<sup>143</sup> Ver Fs. 918/921.

<sup>144</sup> Indagatoria de Ricardo Antonio Arellano, 21/4/00

<sup>145</sup> Cfr. fs. 1307/vta. en causa 4794/00.

<sup>146</sup> Cabe señalar que aun con reiteradas referencias a la presencia de Enrique Mathov aquél día en la Superintendencia de Policía —el propio Ministro del Interior, de quien dependía el Secretario de Seguridad, así lo reconoció en diversos medios de comunicación—, éste no fue citado a declarar antes de que el juez declarara su incompetencia.

<sup>147</sup> Según la descripción de los fiscales, el 19 de abril de 2000, en horas de la madrugada, el servicio público de transporte había sido interrumpido en la Avda. Entre Ríos, frente al Congreso de la Nación, por personas que decían ser trabajadores pertenecientes a distintos gremios. Con posterioridad a ello, se produjeron algunos hechos de violencia en las inmediaciones del lugar por parte del personal policial afectado a esa manifestación

<sup>148</sup> Gonzalo Leonel Guarino; Antonio Lucio Pentarakis; Luis César Augusto Grimaldi; Héctor Omar Riquelme; Cristian Marcelo Medina; Miguel Salvador Gorriti; David Rubén Gonzalez; Ricardo Antonio Arellano; Abel Fabián Galeano; Fabián Andrés Moreno; Jacinto Ernesto Maza; Guillermo Antonio Conca; Nilo Alberto Torres; Fernando Omar López

federal interviniente, Gabriel Cavallo que las lesiones sufridas por los manifestantes no justificaban impedir la excarcelación.

Finalmente, el 24 de mayo fueron procesados como presuntos autores penalmente responsables, por acción u omisión, de las vejaciones impuestas a los manifestantes, de acuerdo con los artículos 144 bis y 142 del Código Penal: el comisario inspector José Laino, identificado por periodistas de Crónica TV que lo entrevistaron minutos antes de la represión; el subcomisario Osvaldo Alberto Sangiorgio, el oficial inspector David Rubén González, el oficial principal Fernando Omar López, el cabo primero Héctor Oscar Riquelme y los agentes Jacinto Ernesto Maza, Fabián Andrés Moreno, Miguel Salvador Gorriti, Cristian Medina, Gonzalo Guarino, Guillermo Antonio Conca, Ricardo Arellano, Antonio Lucio Pentarakis y Luis César Grimaldi<sup>149</sup>.

Hasta la fecha, sin embargo, ninguno de ellos ha sido condenado y tampoco se ha identificado al responsable de dar la orden de reprimir.

#### V.1.4 Mauro Ojeda y Francisco Escobar

##### Puente General Belgrano, provincia de Corrientes — 1998-1999<sup>150</sup>

###### *Escenario socio-político de una provincia inestable*

La crisis correntina, desatada principalmente a fines de 1999, puede verse a la luz del proceso de endeudamiento que llevó a la provincia a una situación de colapso.

Con tres intervenciones federales en ocho años, Corrientes tenía entonces una deuda global de 1.500 millones de pesos. Los envíos de fondos federales y los ingresos propios no llegaban a cubrir el 30% de las jubilaciones y salarios de empleados públicos, atrasando los pagos hasta 120 días<sup>151</sup>. La coyuntura adversa para las principales actividades agrícolas e industriales de la región contribuyó a detonar el conflicto social.

Desde el espacio político, la inestabilidad institucional crecía al ritmo de los roces entre los líderes partidarios tradicionales. La destitución del intendente de la capital, el ex gobernador Raúl "Tato" Romero Feris (del liberal Partido Nuevo) y su posterior detención<sup>152</sup> marcarían la suerte del entonces gobernador Pedro Braillard Pocard (del mismo partido), destituido poco después. En su lugar asumió —en coalición con otros partidos, entre ellos la UCR— el justicialista Hugo Perié, aunque el Senado había nombrado para el mismo cargo al liberal Carlos Tomasella. Los senadores afirmaban que el mandato anterior había concluido, pero el dirigente del PJ se negó a abandonar su puesto. Esto suscitó una serie de conflictos que precipitaron la decisión del Congreso Nacional: el 15 de diciembre, en pleno conflicto social e institucional se dispuso la intervención federal de los tres poderes provinciales<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> El juez Cavallo sostuvo al pronunciarse sobre el procesamiento que "la gente que se congregó en la plaza lo hizo en pleno ejercicio del derecho constitucional de petionar ante las autoridades, y básicamente en demanda de mejores condiciones de empleo, derecho este también protegido constitucionalmente. Dicha manifestación (...) [fue] una clara expresión del sistema democrático. En este contexto se daba, en distintos medios de comunicación, el debate sobre la conveniencia de aplicar políticas más severas en materia de seguridad. La paradoja es, a mi juicio, muy clara: mientras por un lado en la plaza se reclamaba por reformas políticas estructurales que den solución de fondo al desempleo, causa esta muy ligada al aumento de la inseguridad en la sociedad, por el otro se recurría al discurso que dio en llamarse de "mano dura", traducido en el aumento de las penas, más trabas procesales al derecho de permanecer en libertad durante el proceso y mayores facultades a las fuerzas de seguridad. Al parecer, el debate se resolvió a favor de la segunda opción, y los hechos son una muestra de lo que puede pasar si se deja de lado la adopción de políticas estructurales para la solución de conflictos sociales y se opta por aquellas que son superficiales o de coyuntura. (...) Es preciso que [los hechos investigados] sirvan de alerta para aquellos que tras la máscara demagógica de "la seguridad a cualquier precio", olvidan la plena vigencia de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, pilares que sostienen el sistema democrático argentino".

<sup>150</sup> Agradecemos a Hilda Presman de la Comisión Provincial de Derechos Humanos de Corrientes por la generosidad con que brindó su tiempo y su colaboración en la descripción de la situación local. Ver en esta misma investigación, Capítulo IV, acápite IV.4.2.2.

<sup>151</sup> Clarín Digital, 16/12/99.

<sup>152</sup> En septiembre de 2002 le fue concedida la excarcelación.

<sup>153</sup> Clarín Digital, 16/12/99.

### *Breve marco de gestación de la protesta (Grupos "autoconvocados")*

Desde 1998 se sucedían en la ciudad de Corrientes numerosas manifestaciones organizadas por agrupaciones gremiales, como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Durante febrero y marzo de 1999 aumentaron en número y frecuencia, mostrando un inusitado grado de movilización.

Cuando a principios de marzo no se abonaron los sueldos de algunos trabajadores estatales, empezaron a surgir protestas espontáneas, por fuera de las estructuras tradicionales. Sus participantes se denominaron "autoconvocados", para remarcar la ausencia de toda pertenencia gremial ortodoxa y el carácter autónomo de las decisiones adoptadas. Varios de estos nuevos actores (en particular los docentes) decidieron dejar de usar el paro como recurso y, en cambio, hicieron manifestaciones en la vía pública, frente a las escuelas y otros lugares de trabajo. A su vez, comenzó un proceso de regionalización y coordinación de estas agrupaciones incipientes con otros trabajadores locales. En abril, el fenómeno de los "autoconvocados" había sobrepasado los límites de la capital, y actuaba en diversas localidades del interior de Corrientes.

### *Protestas iniciales: la escalada del conflicto*

#### *Huelga y primer corte del Puente Gral. Belgrano: abril de 1999*

Desde el 22 de abril los docentes comenzaron a hacer retención de tareas y el 10 de mayo los "autoconvocados" decidieron la suspensión definitiva de las clases. Los padres de los estudiantes se solidarizaron con la medida, y se agruparon espontáneamente con el nombre de "tutores autoconvocados"<sup>154</sup>. En ese contexto se consensuó, junto a agrupaciones políticas y autoridades locales de la CTA, la realización de un acto en el Puente General Belgrano que une las provincias de Corrientes y Chaco. Las agrupaciones acordaron con la Gendarmería Nacional que los manifestantes cortarían el puente durante 59 minutos (algunos participantes sindicales indicaron que cortar el tránsito por más de una hora podría ser considerado delito federal). Finalmente, el 13 de mayo se llevó a cabo la medida que, según relataron algunos "autoconvocados", no tuvo gran magnitud (congregó entre mil y 2 mil personas)<sup>155</sup>.

#### *19 de mayo de 1999: Marcha de la Luz*

Dado que la situación social no se modificaba, el 19 de mayo los "tutores autoconvocados" organizaron la "Marcha de la Luz" (movilización con antorchas desde las afueras hacia el centro de la ciudad). El reclamo y la forma autogestiva y no-tradicional de la agrupación y la protesta tuvieron un fuerte apoyo. Durante los días previos, los organizadores recibieron advertencias de sectores gremiales sobre posibles incidentes, provocados por grupos oficialistas "infiltrados". Por ello, los "autoconvocados" aceptaron que algunas entidades gremiales se encargaran de la seguridad de los manifestantes. El día 19, cuando la Marcha llegó a la Plaza 25 de Mayo en el centro de la ciudad, había treinta mil personas reunidas. En el marco de un fuerte despliegue policial, el grupo entregó el petitorio en la Casa de Gobierno. Días más tarde, el oficialismo provincial montó una movilización a su favor que, según los organizadores, reunió a 80 mil manifestantes (aunque se sostiene que muchos habrían recibido cinco pesos y una bolsa de comida por su participación, y se habían dispuesto ómnibus para el traslado).

#### *Corte y movilización. Toma de la Plaza 25 de mayo (7 de junio de 1999 – marzo de 2000)*

La asamblea de "docentes autoconvocados" decidió realizar otra marcha y corte del puente el 7 de junio de 1999. Aceptaron otra vez que las organizaciones gremiales se ocuparan de la seguridad (pese a lo cual los roces con la CTA continuaron<sup>156</sup>). La presencia de figuras como Víctor de Gennaro, Marta

---

<sup>154</sup> "Tutor" es el título formal con que se denomina a padres y encargados de los alumnos menores de edad en Corrientes.

<sup>155</sup> Las referencias surgen de la serie de entrevistas personales que se llevaron a cabo como parte de este trabajo.

<sup>156</sup> Se discutía el uso o no de carteles sectoriales, quiénes encabezaban las columnas de las marchas, y supuestas actitudes amenazantes por parte de miembros de la CTA.

Maffei y Marta Pelloni dio proyección nacional al conflicto, pero puertas adentro los “autoconvocados” consideraron que las estructuras estaban utilizando la innovadora construcción popular que se había logrado. Los grupos no habían pactado un horario para el levantamiento del corte y, cuando los dirigentes de la CTA sugirieron bajar del puente, hubo desconcierto entre los manifestantes. Tres horas después se dio paso a una movilización hacia la Legislatura provincial donde permaneció un grupo de aproximadamente 70 personas luego de finalizado el acto. La policía —sin argüir fundamentos— les comunicó que el Gobernador sólo recibiría a una manifestante femenina. Según relatos testimoniales<sup>157</sup>, las fuerzas de seguridad pretendían decidir quién sería esta persona sin otro criterio más que el azar. Así, y siempre según testigos, la policía tomaba del brazo a cualquiera de las manifestantes y la inducía a ingresar a la Gobernación. Esta actitud fue resistida por el grupo, que decidió entonces pernoctar en la plaza. Los antecedentes de represión frente medidas similares, impulsaron al grupo a armar una “carpa sanitaria” como medida preventiva. Durante la semana siguiente, a instancias de la CTA, la plaza fue cubierta de carpas representando a diferentes sectores. Pasada la primera noche, los manifestantes notaron que estaban rodeados por grupos del oficialismo que los insultaban y les arrojaban proyectiles. Esta situación determinó que sostuvieran la protesta. Luego de una serie de incidentes, la Gendarmería Nacional dispersó, el 12 de junio, a quienes agredían a los reclamantes de la plaza<sup>158</sup>.

Paralelamente, el escenario político cambiaba; en la Legislatura local existía un grupo de 18 diputados de diferentes partidos de oposición, con gran influencia en el recinto. Así, entre el 7 de junio y el 28 de julio, debieron abandonar su cargo el gobernador y el vicegobernador de la provincia, ambos del Partido Nuevo (PANU). La nueva coalición ubicó en el Ejecutivo a Hugo Perié. Luego del cambio, Martínez Llanos, diputado del “grupo de los 18”, sugirió a los manifestantes que desocuparan la plaza, ya que entendía que el recambio político había operado según sus reclamos. Sin embargo, éstos decidieron quedarse, según sus dichos, para controlar al nuevo gobierno. Si bien la coalición entrante pudo dialogar y consensuar medidas con ellos, la relación estaba atravesada por la desconfianza. En el marco de esta falencia del nuevo gobierno, las carpas permanecieron en la Plaza 25 de Mayo hasta marzo de 2000.

#### *Corte del Puente Gral. Manuel Belgrano del 27 de julio de 1999*

Para muchos, la situación no mejoraba con el gobierno de coalición. Entre las discusiones de quienes permanecían en la Plaza 25 de Mayo surgió la posibilidad de volver a cortar el puente Gral. Belgrano, como forma de trasladar el conflicto a la agenda política nacional. El 27 de julio de 1999, parte de los manifestantes subió al puente mientras otros se quedaron en la plaza cuidando las carpas. Decidieron no poner horario de finalización al corte: cada 60 minutos una nueva asamblea definiría la continuidad o el levantamiento. Hora tras hora, la gente congregada decidía seguir con la medida (cada vez de mayor magnitud) en un marco de absoluta tranquilidad<sup>159</sup>. Al mismo tiempo, en Buenos Aires, una delegación correntina negociaba con el Gobierno federal la entrega de fondos para la provincia a través de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Los manifestantes habían decidido esperar el resultado de esas negociaciones y se lo comunicaron a los gendarmes, logrando un clima distendido hacia el mediodía del 27. La calma terminó a las 13:45, cuando la Gendarmería avanzó sobre el puente desde el lado chaqueño lanzando gases y disparando balas de goma. Algunas personas resultaron heridas<sup>160</sup>. Los manifestantes bajaron del puente y se ubicaron sobre el terraplén, luego de que varios gendarmes pisaran una bandera nacional que había sido ubicada sobre el puente, episodio que enervó aún más sus ánimos. Para alertar al resto de la población, golpearon las barandas con palos y piedras. Un grupo de lugareños se les sumó

---

<sup>157</sup> Recabados, también, mediante entrevistas.

<sup>158</sup> Este accionar fue considerado positivamente por los manifestantes.

<sup>159</sup> Los relatos de los entrevistados marcan el carácter no-violento de la acción. Aplaudir cada nueva hora en el puente, sumarse al homenaje que se le realiza a la Gendarmería Nacional todos los 27 de julio, o el diálogo fluido con sus efectivos luego de cada asamblea, señalaban una actitud clara de reclamo pacífico, y el reconocimiento de los manifestantes a los gendarmes por su actuación en la Plaza el día 12 de julio.

<sup>160</sup> José Luis Siviero recibió el impacto de un proyectil en un ojo. Juan Pereyra recibió el impacto de una granada lanzagases en la cara. Clarín Digital, 29/7/99.

rápidamente, aumentando la cantidad de personas ya congregadas. En respuesta a la represión, los manifestantes más alejados partían baldosas de las veredas y pasaban los cascotes a quienes se encontraban en el frente para que éstos los arrojaran contra los gendarmes. La fuerza empezó a replegarse. Poco a poco, la población se ubicó otra vez sobre el puente amenazando a los efectivos de gendarmería que finalmente retrocedieron y se restableció la calma.

Mientras duró el corte, los manifestantes sólo dejaban pasar a las ambulancias. Sin embargo, en un momento advirtieron que había mucho tráfico sobre el puente e interrumpieron definitivamente el flujo vehicular<sup>161</sup>. Al día siguiente, ante el anuncio de algunas medidas se decidió bajar del puente y volver a la plaza. Las elecciones presidenciales de octubre de 1999 marcaban los tiempos políticos; los contactos con representantes de distintos sectores se multiplicaban pero las protestas continuaron durante el gobierno de la Alianza. Sin embargo, algunos manifestantes opinaron que los cambios políticos justificaban posiciones más conciliadoras.

En el mes de agosto, Gustavo López, hijo de un pequeño productor local "autoconvocado" y activo participante de la plaza, desapareció y luego fue hallado su cadáver. Las versiones oficiales indicaron que fue un accidente, aunque un informe de autopsia afirma que el joven habría recibido golpes. Ninguno de los manifestantes expresa una convicción mayor a la sospecha sobre el nexo entre el suceso y la actuación del productor en las protestas. Pero el hecho de que nunca se aclararan las causas de la muerte incorporó en el imaginario de los manifestantes la inquietud por la represión y la impunidad.

#### *La represión del desgobierno: corte del 10 al 17 de diciembre de 1999, la muerte de Ojeda y Escobar*

Ante la falta de respuestas sustantivas, el 10 de diciembre —el día de la asunción del presidente de la Rúa— los "docentes autoconvocados" propusieron cortar el puente, luego de consensuar la fecha con el gremio de los trabajadores judiciales (SITRAJ)<sup>162</sup>.

Al día siguiente, Víctor Mendibil, uno de los líderes de SITRAJ, ofreció cinco pasajes a Buenos Aires para los representantes de los grupos "autoconvocados" que quisieran mantener una reunión con el recién asumido ministro del Interior, Federico Storani. Los manifestantes no lograron acordar una estrategia conjunta: el gremio convocante decidió reunirse con las nuevas autoridades pero otros prefirieron permanecer en el corte, que se mantuvo durante todo el fin de semana.

El lunes 13, Corrientes afrontó otro serio problema institucional: dos personas pretendían tener título suficiente para asumir la gobernación. Ese mismo día, la Gendarmería Nacional desplegó sus fuerzas contra la protesta. Nuevamente los manifestantes golpearon las barandas del puente logrando una congregación importante de personas. El resultado fue una serie de escaramuzas que dieron lugar al repliegue de la Gendarmería, sin que se registrara ningún herido.

Al día siguiente los representantes del gremio judicial volvieron al puente entre versiones encontradas sobre las razones de la medida<sup>163</sup>. Por entonces podía afirmarse que entre los manifestantes reinaba la sensación de ingobernabilidad. Mientras la provincia operaba políticamente con los sucesos del puente, el conflicto se enrarecía al punto de que los manifestantes discutieran la posibilidad de plantear la intervención federal como salida a la crisis. Los graves atrasos en los pagos a estatales, la situación del sector privado y la inestabilidad institucional de la provincia llevaban hacia esta medida.

---

<sup>161</sup> José Antonio "Pocho" Romero Feris (referente del Partido Autonomista Liberal, ex gobernador y senador nacional hasta 2001) intentó cruzar con su auto desde el lado correntino, pues debía tomar un vuelo a Buenos Aires desde Resistencia. Para lograrlo les dijo a los manifestantes que viajaba para velar por los intereses de todos. Pese a ello, no le permitieron cruzar, por lo que debió dejar su vehículo y completar el trayecto a pie.

<sup>162</sup> Antes de este corte, se habían realizado otras protestas. El 23 de septiembre se había cortado el Puente Gral. Belgrano entre las 10:00 y las 16:00, sin que se produjeran incidentes. Dos meses después, se efectuó otro corte que duró 36 horas y durante el cual el Congreso Nacional aprobó un adelanto de fondos a la provincia.

<sup>163</sup> Fuentes cercanas a los episodios planteaban que los trabajadores de la justicia se habían negado a recibir al ministro a raíz de los sucesos del día anterior, aunque otros sectores indicaron que fue el ministro quien rehusó la entrevista.

Finalmente, el 15 de diciembre, el Congreso Nacional dispuso la intervención federal de la provincia. Ramón Mestre (UCR) fue designado interventor y desde sus primeras declaraciones públicas evidenció un discurso de confrontación hacia los manifestantes.

En la madrugada del 17 se vivió un extraño incidente. En un aparente malentendido, un grupo de camiones pretendió cruzar el puente y los manifestantes desinflaron sus neumáticos. Dos horas después (alrededor de las 4:00) se produjo una explosión en la usina eléctrica local. Y luego, como consecuencia, un corte de luz general afectó el escenario de la medida. Inmediatamente las doscientas personas que estaban sobre el puente bajaron a la explanada. La ruta se despejó. Poco después, un grupo de gendarmes avanzaba sobre el puente desde el lado chaqueño, al tiempo que otro acechaba la zona desde lanchas por las barrancas del río. Efectuaron disparos y lanzaron gases. Periodistas del canal Crónica TV intentaron registrar lo que ocurría pero miembros de la Gendarmería tomaron de los pelos al encargado de la iluminación, lo corrieron del lugar y rompieron el aparato que se estaba utilizando. Las descripciones de los manifestantes marcan una diferencia con los sucesos del lunes 13: esta vez no se emitió ninguna orden de desalojo. Así, el oficial Ricardo Chiape, a cargo del operativo, afirmó que la orden vigente era la del 13 y que en la madrugada del 17 se actuó bajo su ejecución. El resultado fue la detención de 28 personas y el secuestro del equipo de emisión de una cadena televisiva local que cubría los hechos desde el puente.

A partir de las denuncias formuladas por algunos manifestantes se desprende que los gendarmes dispararon sobre gente que ya estaba ubicada en la explanada, avanzando, además, sobre las barriadas aledañas (Villa Arazaty y Barrio Ferré)<sup>164</sup>.

Alrededor de las 6:00 de la madrugada del 17, un gran cantidad de gente se congregó sobre la calle 3 de Abril (continuación del puente sobre la ciudad) para contestar la agresión de la Gendarmería. Dado que la portación particular de armas de fuego es habitual en Corrientes, se registraron disparos contra los funcionarios, además de cascotazos y algunas peleas. En ese contexto los jóvenes Mauro Ojeda (29 años) y Francisco Escobar (25 años) —que no estaban armados— resultaron muertos, en tanto que, a algunas cuerdas de distancia, muchas personas resultaron heridas, cuatro de ellas por disparos de balas de plomo, luego de algunos enfrentamientos con la Gendarmería. Además, varias personas recibieron golpes o resultaron intoxicados por el efecto de los gases lacrimógenos.

La represión finalizó a las 15:00 del día 17, cuando efectivos de la policía provincial, desarmados y enarbolando banderas blancas, se interpusieron entre los gendarmes y los manifestantes sobre la calle 3 de Abril, y terminaron las acciones represivas<sup>165</sup>.

La investigación judicial no ha arrojado mucha luz acerca de la legalidad de la acción estatal<sup>166</sup>.

La acción penal se desarrolló, en primer lugar, en sede de la Justicia correntina, por lo cual las principales pruebas (aunque algo estériles para el esclarecimiento de la causa) fueron recolectadas en el marco de esa instrucción. Debido a un conflicto de competencia, resuelto en octubre de 2000 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la causa estuvo detenida en su parte sustancial por el término aproximado de un año. Según informaron los abogados de una de las víctimas<sup>167</sup>, "el pleito se suscitó porque tanto la justicia nacional como la provincial se habían declarado incompetentes y esto demoró un año la tramitación de las denuncias, contribuyendo a tejer un manto de olvido en un contexto de crisis

---

<sup>164</sup> Alfredo Zacarías, corresponsal del diario Clarín en Corrientes, afirmó: "Sólo 20 minutos le llevó a la Gendarmería recuperar el puente. Ni los periodistas que cubrían la represión se salvaron de la dureza de los gendarmes, que por esa hora eran sombras que corrían agazapadas y en grupos, aplastando lo que encontraban en su camino". Clarín Digital, 18/12/99.

<sup>165</sup> El cronista Alfredo Zacarías relató: "Cuando las versiones aportaban aún más confusión y el enfrentamiento estaba a punto de cumplir doce horas, apareció en escena el gobernador interino Hugo Perié, negándose a reprimir "al pueblo correntino". Pero ofreciéndose a poner en medio de gendarmes y manifestantes un cordón de oficiales policiales desarmados. El procedimiento devolvió algo de calma, la suficiente como para que los dos bandos recuperaran fuerzas". Op. Cit.

<sup>166</sup> Juan Pereyra, por ejemplo, inició acción civil resarcitoria por heridas sufridas en los hechos relatados. Si bien se ha conformado un acuerdo patrimonial para la resolución de esta petición, no existen mayores avances en la investigación penal de las circunstancias en que ocurrieron las lesiones.

<sup>167</sup> Dres. Darío Alejandro Esquivel y Daniel Gustavo Esquivel.

económica, social e institucional sin precedentes en la provincia. Las causas siguieron paralizadas bastante tiempo más, no obstante que algunas víctimas se habían constituido en querellantes y actores civiles. Luego de un arduo trabajo de investigación y colecta de pruebas, en octubre del año 2001, presentamos una querrela criminal y acción civil resarcitoria en representación de Ignacio Cardozo, Horacio Adolfo Ayala, Daniel Antonio Cerdán, Oscar Pablino Pavón, Cornelio Martínez, Jorge Ariel Casco, Juan Alberto Cáceres y Yolanda Leonor Monzón, ambos en nombre de su hijo Juan Alberto Cáceres. La acción estaba dirigida contra el comandante de Gendarmería Nacional, Ricardo Chiape, y/o autores, partícipes, cómplices y/o encubridores, conforme los hechos acontecidos en la ciudad de Corrientes el 17 de diciembre de 1999; la acción civil estaba dirigida contra los mismos y/o Gendarmería Nacional y/o Ministerio del Interior de la Nación y/o Secretaría de Seguridad de la Nación y/o Estado nacional, y/o quien resulte responsable (...) por la comisión de los delitos de tentativa de homicidio calificado (Art. 80 inc. 2, 5 y 6 en función de los arts. 42 y 44 ss. y cc. del Código Penal) y abuso de autoridad (Art. 248 in fine del Código Penal) y/o los que surjan de la instrucción de la causa”.

Posteriormente, los letrados realizaron un pedido de recusación con expresión de causa ante la Cámara Federal de Apelaciones por considerar que el juez federal, Dr. Carlos V. Soto Dávila, había tenido relación directa, en su condición de magistrado, con los hechos ocurridos en la madrugada del 17 de diciembre de 1999, “(...) ya que —en función de su investidura— ha titularizado deberes y facultades cuyo ejercicio u omisión en el contexto de los hechos referidos forman parte de la profusa y compleja materia investigativa”. Los abogados entendían que “constituiría una violación al debido proceso que lo instruyera quien podría ser citado en el mismo como sujeto del proceso, ya sea en calidad de parte o testigo”. En mayo del 2002 la Cámara Federal resolvió no hacer lugar al pedido de recusación. A partir de febrero de ese año habían comenzado a tomarse las primeras declaraciones testimoniales, en las cuales no pudieron participar los abogados de las víctimas ya que su presentación fue proveída recién en el mes de junio. La presencia de los letrados tampoco se habilitó en audiencias de los testigos que comenzaron en agosto y que incluían la citación del ex ministro Federico Storani.

### V.1.5 Teresa Rodríguez

#### Cutral Có y Plaza Huinul, provincia de Neuquén — 1996-1997

##### *Contexto general y primeros cortes en 1996*

Cutral Có y Plaza Huinul son dos localidades de la provincia de Neuquén cuyo desarrollo dependió del establecimiento de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) que fue privatizada en 1991 dejando gran parte de su personal desocupado. Aunque no existen cifras precisas, se calcula que esta situación alcanza al 35% de la población de Cutral-Có. De esta manera, debido al crecimiento de la desempleo y de los subsidios a cambios de prestaciones de trabajo en tareas de baja productividad en ámbitos municipales, el crecimiento del empleo público se incrementó sustancialmente. Otro sector de ex trabajadores de la empresa petrolera reinvirtió las indemnizaciones recibidas por el despido en proyectos que al tiempo se fueron quebrando.

En 1996 la situación era muy difícil. Una de las expectativas más fuertes entre los pobladores era el establecimiento de una industria de fertilizantes derivados del petróleo. Este emprendimiento, creían, constituiría una importante fuente de trabajo. Las tratativas habían empezado desde hacía más de un lustro con una empresa canadiense denominada “Agrium”. El 9 de junio de 1996, las negociaciones fueron interrumpidas por el gobierno provincial —ejercido entonces por Felipe Sapag—, con la excusa de que se llamaría a una licitación internacional. A partir de entonces, los pobladores comenzaron a movilizarse en repudio a esta decisión, instigados por la franja opositora a Sapag dentro del Movimiento Popular Neuquino (MPN), el partido gobernante<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Cabe recordar que en esta época las dos localidades neuquinas (Cutral Có y Plaza Huinul) eran gobernadas por dirigentes pertenecientes a la oposición a Sapag. Algunos medios de comunicación locales, que en apariencia respondían a la fracción gobernante, funcionaban como medios de difusión y convocatoria de las movilizaciones.

Con una importante organización de los diversos sectores sociales (obreros, desocupados, estudiantes, dirigentes políticos, jubilados) se decidió el corte de la ruta nacional nº 22. En esta instancia aparece la personificación del “piquetero”. Durante el transcurso de la protesta, los “piqueteros” garantizan, dirigen y protagonizan los cortes, desplazando a los sectores político-partidarios. En este momento, entonces, la protesta se “desinstitucionaliza”. Desde el gobierno, en un primer momento se descalifica la protesta, atribuyéndose el conflicto a la oposición<sup>169</sup>. La manifestantes pretendían la presencia del gobernador Sapag pero el gobierno sólo se ofreció a recibir a representantes de las comunidades previo levantamiento de las medidas de fuerza, propuesta que fue rechazada por éstos.

El 24 de junio se dispuso la intervención de la Gendarmería Nacional, que debía acompañar a la jueza federal Margarita de Argüelles para desalojar la ruta. A partir de entonces, el gobierno produjo el efecto inverso al que se quería lograr ya que la protesta se generalizó y los manifestantes ascendieron al número de veinte mil. En el medio del operativo, la magistrada se declaró incompetente, superada por la rebelión popular a la que calificó como sedición.

El gobernador se hizo presente en la ruta, se colocó del lado de los manifestantes con el objeto de capitalizar la protesta, y caracterizó la difícil situación económico-social como una herencia del gobierno anterior. En este momento, se reinstitucionalizó el conflicto: el gobierno se había constituido en la en la región y había reconocido la legitimidad de los delegados “piqueteros” como interlocutores. Luego de varias negociaciones se pactaron ciertas condiciones, entre las cuales se contaba la distribución de alimentos y abrigo, la suspensión de remates por parte del Banco Hipotecario Nacional, la firma de convenios para crear nuevas fuentes de trabajo, la concesión de créditos por parte del banco provincial para comerciantes y empresarios de la zona, entre otras.

### *La segunda “pueblada”*

Pasados unos meses de “tranquilidad”, en abril de 1997 se desencadenó un nuevo conflicto, protagonizado esta vez por los docentes, quienes llevaron a cabo un plan de lucha contra la sanción de la Ley Federal de Educación, consistente en una huelga por tiempo indeterminado, movilizaciones y cortes de ruta<sup>170</sup>.

A esta movilización se fueron uniendo otros sectores. Padres y alumnos apoyaban la reivindicación docente; también recibían la adhesión de militantes de la CTA y de ATE. También se sumó el reclamo por el cumplimiento de lo acordado con el gobernador Sapag al finalizar los cortes de junio de 1996. El núcleo del conflicto se desplazó entonces a reclamos propios de cada uno de los sectores que se iban sumando.

Entre tanto, desde la capital neuquina comenzaban las intimaciones judiciales para el desalojo de la ruta y se disponía la intervención de las fuerzas de seguridad. Los gobiernos provincial y nacional se disputaban qué fuerza —la Policía provincial o la Gendarmería— sería la encargada de desalojar la ruta, teniendo en cuenta que la decisión iba a acarrear altos costos políticos.

Entre los manifestantes se enfrentaban posiciones radicalizadas, que proponían enfrentar a las fuerzas estatales, y posturas moderadas. Entre los primeros se encontraba el grupo de los “fogoneros”, en su mayoría menores de 20 años, procedentes de barrios carenciados, que llevaban sus caras tapadas, portaban piedras y gomeras y alimentaban el fuego provocado por los neumáticos quemados para cortar las rutas. Estos jóvenes manifestaban una enemistad con los “piqueteros”, por entender que con el acuerdo cerrado con el gobernador el año anterior habían traicionado al pueblo de Cutral-Có. El liderazgo

---

<sup>169</sup> Tal como se explicara en el capítulo I de esta investigación, la modalidad de organización son los “piquetes” como medidas de fuerza y las asambleas para la toma de decisiones, ejerciéndose una práctica de “democracia directa”. A su vez, las medidas son coordinadas por los delegados de los diferentes piquetes, previa consulta con el conjunto de sus representados.

<sup>170</sup> La sanción de la ley significaba el cierre de cursos y la anulación de cargos docentes, que iban a implicar más de mil despidos. La gran repercusión de estas medidas puede ser realmente apreciada si se tiene en cuenta que, en la provincia de Neuquén, uno de cada cuatro habitantes trabajaba para el Estado y que el 52% de los trabajadores estatales pertenecían al área educativa.

se desplazó hacia los “fogoneros” que se adueñaron del poder de decisión real en el avance del corte de ruta. El Gobierno, por su parte, afirmaba que este grupo no pertenecía a la provincia y que eran ajenos al reclamo docente y, por esto, exhortaban a la población a colaborar para aislarlos.

En la madrugada del 12 de abril la Gendarmería procedió a desalojar la ruta mediante gases lacrimógenos, balas de goma y perros. El juez interviniente —Oscar Temis, subrogante de Argüelles— dio las órdenes desde un vehículo fuertemente custodiado. Los manifestantes resistieron con piedras y bombas molotov. A las 8:00 la ruta estaba totalmente despejada. Sin embargo, la Gendarmería salió de la ruta, territorio nacional donde le correspondía intervenir, para penetrar en un barrio carenciado cercano al lugar del conflicto donde los habitantes arrojaban piedras. El desborde de Gendarmería provocó una reacción generalizada de los pobladores en defensa de los reprimidos, produciéndose un enfrentamiento que terminó con varias detenciones.

En este contexto se produjo la muerte de Teresa Rodríguez. El hecho se inició cuando los bomberos advirtieron un foco de incendio en una vivienda, aparentemente producido por un gas lacrimógeno arrojado por oficiales de Gendarmería, y procedieron a la evacuación. Los fogoneros pensaron que el camión de los bomberos iba a funcionar como un camión hidrante en apoyo de los gendarmes, por lo que comenzaron a apedrearlo. Al no poder intervenir la Gendarmería —pues estos hechos se producían en la ruta provincial n° 17, lugar vedado a su intervención— se pidió apoyo a la policía provincial que hasta el momento no había intervenido. Ante el avance de los efectivos policiales, los pobladores reaccionan arrojando piedras. La policía respondió disparando con armas de fuego y uno de los proyectiles alcanzó a Teresa Rodríguez, de 24 años, quien murió mientras era trasladada al hospital<sup>171</sup>. Además, quince personas resultaron heridas y otras tantas fueron detenidas.

El juez Temis dispuso la retirada de la Gendarmería. Mientras tanto, a lo largo de la ruta 22 se mantenían y reforzaban los piquetes. La protesta se generalizó, multiplicándose los cortes y la participación de los pobladores. Según testimonios, cada cincuenta metros había un piquete.

En los días siguientes al conflicto continuaron las asambleas diarias, el espacio para la toma de decisiones. Como promotores de la protesta, además de los grupos mencionados y de las asambleas, se encontraba la Comisión Coordinadora de Asambleas, que luego integraría la comisión encargada de negociar con el Gobernador. Los fogoneros, al ocupar los primeros piquetes sobre la ruta 22, controlaban quién entraba y quién salía de las localidades de Plaza Huincul y Cutral-Có.

La comisión de representantes de la asamblea de Cutral-Có y Plaza Huincul entregó al Gobernador un petitorio<sup>172</sup>. Sapag envió una propuesta consistente en la concesión de 1.600 puestos de trabajo, que fue rechazada por la asamblea popular. Las tratativas se realizaron sin mediación institucional alguna: ni por parte de la Iglesia —aunque en ciertos momentos el obispo Agustín Radrizzani funcionó como nexo entre los pobladores y el gobierno— ni por representantes políticos. El gobernador firmó finalmente un acuerdo con el gremio docente local (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén, ATEN) mediante el cual se resolvía el levantamiento del paro. El acuerdo fue duramente criticado por los padres, docentes y piqueteros, puesto que no se hacía referencia alguna a la situación general de las localidades neuquinas.

Tanto desde el Gobierno nacional como desde el Ejecutivo provincial se intensificaba el discurso que advertía sobre un posible “rebrote subversivo” en las manifestaciones cuyos participantes tenían un fuerte apoyo de parte de organizaciones de derechos humanos y partidos de izquierda.

---

<sup>171</sup> De las pericias efectuadas sobre el cuerpo de Rodríguez se determinó que su muerte fue provocada por una arma de la policía. Como consecuencia de las investigaciones, el agente Hugo Rudolf fue detenido y procesado por la jueza Paula Stanislavsky, pero luego la Cámara de Apelaciones de Zapala revocó dicha resolución, dictando la falta de mérito y disponiendo además que la jueza de grado continuara con la investigación. Finalmente, el 19 de octubre de 2001 la magistrada dictó el sobreseimiento definitivo del imputado.

<sup>172</sup> En el petitorio se exigía, además de los doce puntos acordados el año anterior, el retiro de la Gendarmería, la destitución del comisario de Cutral-Có, la suspensión del servicio activo de los agentes que habían intervenido en la represión, que el 50 % de las regalías que obtenía la provincia de parte de las empresas petroleras y gasíferas quedaran en la zona, entre otras condiciones.

Finalmente, el 18 de abril se decidió levantar el corte de ruta, aceptándose el acuerdo con el Gobierno nacional y provincial, que incluía varios de los puntos que habían sido reclamados por los manifestantes a lo largo del conflicto iniciado con el corte de la ruta 22 en junio de 1996. Quedaban en estudio, sin embargo, las medidas de mediano y largo plazo. En el acta se fijaron plazos y se constituyó una comisión de seguimiento. La firma de este convenio, que no contó con el consentimiento de los fogoneros, fue considerada una “histórica victoria” del pueblo.

#### V.1.6 Víctor Choque

##### Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego — 03-04/95<sup>173</sup>

Luego del cierre de dos importantes plantas industriales en Ushuaia, se produjo la toma de una de ellas, “Continental Fueguina”, donde los trabajadores reclamaban salarios e indemnizaciones adeudadas.

El 31 de marzo de 1995 se produjo una movilización hacia la Casa de Gobierno para exigir la intervención de su titular, José Estabillo. Luego de varias horas de esperar los trabajadores ingresaron a la Casa de Gobierno, donde fueron brutalmente reprimidos por la policía.

Además, decenas de trabajadores fueron imputados por la jueza Cristina Barrionuevo en orden a los delitos de usurpación, resistencia a la autoridad y daños. Cinco de los trabajadores fueron llevados a juicio y condenados<sup>174</sup> sobre la base del testimonio de 14 efectivos policiales que habían participado de la represión de los manifestantes.

El 11 de abril la Policía desalojó violentamente la planta —llegando incluso a disparar proyectiles de goma contra trabajadores que ya en el suelo procuraban protegerse—. Muchas personas resultaron heridas y otras tantas fueron detenidas<sup>175</sup>. A raíz de lo acontecido, al día siguiente se realizó una importante movilización en la que participaron trabajadores de distintos gremios<sup>176</sup>. La manifestación fue violentamente reprimida y dejó como saldo alrededor de 20 detenidos, 100 manifestantes heridos —doce de ellos con balas de plomo—, y un obrero de la construcción de 35 años asesinado. Víctor Choque, primer ciudadano muerto en una protesta social en democracia, recibió un impacto de bala en la cabeza. El suboficial de policía Félix Polo, fue condenado por homicidio simple a nueve años de prisión<sup>177</sup>.

Entre quienes fueron detenidos a raíz de la muerte de Choque se encontraba el dirigente sindical Martínez, imputado como autor mediato del hecho. Tanto el fiscal de la causa, Juan Sebastián Galarreta, como la jueza de grado, María Cristina Barrionuevo, que procesó a Martínez, y la Cámara de Apelaciones, que confirmó dicho procesamiento, afirmaron que los dichos vertidos por el dirigente en la protesta habían dirigido los ánimos de los manifestantes a cometer actos de violencia y, en consecuencia, a la brutal represión que terminó con la vida de Víctor Choque<sup>178</sup>. El 16 de febrero de 1998 Martínez fue sobreesido

---

<sup>173</sup> De acuerdo a la queja presentada por la Central de los Trabajadores Argentinos CTA ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en mayo de 2002 e información suministrada por la Dra. María del Carmen Verdú (abogada de la CORREPI).

<sup>174</sup> Se trata de Ángel Valle —secretario de Organización del Sindicato Metalúrgico de Ushuaia—: 18 meses de prisión en suspenso; Fabián Magdalena —delegado gremial del Sindicato Metalúrgico de Río Grande—: 13 meses de prisión en suspenso; Oscar Martínez —secretario de organización del Sindicato Metalúrgico de Río Grande—: 13 meses de prisión en suspenso; Aníbal Setzes —Delegado Gremial del Sindicato Metalúrgico de Ushuaia—: 10 meses de prisión en suspenso.

<sup>175</sup> La Maga, edición digital, 18/2/98.

<sup>176</sup> Durante este acto de protesta Oscar Martínez, secretario de la Organización de la UOM de Río Grande expresó, refiriéndose a quienes habían sido detenidos el día anterior: “vamos a arrancar a nuestros compañeros de las garras de estos asesinos”.

<sup>177</sup> Un informe de la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) señala que: “una abrumadora mayoría de testigos civiles coincidió en declarar que la represión policial fue absolutamente indiscriminada y desproporcionada, quedando claro que se emplearon armas de fuego, disparando a mansalva contra la población el día 12, matando a Víctor Choque e hiriendo a otras once personas, mientras que el día 11 y el mismo 12 se utilizaron postas de goma, no menos letales, resultando casi un centenar de heridos (...) Todos los heridos, hombres y mujeres (y Víctor Choque) estaban desarmados. Casi todos los que fueron detenidos denunciaron apremios ilegales. Otros testigos denunciaron amenazas, insultos y vejaciones”.

<sup>178</sup> Op. Cit.

por el homicidio y condenado por una figura relativa a la tranquilidad pública a una pena en suspenso y a la realización de trabajos comunitarios.

Por otra parte, cuatro de los policías que participaron en la represión fueron procesados.

## **V.2 OTROS EPISODIOS**

### **V.2.1 Ciudad de Buenos Aires**

#### **V.2.1.1 Manifestación de pacientes del PAMI**

**Plaza de Mayo, ciudad de Buenos Aires, 28/11/01<sup>179</sup>**

En la madrugada del 28 de noviembre de 2001, unos 100 policías desalojaron a un grupo de 150 personas con discapacidad que, desde el día anterior, realizaban una vigilia en Plaza de Mayo acompañadas por familiares y representantes de entidades comunitarias y de derechos humanos. Reclamaban la falta de pago por parte del Estado a institutos que los asistían y denunciaban presiones ejercidas a través del corte de los servicios para poder cobrar<sup>180</sup>. Como forma de protesta se instalaron camas, armarios y mesas de luz, que representaban la situación de abandono de 8.500 niños y adultos, y que fueron retiradas por la fuerza policial en un camión. Sin embargo, los manifestantes decidieron continuar con su protesta<sup>181</sup>.

Los organizadores habían intentado infructuosamente entregarle un petitorio al entonces presidente, Fernando de la Rúa, pero fueron recibidos por un asesor del jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, que se comprometió a darles una pronta respuesta, y por el interventor del PAMI, Raúl Pistorio. A pesar de ello, fueron desalojados por la Policía.

#### **V.2.1.2 Manifestación de la organización Greenpeace**

**Congreso Nacional, ciudad de Buenos Aires, 10/02**

A fines de octubre de 2002, en el marco de una protesta pacífica que se desarrollaba sobre las escalinatas del Congreso de la Nación<sup>182</sup> —donde activistas simulaban ser legisladores sentados sobre inodoros con la leyenda “Constitución Nacional”— contra la aprobación de una ley que permitía la recepción de residuos tóxicos producidos en Australia, la Policía Federal intervino y detuvo a 32 activistas que finalmente fueron liberados. Sin embargo, fueron procesados por el Dr. Juan E. García, a cargo del Juzgado Correccional n°12 por el delito de “desobediencia y resistencia a la autoridad civil”, contemplado en el artículo 239 del Código Penal.

### **V.2.2 Provincia de Buenos Aires**

#### **V.2.2.1 Protesta en la ruta Panamericana**

**Provincia de Buenos Aires, 04/09/94<sup>183</sup>**

---

<sup>179</sup> Ver también Capítulo IV, acápite IV.2.3.

<sup>180</sup> Clarín Digital, 28/11/01.

<sup>181</sup> Gustavo Fernández, padre de un adolescente discapacitado que había permanecido en la plaza, fue testigo del sorpresivo operativo, y señaló que: “[a]lrededor de las 3:15 de hoy unos cincuenta policías de civil y otros tantos uniformados, a cargo del comisario Daniel Fernández, de la comisaría segunda, llegaron con un camión y sin dar ninguna intimación comenzaron a cargar las camas. Dos de las mujeres que se encontraban con el grupo de padres se subieron al camión para impedir que se llevaran nuestras pertenencias y fueron bajadas a los empujones (...) los policías se fueron llevándose las camas y mesas de luz y sólo dejaron las 40 sillas de ruedas”

La Nación, 28/11/01.

<sup>182</sup> Fuente de esta manifestación: [www.greenpeace.org.ar](http://www.greenpeace.org.ar)

<sup>183</sup> El CELS agradece a Víctor Bardesi de la Agrupación Vecinos por Vicente López por la información aportada para este acápite, y a Fernando Domínguez por la ubicación del material jurisprudencial. Ver también Capítulo III, acápite III.5.1.

En septiembre de 1994, la ampliación y remodelación de la ruta Panamericana generó la preocupación de los vecinos en relación con el impacto ambiental de las obras previstas. Un estudio realizado por expertos de la Universidad de Buenos Aires advirtió sobre las consecuencias del proyecto de ampliación del Acceso Norte sobre el Partido de Vicente López. La “Agrupación de Vecinos de Vicente López” y la “Asociación Pro-Vicente López” convocaron entonces a la participación vecinal en defensa del medio ambiente. Las protestas consistieron en la marcha lenta de varios vehículos por la Avda. Gral. Paz (que entonces era angosta), desde Puente Saavedra y luego sobre Panamericana hasta San Isidro o Vicente López. En total se realizaron cuatro o cinco marchas y en ninguna de ellas se produjeron inconvenientes de relevancia<sup>184</sup>.

No obstante, en relación con una de las movilizaciones —iniciada a las 10:30 del 4 de septiembre— se presentó una denuncia penal ante la posible comisión del delito previsto por el artículo 194 del Código Penal.

El intendente municipal de Vicente López, Enrique García, fue indagado y procesado por considerarse que era *prima facie* autor penalmente responsable de dicho delito. En su declaración indagatoria, el funcionario expresó que estaba en contra del proyecto en marcha en razón de que produciría daños sobre el medio ambiente y la desvalorización de los bienes inmuebles ubicados en el Partido de Vicente López. Asimismo, afirmó que su participación había tenido lugar en calidad de vecino afectado y no de intendente municipal. La situación de García fue finalmente tratada por la Sala II de la Cámara Federal de San Martín<sup>185</sup>, que revocó su procesamiento y lo sobreseyó, habiendo quedado firme dicha resolución.

Para así decidir, el Tribunal analizó el caso teniendo en cuenta que había dos plexos de derechos enfrentados “(...) que tienen como centro a la libertad de tránsito y a la de reunión”<sup>186</sup> y manifestó:

“(...) es evidente que la afeción al derecho de tránsito —aunque innegablemente molesta, y de un potencial pero cierto mayor disvalor, y que de haber alcanzado mayor extensión, habría conducido a otra solución al Tribunal—, está situada en cuanto al valor protegido, en la medida en que ha sido menoscabado, en un nivel axiológico menor que el derecho de reunión y los a él conexos, que se tornarían en ilusorios si se impusiese para su ejercicio un respeto absoluto por el valor circunstancialmente contrapuesto en el caso. También sería mucho más duradero y extenso en sus efectos tal inteligencia desfavorable a él, pues amenazaría de modo concreto la vigencia de una real forma republicana de gobierno, en la que la posibilidad de las expresiones individuales y colectivas ocupa un lugar esencial (...) Pocos casos como éste resultan aptos para representar la función de la justicia con la imagen de la balanza; unos gramos más en el otro platillo y distinta hubiera sido la sentencia de este tribunal”<sup>187</sup>.

### V.2.2.2 Manifestación de estudiantes en La Plata Provincia de Buenos Aires, 20/02/96

El 20 de febrero de 1996, estudiantes del grupo Quebracho fueron brutalmente reprimidos mientras se manifestaban para impedir la realización de una asamblea en la que la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) trataba la reforma de sus estatutos para incorporar las normas previstas en la Ley de Educación Superior —lo cual implicaba restringir la participación de los estudiantes en los órganos de gobierno y autorizar el cobro de aranceles—. La asamblea había intentado reunirse cinco días antes, pero los estudiantes habían bloqueado el acceso de los representantes al recinto mediante una cadena de manos entrelazadas. En esa ocasión la Policía no había actuado y fue por ello criticada<sup>188</sup>. Días después modificó bruscamente su accionar, cometiendo graves excesos.

---

<sup>184</sup> Testimonio de Víctor Bardesi.

<sup>185</sup> CFed San Martín; Sala Ia., c. Nro. 1603/95 Sec. 3 “DE ELIA, Marcos s /querella”; juzgado federal nro. 1 de San Isidro. Jueces: Narciso Juan Lugones, Jorge Eduardo Barral y Hugo Rodolfo Fossati.

<sup>186</sup> Op. Cit., consid. VI.

<sup>187</sup> Op. Cit.

<sup>188</sup> La Nación Line, 25/2/96.

En la protesta del día 20, policías de civil y sin identificación reprimieron a los manifestantes y 237 personas fueron detenidas, entre ellos había estudiantes, activistas y transeúntes.

Alrededor de las 18:30 de aquel día, unas 300 personas se movilizaron hacia el destacamento de la Guardia de Seguridad de Infantería para pedir por la libertad de los detenidos; lanzando piedras intentaron ingresar al lugar. La policía intervino intensamente con disparos de proyectiles de goma, dejando un saldo de varios heridos, entre ellos el camarógrafo de Canal 13, Hernán Ramos, que recibió cuatro impactos y fue internado en el Instituto Médico Platense<sup>189</sup>.

Como consecuencia de la represión pasaron a disponibilidad once policías bonaerenses, entre ellos el responsable del operativo, comisario inspector Julio Jorge Sáenz Saralegui, segundo jefe de la Unidad Regional La Plata. Por la agresión al camarógrafo Ramos, Saralegui fue, además, puesto a disposición de la justicia penal junto con otros cuatro agentes y posteriormente procesado.

### **V.2.2.3 Ocupación pacífica de la Catedral de Mar del Plata Provincia de Buenos Aires, 06-27/07/99**

El 6 de julio de 1999 un grupo de alrededor de 200 personas conformado por mujeres acompañadas por sus hijos menores y hombres pertenecientes a agrupaciones barriales se movilizaron hacia la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón para formular demandas de carácter social: trabajo, alimentos, atención primaria de la salud.

Al no ser recibidos por las autoridades del Gobierno municipal los manifestantes decidieron en asamblea dirigirse a la Catedral donde fueron atendidos por el Obispo de la Diócesis local, Monseñor José María Arancedo, quien les prometió interceder ante las autoridades comunales, provinciales y nacionales. En un principio, el Obispo solicitó a los reclamantes que regresaran a sus hogares, pero éstos le comunicaron que no abandonarían el edificio de la Catedral hasta tanto no encontraran alguna solución a su problemática, frente a lo cual el religioso consintió la ocupación pacífica del inmueble.

El día 22, el párroco José Ignacio Martínez, que no llevaba vestimenta que lo identificara como tal y que hasta entonces no había sido visto por los ocupantes oficiando misa, ingresó al interior de la Catedral, donde fue insultado, impedido de rezar y luego expulsado a los empujones. Tres días después, el religioso sufrió agresiones similares en el exterior del templo.

A raíz de estos sucesos, Monseñor Arancedo solicitó a los manifestantes que desocuparan la Catedral. Ese día, alrededor de las 9:00 de la mañana, personas ajenas al grupo de ocupantes los desalojaron a empujones, palazos y tiros, desencadenando un duro enfrentamiento. Al poco tiempo llegaron al lugar policías de la Seccional 1, que rodearon los laterales de la iglesia y esperaron la llegada del fiscal Aldo Carnevale. Cerca del mediodía, al conocerse la orden de desalojo dispuesta por el juez de garantías Marcelo Madina, arribó el Grupo Especial de Infantería de la Policía (GEO) y se produjeron nuevos enfrentamientos. Varias personas sufrieron heridas leves e incluso un niño de cuatro años fue golpeado<sup>190</sup>. Además, tres personas fueron detenidas: Graciela Isabel Meza, a Ricardo Alberto Berrozpe y a Esteban Emilio Alí. Posteriormente, los detenidos fueron procesados en orden al delito de usurpación de la propiedad por turbación de la posesión o tenencia (art. 181 inciso 3º CP).

En el juicio, los manifestantes resultaron absueltos. Para así decidir, el magistrado consideró la aquiescencia del Obispo y el hecho de que el representante del Ministerio Público Fiscal no había acreditado que concurrieran las circunstancias objetivas del ilícito (violencia o amenazas) ni el dolo requerido por la figura penal. Con respecto a las agresiones sufridas por el párroco José Ignacio Martínez, el juez manifestó que éstas no habían estado destinadas a la turbación de la posesión y destacó que, según el nombrado, el día 25 Alí le había pedido disculpas en razón de que ignoraba su condición clerical.

---

<sup>189</sup> La Nación Line, 21/2/96.

<sup>190</sup> Clarín Digital, 28/7/99.

#### V.2.2.4 Toma del Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires, 03/08/01

Durante varios días los representantes de 180 beneficiarios de planes de empleo provinciales, como el denominado Barrios Bonaerenses, protestaban por la falta de pago de los trabajos correspondientes al mes de julio de 2001<sup>191</sup>.

Luego de muchas negociaciones, el 3 de agosto se produjeron incidentes frente a la sede del Ministerio de Trabajo de la provincia. Alrededor de las 7:15, unos 200 miembros del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR) de Florencio Varela ingresaron al edificio público y lo mantuvieron “tomado” durante casi seis horas, intentando negociar con el titular del ministerio, Aníbal Fernández.

En el exterior, las fuerzas de seguridad desplegaban un impresionante operativo: alrededor de 200 agentes de los cuerpos de Infantería, Caballería, grupos especiales, bomberos, carros de asalto, más de 30 patrulleros y varios móviles no identificables con efectivos vestidos de civil y ostentando armas cercaron el edificio y prohibieron la circulación a dos cuadras a la redonda<sup>192</sup>.

Minutos antes de las 13:00 los desocupados decidieron abandonar el lugar. Roberto Martino, referente del MTR, manifestó: “hemos encontrado una amplia receptividad en el ministro, que va a evaluar la situación extendiendo la problemática social existente para luego darnos una respuesta”<sup>193</sup>.

Sin embargo, mientras los desocupados —a los que se habían sumado miembros de la Unión de Trabajadores Desocupados de Ensenada y Berisso (Utdeb) y del Partido de los Trabajadores por el Socialismo (PTS)— se dirigían a la estación de tren, y habiendo transitado tan sólo una o dos cuadras, agentes policiales dividieron la columna y varios efectivos de civil se lanzaron sobre Martino ante el enojo de los manifestantes que, arrojando piedras, intentaban impedir su detención. Según los miembros del grupo había personas con palos que no pertenecían a la agrupación.

La Policía arremetió con balas de goma y bastonazos y detuvo a 59 personas, que fueron trasladadas a la Comisaría 2da. de La Plata, en donde por la noche tuvo lugar una protesta de 500 manifestantes de distintas organizaciones estudiantiles y de derechos humanos que solicitaron su liberación. Los detenidos fueron indagados por los delitos de coacción agravada y atentado y resistencia a la autoridad<sup>194</sup>. Entre los detenidos, según sostuvo la abogada María del Carmen Verdú, había cuatro personas absolutamente ajenas al conflicto, dos de las cuales fueron sobreseídas el 31 de octubre.

En las actas correspondientes a las declaraciones indagatorias constan preguntas tales como cuál era el color de las banderas que portaba la agrupación, si los integrantes del movimiento utilizaban pañuelos para identificarse, si habían recibido dinero por manifestar ante la sede del Ministerio de Trabajo, o si conocían que alguien cobrara menos dinero del que le correspondiera de acuerdo al plan del que era beneficiario. Luego de las indagatorias los detenidos fueron trasladados a la cárcel de Florencio Varela. Algunos denunciaron haber recibido malos tratos. En la cárcel, personal penitenciario formuló preguntas similares a las referidas antes a muchos de los detenidos<sup>195</sup>.

En la causa intervenía el juez de garantías Guillermo Atencio. Con posterioridad, se trabó una cuestión de competencia entre el juzgado de Garantías y el juzgado federal del Dr. Coraza que demoró varios días en ser resuelta. A raíz de ello, los abogados de los manifestantes presentaron una acción de hábeas corpus ante la Suprema Corte Provincial, pero el mismo día, el juez federal dirimió la cuestión de competencia. Resolvió que no había coacción agravada y en consecuencia remitió las actuaciones a la justicia ordinaria. En razón de que la figura penal simple tiene menos pena que la figura agravada de

---

<sup>191</sup> Cfr. Según sostuvo en la indagatoria Roberto Martino, uno de los referentes más conocidos del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), los planes en cuestión consistían en pagos mensuales por trabajos en obra de entre \$120 y \$160.

<sup>192</sup> Página/12, 4/8/01.

<sup>193</sup> La Nación, 4/8/01.

<sup>194</sup> Intervinieron en aquella oportunidad abogados de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), de HIJOS La Plata y Ceprodh. El titular de la UFI 1 de La Plata, Dr. Heredia, tomó las indagatorias.

<sup>195</sup> Respecto de este episodio en particular, la APDH La Plata realizó una denuncia y participa en la causa.

competencia federal, luego de la resolución sobre competencia el juez de garantías concedió la excarcelación a todos los detenidos. Sin perjuicio de ello, el proceso continúa.

### V.2.3 Provincia de Chaco

#### V.2.3.1 Legislatura de la ciudad de Resistencia Provincia de Chaco, 17/05/00 y 10/01

##### *Los episodios del 17 de mayo de 2000<sup>196</sup>*

El conflicto entre los trabajadores del Estado provincial y el gobierno del aliancista Ángel Rozas —motivado, entre otras cuestiones, por el congelamiento de la bonificación por antigüedad para los salarios superiores a los 600 pesos— motivó la decisión de todos los gremios estatales de iniciar un paro de actividades.

Alrededor de 2 mil personas iniciaron la protesta movilizándose hacia la Casa de Gobierno. Luego un grupo de manifestantes se dirigió hacia la sede de la Legislatura, donde ese día serían tratadas cuatro leyes de ajuste remitidas por el gobernador —que por la noche fueron aprobadas—. En la Legislatura el despliegue policial, que contaba con unos 400 efectivos locales, incluía tropas antimotines y policía montada. Un grupo de personas intentó ingresar al edificio y se produjo un duro enfrentamiento entre la Policía —que intervino con gases lacrimógenos y proyectiles de goma— y aproximadamente 100 manifestantes. El grupo se dispersó, pero algunas personas lograron entrar a la sede Legislativa donde incendiaron una oficina. Se ocasionaron daños en otros edificios públicos y en la casa del presidente del bloque aliancista, el diputado Guillermo Agüero. Por su parte, el secretario general de la Unión del Personal Civil de la Provincia (UPCP), Raúl Vallejos, denunció que un grupo de policías ingresó a la sede del gremio —uno de los que había convocado al paro y en donde muchos afiliados se protegían— arrojando gases y produciendo destrozos.

Los acontecimientos del 17 de mayo dejaron un saldo de quince heridos y ocho detenidos.

##### *Octubre de 2001: nuevos reclamos, la misma respuesta<sup>197</sup>*

El 3 de octubre de 2001 fueron reprimidas unas 200 personas —trabajadores estatales, docentes y desocupados— que reclamaban frente a la sede de la Legislatura provincial, ésta vez por la no sanción de la ley de emisión de bonos provinciales (Quebracho) que, tal como había sucedido en mayo de 2000, finalmente fue aprobada.

Los efectivos policiales avanzaron luego de que los manifestantes derribaran un vallado que había sido dispuesto frente a la Legislatura. Balas de goma, gases lacrimógenos, perros y agua a presión enfrentaron a todos aquellos que rechazaban una política de mayor pobreza y recesión para los trabajadores chaqueños. Luego la policía montada arremetió contra los manifestantes, que intentaban protegerse en calles cercanas<sup>198</sup>.

### V.2.4 Provincia de Chubut

---

<sup>196</sup> Clarín Digital, 28/5/00.

<sup>197</sup> Equipo Nizkor Derechos Human Rights / Serpaj Europa; 4/10/01.

<sup>198</sup> Fueron detenidos en la Brigada de Investigaciones del Chaco: Miguel Angel Vargas, Luis Halupe, Ramon Sandoval, Manuel Ojeda, Silvestre Fogel, Francisco García, Ernesto Gómez, Marina Frenia y Arnaldo Acosta, del Movimiento de Desocupados 17 de Julio; Laura Molizano (a quien le robaron una cámara de video y le rompieron las filmaciones) y Patricia Acuña, de la Agrupación HIJOS del Chaco; también Marisol Cotelleso, candidata a diputada por el Polo Social. En la Comisaría 1ra de Barranqueras estuvieron detenidos Irma Torres, Carlos Cerrol, Luis Rivero y Felipe Fernández, también del movimiento de desocupados. El dirigente estatal de la Upcp, Fernando Cuestas, fue trasladado al Hospital Perrando a raíz de las lesiones que recibió.

#### **V.2.4.1 Corte de la ruta nacional 3, altura ciudad de Trelew Provincia de Chubut, 08-09/06/97**

Alrededor de las 17:00 del 8 de junio de 1997, un grupo de desocupados cortaron parte de la ruta nacional n° 3, en Trelew, reclamando puestos de trabajo que garantizaran un ingreso mensual de 400 pesos y la presencia de las autoridades. Las mujeres, a su vez, protestaban contra la Secretaría de Promoción del Hombre de la Municipalidad de Trelew por la escasez de los alimentos que recibían y porque los comedores comunitarios no funcionaban los sábados, domingos y feriados<sup>199</sup>. Concurrieron al lugar el Gobernador, Carlos Maestro, el ministro de Gobierno, José Luis Lizurume y el ministro de Salud y Acción Social, Carlos Lorenzo.

Luego de varias negociaciones con los funcionarios, en la tarde del día siguiente los manifestantes decidieron suspender transitoriamente la medida, esperando que el Ministro de Salud resolviera los reclamos de empleo y asistencia social que le habían formulado.

Sin embargo, las fuerzas de seguridad y autoridades provinciales identificaron en los acontecimientos a doce personas, que fueron luego procesadas por el juez Federal de Rawson, Esteban Cerra —cuñado del Gobernador—, en orden a los delitos previstos en los artículos 194 y 230 inciso 1ro. del CP, en éste último caso con la disminución del art. 232. No ha habido condenas en el caso.

#### **V.2.4.2 Corte de la ruta nacional 3, altura ciudad de Comodoro Rivadavia Provincia de Chubut, 14/08/97**

El 14 de agosto de 1997, en el marco de una huelga general convocada por la CTA, se realizó una manifestación social, gremial y política por la cual fue cortada la ruta nacional n° 3, en Comodoro Rivadavia. El corte duró dos horas, y existía un camino alternativo para circular.

Seis personas fueron identificadas y procesadas por la presunta infracción al art. 194 CP<sup>200</sup>. El 14 de julio de 1999 el Juzgado Federal de Comodoro Rivadavia, a cargo del Dr. Ricardo Napolitani, condenó a Miguel Ángel Gatti —presidente de la Asociación Vecinal del Barrio José Fuchs y militante comunista de Comodoro Rivadavia— y a Walter Dante Natera —secretario general de ATE de la misma ciudad— a la pena de cinco meses de prisión en suspenso y costas por el delito de entorpecimiento del transporte por tierra. Para que la sanción no se hiciese efectiva, ambos debían realizar trabajos no remunerados de dos horas por semana, durante dos años. Los abogados Eduardo Hualpa y Oscar Zenón Acevedo, defensores de los condenados, interpusieron recurso de casación. El 22 de junio de 2000 la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal<sup>201</sup> anuló la sentencia condenatoria, apartó al juez de grado y remitió la causa a nuevo juicio<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> Trelew, la segunda ciudad de Chubut, tiene poco más de 90 mil habitantes y, según datos de la Confederación General del Trabajo local, hay 10 mil desocupados. La Nación Line, 10/6/97.

<sup>200</sup> La causa es "Gatti Miguel Ángel y Natera Walter Dante y otros s/pta. Infracción Art. 194 CP".

<sup>201</sup> Integrada por los Dres. Gustavo Hornos, Amelia Berraz de Vidal y Ana María Capolupo de Durañona y Vedia.

<sup>202</sup> En su resolución, el tribunal consideró que en el fallo condenatorio no se había realizado una correcta descripción de la acción supuestamente llevada a cabo por Gatti y Natera para impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento del transporte terrestre (art. 194 CP), señalando que, en casos como éste —en los que interviene un elevado número de personas— "(...) el concepto de autoría adquiere particular significación, haciéndose necesario (...) determinar los roles cumplidos en cada caso por cada uno de los sujetos presentes en el lugar (...)". Por otra parte, cuestionó que el juez de grado calificara a la manifestación como no pacífica, para así descartar el ejercicio legítimo de un derecho como causal de justificación, dado que dicha circunstancia fáctica no había sido incluida en la acusación, lo cual resultaba violatorio de la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio. En consecuencia, el tribunal consideró arbitraria la reconstrucción fáctica de la sentencia del juez federal en su fallo. Por no estar descripta la participación de cada uno de los acusados en los hechos, por un lado, y debido a que se incorporó una característica del suceso (la violencia) que no había sido debidamente puesta en conocimiento de la defensa. Al momento de redacción de este informe no se había realizado el juicio de reenvío.

### **V.2.4.3 Corte de la ruta nacional 3, altura ciudad de Trelew Provincia de Chubut, 04/06/02**

En las primeras horas de la mañana del 4 de junio de 2002 un grupo de 200 personas conformado por desocupados de la UOCRA comenzaron un corte de la ruta nacional n° 3, esperando dialogar con autoridades del Gobierno. Los radios y los medios de comunicación difundieron declaraciones del Intendente José Gatica (UCR), solicitando públicamente la represión de los manifestantes.

La fiscal Estela Lamas prescindió de reprimir el conflicto y luego de tres días un grupo de Sindicatos encabezados por ATE<sup>203</sup> negoció el levantamiento del corte. De todas formas, se inició un proceso penal. A los participantes se les imputó la infracción a la norma del artículo 194 CP y fueron procesados sin prisión preventiva el 13 de agosto de 2002. Entre quienes están bajo proceso se encuentran Alfonso Islas Cardenas, Hugo Fernando Orrego; Juan Enrique Alff; Esteban Haidamasch y Rubén Ricardo Romero. La decisión fue apelada y se espera una decisión de la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia.

## **V.2.5 Provincia de Córdoba**

### **V.2.5.1 Corte de la ruta 38 en Cruz del Eje Provincia de Córdoba, 08/06/00<sup>204</sup>**

El 6 de junio de 2000, en Cruz del Eje, la ciudad más golpeada por la desocupación y la pobreza en la provincia de Córdoba, entre 300 y 400 desocupados cortaron la ruta nacional n° 38 durante cuatro horas. Luego de la intervención pacífica de los vecinos, la ruta fue desalojada.

Esa noche, el intendente Mario Blanco (PJ) había prometido a los manifestantes 390 planes Trabajar. Sin embargo, dos días más tarde el funcionario informó a una comisión de desocupados que había existido una confusión: a la ciudad de Cruz del Eje sólo le serían asignados aproximadamente 100 planes, pues los 390 correspondían a todo el departamento, que lleva el mismo nombre. Ante el anuncio, los manifestantes decidieron en asamblea volver a cortar la ruta. Por orden del fiscal Raúl Casado y bajo la dirección del jefe de la Policía, Luis Iturri, ésta reprimió duramente cuando los desocupados intentaban acercarse a un puente que cruza el río Cruz del Eje, dejando un saldo de tres heridos y cuatro detenidos.

Sin embargo, el corte continuó hasta el 9 de junio —con una cantidad de manifestantes diez veces mayor a la del día anterior— y finalizó luego de que el ministro de Gobierno, Oscar González, ofreciera 360 puestos de trabajo y la liberación de los detenidos.

### **V.2.5.2 Protestas contra el intendente de la ciudad de Córdoba Provincia de Córdoba, 11/01/02**

El 11 de enero de 2002, más de 400 trabajadores municipales e personas provenientes de distintos barrios obreros se reunieron en una asamblea en rechazo al anuncio del intendente Germán Kammerath quien había informado que la municipalidad no contaba con fondos suficientes para abonar a sus empleados los sueldos de diciembre. Desde hacía ya dos años, los empleados denunciaban licitaciones irregulares y desmantelamiento de servicios, y la protesta se sumó al contexto de conflicto general del municipio —falta de inspectores de tránsito, basura domiciliaria sin recolectar y carencias de insumos básicos en cada dispensario<sup>205</sup>—.

---

<sup>203</sup> Uno de los gremios que reúne a los trabajadores estatales.

<sup>204</sup> Clarín Digital, 9 y 10/6/00

<sup>205</sup> Página/12, 12/1/02.

Se produjo un brutal enfrentamiento con la Policía local —piedras y proyectiles caseros de un lado y balas de goma del otro— en el que diez empleados resultaron heridos y al menos dos personas fueron detenidas<sup>206</sup>.

## V.2.6 Provincia de Jujuy

### V.2.6.1 Protesta de desocupados en la ciudad de San Salvador Provincia de Jujuy, 20/09/02<sup>207</sup>

El 20 de septiembre de 2002 desocupados de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), ATE y otras organizaciones, convocaron a una concentración para “que se vayan todos”. Finalizada, hubo una violenta intervención policial que concluyó con 109 detenidos, decenas de heridos, rotura de los frentes de vidrios de 29 negocios, quince automóviles y dos patrulleros dañados.

Entre los detenidos hubo hombres, mujeres —acompañadas por niños— y adolescentes, dato que fue confirmado por el jefe de la policía local, el coronel (R) Carlos Carrizo Salvadores. El problema comenzó al finalizar el acto en la plaza Belgrano, frente a la Casa de Gobierno, con unas 3500 personas que exigían que “todos (los políticos) se vayan a la casa”. En la desconcentración por la calle Necochea, en el centro de la ciudad de San Salvador de Jujuy, se produjo un intercambio de palabras e insultos entre manifestantes y policías. Entonces, un grupo de la guardia de infantería de la policía comenzó a tirar gases lacrimógenos y balas de goma contra los desocupados. Éstos respondieron con piedras mientras eran perseguidos hasta el puente Necochea (sobre el río Xibi-Xibi) donde hubo varios detenidos.

La fuga masiva, la represión policial y los incidentes se trasladaron luego hacia la zona de la terminal de ómnibus donde, en medio de una nube de gases, se registraron más detenciones. Los desocupados corrieron a ocultarse y protegerse en casas particulares de los barrios Mariano Moreno, Cuyaya y Cerro Las Rosas, pero esto no puso freno a la acción policial cuyos efectivos entraban violentamente en las viviendas —algunas veces pateando puertas— y sacando a los jóvenes a la rastra<sup>208</sup>.

El 20 de septiembre, también, el juez ordenó la captura de otras 23 personas, integrantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Muchas de ellas, al ver que algunos compañeros habían recuperado su libertad, se presentaron ante el juez y fueron indagadas el 15 de octubre. Desde entonces quedaron detenidas a la espera de la resolución de su situación procesal<sup>209</sup>.

## V.2.7 Provincia de La Rioja

### V.2.7.1 Corte de ruta en Aimogasta Provincia de La Rioja, 25/05/01

En Aimogasta, 100 kilómetros al norte de la capital provincial, unas cincuenta familias de pequeños productores —aproximadamente 200 personas, entre ellas ancianos y niños—, que habían

---

<sup>206</sup> Clarín, 12/1/02.

<sup>207</sup> Parte sustancial de la información ha sido suministrada por la abogada Mariana Vargas, titular de la defensa de varios de los militantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) de Jujuy. Ver también, Capítulo III, acápite III.4.3.

<sup>208</sup> Al mes de octubre de 2002, del total de detenidos, sólo uno permanecía en esa situación, el resto continuaba sometido a proceso a disposición del juez Juárez Almaraz. En la persecución de los manifestantes la justicia provincial utilizó el artículo 213 bis del Código Penal que, como hemos señalado en capítulos anteriores, carece de legitimidad sustantiva. Si bien ninguno de los manifestantes está procesado actualmente en orden a esta figura, el juez de intervención ha dictado respecto de muchos de ellos auto de falta de mérito, lo que no erradica de modo absoluto la posibilidad de su aplicación futura.

<sup>209</sup> Una de las abogadas defensoras en el proceso, Mariana Vargas, denunció que muchas personas fueron imputadas sólo en virtud de su filiación sindical, por ejemplo, todos los integrantes de las comisiones directivas del sindicato SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales), aun cuando en algunos casos ni siquiera habían participado de la marcha.

cortado parcialmente la ruta 75 en protesta por el bajo precio de la aceituna, fueron severamente reprimidas por la policía de La Rioja, con balas de goma y gases lacrimógenos.

Los manifestantes querían impedir el paso frente a la posibilidad de que arribaran camiones con aceitunas de otras provincias con destino a las industrias de Aimogasta<sup>210</sup>. Alrededor de las 20:30 del 25 de marzo, la Infantería arribó al lugar y comenzó a reprimir. Los olivicultores resistieron el desalojo hasta que finalmente la ruta quedó despejada, dejando como saldo ocho manifestantes detenidos y el mismo número de heridos.

## **V.2.8 Provincia de Misiones**

### **V.2.8.1 Protesta en la ruta nº 12**

**Provincia de Misiones, 02/02<sup>211</sup>**

En febrero de 2002, tras haber participado de movilizaciones de protesta realizadas por grupos de desocupados sobre la ruta nº 12, que une Posadas con Iguazú, tres integrantes del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y una religiosa de la Diócesis de Puerto Iguazú fueron detenidos y trasladados por efectivos de Gendarmería hasta la localidad de Eldorado, por imputárseles el delito previsto en el artículo 194 CP. Julio Benítez, Laura Giménez, Cristina González de Benítez y la hermana Adela Helguera fueron posteriormente procesados por el juez Archiro Doi, a cargo del Juzgado Federal nº 2 de Eldorado.

### **V.2.8.2 Detenciones y hostigamientos en la ciudad de Posadas**

**Provincia de Misiones, 05-06/02<sup>212</sup>**

Desde el 29 de mayo de 2002 un grupo de agricultores y peones rurales, en coordinación con las organizaciones gremiales CTA, CCC y otras organizaciones empresariales y profesionales iniciaron una serie de movilizaciones semanales pacíficas contra la política general del gobierno que, entre otras cosas, ha traído como consecuencia gravísimos índices de desnutrición infantil, el colapso casi total del sistema de salud pública, el atraso en el pago de sueldos estatales y altísimos niveles de pobreza e indigencia<sup>213</sup>.

El 27 de junio a las 21:30, tres personas de civil detuvieron a Gustavo Ecurra, militante de la CCC, quien, encapuchado, fue introducido en un automóvil Ford Falcon verde mientras era amenazado de muerte. Al día siguiente 20 personas fueron detenidas en un corte de ruta a la altura de la localidad de San José, a 60 km de Posadas.

## **V.2.9 Provincia de Neuquén**

### **V.2.9.1 Detención de gremialistas**

**Provincia de Neuquén, 11/01/02**

---

<sup>210</sup> Clarín Digital, 26/3/01.

<sup>211</sup> Ver: Queja presentada por la Central de los Trabajadores Argentinos CTA ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Mayo de 2002. Página/12, 13/02/02.

<sup>212</sup> La mayor parte de la información fue suministrada por María Silvia Coutoune.

<sup>213</sup> Entre las manifestaciones se cuenta, por ejemplo, la del 13 de junio, en la Plaza Central 9 de Julio, a la que concurren casi 10 mil personas. Con relación a los índices de nutrición de la provincia, en junio de 2002 el Ministerio de Salud Pública registraba más de 67 mil niños y niñas desnutridos, de acuerdo a la información publicada por el Diario Digital Vox Populi, el 18 de noviembre de 2002.

De los casi tres mil trabajadores que hasta fines de enero de 2002 habían sido procesados en todo el país por su participación en cortes de ruta y actos de protesta, la cifra más alta se registra en la provincia de Neuquén donde 400 personas se hallan en esa situación<sup>214</sup>.

El 11 de enero de 2002 cuatro dirigentes de la CTA y de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de Neuquén —Julio Fuentes<sup>215</sup>, secretario general, Horacio Fernández, Hilda “Tita Locatti” y Miguel Peralta— fueron detenidos bajo los cargos de coacción agravada, daños y lesiones. Dos de ellos fueron llevados desde el local sindical y los otros dos luego de sendos allanamientos en sus domicilios.

La causa se originó en un acontecimiento producido dos días antes. Pero el conflicto entre los gremialistas y el gobierno era bastante más general: una movilización popular convocada por ATE y CTA había impedido que el Gobernador Jorge Sobisch concretara una denominada “alianza estratégica” con la compañía española Repsol<sup>216</sup> y la privatización del sistema Jubilatorio y de Asistencia Social concentrados en el Instituto de Seguridad Social de Neuquén (ISSN).

El 9 de enero se realizó una protesta por la suspensión de las prestaciones médicas a 50 mil afiliados y el retraso en el pago de jubilaciones —que contrastaba con un plan de jubilaciones de privilegio para funcionarios judiciales que se había puesto en práctica<sup>217</sup>—. Cuando todos los gremios estatales reclamaban por el vaciamiento del ISSN, un grupo de manifestantes, entre los que se encontraban los mencionados dirigentes de la CTA y de ATE de Neuquén, ingresó al cuarto piso de la sede del instituto agrediendo al titular del organismo, Gerardo Hettinger.

En las declaraciones indagatorias, los gremialistas se limitaron a expresar que no tenían vinculación ninguna con las agresiones a Hettinger. Los abogados defensores, Sergio Mayorga y Juan Kairúz, expresaron su disconformidad con el proceder del juez, quien al momento de las indagatorias no había notificado correctamente a los detenidos de las acusaciones y les había negado a los letrados el acceso al expediente.

Al día siguiente, el juez Alfredo Velazco Copello rechazó los pedidos de libertad respecto de los detenidos y los acusó de coacción agravada por entender que los sucesos que se dieran en el Instituto tenían como fin hacer renunciar “a los golpes” a Hettinger. Es necesario destacar que el propio Hettinger y otros quince testigos declararon que no mediaron palabras ni amenazas por parte de Fuentes o los otros procesados. Ese mismo día se confirmó que había otras siete personas con pedido de captura, entre ellos el secretario adjunto de ATE, César Sagredo, y la secretaria gremial Alejandra Barragán. El magistrado rechazó los pedidos de eximición de prisión presentados en favor de éstos, pero accedió a un pedido del abogado Juan Kairuz de disponer el arresto domiciliario para Hilda Locatti, quien tiene más de 60 años.

El 13 de enero, alrededor de 1500 militantes de ATE y trabajadores y dirigentes de izquierda se movilizaron para reclamar la liberación inmediata de los detenidos.

Cinco días más tarde, Velasco Copello tomaba nuevas declaraciones a testigos mientras unas tres mil personas se convocaban en una manifestación de heterodoxa conformación procurando conseguir una definición favorable del magistrado con relación a los cuatro dirigentes detenidos.

Ese mismo día, Roberto Peña, colaborador de Fuentes, fue secuestrado. Según denunció, en la Comisaría 5ª de Centenario le pegaron y lo amenazaron de muerte<sup>218</sup>.

El 23 de enero, durante la feria judicial, la Cámara Penal avaló al juez Velasco Copello y negó la excarcelación a Julio Fuentes, quien ya llevaba doce días detenido. Al día siguiente seis mil personas reclamaron en la capital neuquina la liberación de los dirigentes gremiales. En esta manifestación

---

<sup>214</sup> Verbitsky, Horacio, Página/12, 22/1/02.

<sup>215</sup> Al momento de los hechos el gobernador Sobisch ya había iniciado varias causas penales contra Fuentes por su participación en actos de protesta.

<sup>216</sup> La supuesta “alianza estratégica” con Repsol significaba la prórroga por diez años de la explotación de Loma de La Lata (el mayor yacimiento gasífero de América y uno de los más grandes de petróleo) y por ello una transferencia de ingresos de 40 mil millones de dólares a la empresa española. Verbitsky, Horacio, Página/12, 22/1/02.

<sup>217</sup> Op. Cit.

<sup>218</sup> Op. Cit.

participaron, junto a ATE, UOCRA y CTERA, legisladores del PJ y del ARI. El juez debía decidir, al día siguiente, la situación procesal y la libertad de los detenidos.

El sábado 26 a las 3:00 Fuentes, Locatti y Fernández recuperaron la libertad, cuando Velasco Copello decidió que no tenía elementos para resolver si los acusados habían o no cometido coacción agravada. El magistrado señaló que no logró obtener pruebas suficientes “que permitan afirmar que Fuentes y Fernández hayan instado a los manifestantes a desplegar las conductas ilícitas” que sucedieron el 9 de enero<sup>219</sup>. La decisión judicial, además, incluyó el levantamiento de cuatro pedidos de captura.

## **V.2.10 Provincia de Río Negro**

### **V.2.10.1 Corte de la ruta 237 en Bariloche: la Justicia condena a la maestra Marina Schifrin Provincia de Río Negro, 21/03/97<sup>220</sup>**

El 21 de marzo de 1997, entre las 13.30 y las 15.00, alrededor de 300 personas convocadas por distintas agrupaciones cortaron la ruta nacional nº 237 cerca de la estación terminal de San Carlos de Bariloche y sobre el puente Ñireco, en protesta contra las reducciones salariales impuestas por el gobierno provincial y en defensa de la educación pública. A raíz de estos sucesos, el juez federal de Bariloche Leónidas Moldes condenó a la maestra Marina Schifrin, quién había participado en la manifestación, a tres meses de prisión en suspenso como coautora del delito de impedir y entorpecer el normal funcionamiento de los medios de transporte por tierra y aire sin crear una situación de peligro común (194, CP). Lo más alarmante es que el magistrado dispuso que Schifrin no podría concurrir durante dos años a concentraciones en rutas interjurisdiccionales donde se reunieran más de diez personas.

La defensa, al recurrir en casación, cuestionó el juicio sobre la tipicidad de la conducta y, subsidiariamente, invocó el ejercicio de un derecho como causal de justificación, alegando, en ambos casos, que los hechos que motivaron el proceso estaban amparados por los derechos constitucionales de expresión, reunión, asociación y petición a las autoridades.

La Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP) confirmó por mayoría la condena y convalidó una preocupante línea jurisprudencial que otorga cobertura institucional al control penal sobre la acción política. Es de destacar —por su inusitado apartamiento de toda concepción mínimamente sustantiva de la democracia— la afirmación de los jueces Alfredo H. Bisordi y Lilliana E. Catucci quienes sostuvieron que la “única forma legítima y verificable” de la expresión soberana del pueblo es el sufragio y que “otros tipos de expresión de la voluntad popular, tales como reuniones multitudinarias en plazas o lugares públicos, encuestas, huelgas, lock-outs u otros medios de acción directa, no reflejan realmente la opinión mayoritaria del pueblo, sino a lo sumo la de un grupo sedicioso”.

Aun cuando señalaron que “se ha iniciado desde hace casi seis años una forma de protesta social consistente en diarios cortes de ruta y caminos en todo el territorio”, los magistrados concluyeron de todos modos que la absolución de la maestra hubiera sido “una formidable contribución al caos, la anarquía y la destrucción de los derechos”. Sin embargo, y muy a pesar de tan tajante afirmación, es dudoso que la sentencia comentada contribuya de algún modo eficaz a aventar siquiera la probabilidad de las angustiantes consecuencias que presagia.

## **V.2.11 Provincia de Santa Cruz**

### **V.2.11.1 Corte de la ruta provincial nº 43, localidades de Las Heras y Pico Truncado Provincia de Santa Cruz, 07-08/02**

---

<sup>219</sup> Diario Río Negro, edición digital, 29/01/02.

<sup>220</sup> Ver también Capítulo III, acápite II.3.5.

El 27 de julio de 2002, un grupo de desocupados cortó la ruta provincial nº 43, que comunica la localidad de Las Heras —con 9.500 habitantes y un índice de desocupación cercano al 30%— con Pico Truncado<sup>221</sup>. Otros trabajadores decidieron bloquear parcialmente la ruta provincial nº 12, para exigir que la petrolera Repsol-YPF diera cumplimiento al convenio colectivo de los “ayudantes de oficio” que daría trabajo a casi 300 personas en la zona norte de la provincia.

En los días que siguieron se registraron problemas de abastecimiento en diversas localidades, como Los Antiguos, donde las autoridades municipales radicaron una denuncia penal ante la jueza Cristina Lembeye, quien ordenó dos veces el desalojo de los piqueteros. A pesar de tal resolución, la Policía no intervino.

Desde el gobierno local, el subsecretario de Interior de la provincia, Juan Bontempo, manifestó que la protesta era parte de estrategias funcionales a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), que buscaba generar situaciones de intranquilidad en la provincia. El funcionario señaló, además, que la decisión de que las fuerzas de seguridad no actuaran había sido tomada por el gobernador Néstor Kirchner<sup>222</sup>.

La situación se complicó el 5 de agosto por la mañana, cuando una camioneta de una empresa contratista de Repsol-YPF embistió a los manifestantes, hiriendo a doce de ellos. Ante esta circunstancia el conflicto se agudizó. Cerca de 20 desocupados se dirigieron a la playa de tanques de Repsol-YPF y allí amenazaron con provocar una explosión.

Se realizaron varias reuniones entre desocupados y autoridades municipales; el intendente de Las Heras, José Luis Martinelli, viajó a Río Gallegos para reunirse con el Gobernador, llevando un petitorio que incluía fuentes de trabajo con 700 pesos de sueldo, contratación de una Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) y de una obra social, y el expreso pedido de que se exigiera a compañía petrolera el puesto de ayudantes de oficio<sup>223</sup>.

El 6 de agosto la jueza Lembeye dispuso una nueva orden de desalojo pero nuevamente la Policía no actuó. Esa tarde se decidió en asamblea que el piquete fuera levantado hasta tanto se conociera el resultado de la reunión que mantendrían en Río Gallegos autoridades provinciales y municipales pero alrededor de 50 manifestantes se reunieron en la playa de tanques.

A través del Sindicato de Petroleros Privados de Santa Cruz, la empresa ofreció 80 puestos de trabajo y la provincia insistió sobre la oferta de crear trabajo por medio de las cooperativas que tienen a su cargo la obra pública en las localidades del norte santacruceño. Si bien en un principio los desocupados exigían 200 puestos, el día 7 se arribó a un acuerdo y desocuparon la playa de tanques: se otorgarían 80 empleos en distintas empresas petroleras, sueldos de 500 pesos y aportes jubilatorios<sup>224</sup>.

## V.2.12 Provincia de Tucumán<sup>225</sup>

### V.2.12.1 Protestas sociales y respuestas del Estado Provincia de Tucumán, 12/01-10/02

La provincia de Tucumán atraviesa en la actualidad una profunda crisis socioeconómica e institucional, especialmente agravada a partir de diciembre de 2001. Entre esa fecha y los primeros meses

---

<sup>221</sup> La Nación Line, 6/8/02.

<sup>222</sup> La Nación Line, 1/8/02.

<sup>223</sup> Op. Cit., 6/8/02.

<sup>224</sup> Clarín Digital, 8/8/02.

<sup>225</sup> Este acápite ha sido elaborado a partir del informe *Criminalización de la protesta social y otras respuestas estatales ante la protesta en Tucumán, Diciembre de 2001 a Octubre de 2002*, íntegramente elaborado por el Programa de Educación e Investigación de ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales), con la colaboración de Leonardo Filippini, Andrés Garmendia, Manuel García Fernández y Elina Nazar.

de 2002 el 62.9 % de la población de la provincia estaba bajo la línea de pobreza<sup>226</sup> y la desocupación superaba el 20% —75 mil jefes y jefas de hogar se encontraban desempleados<sup>227</sup>—. Esos datos, sumados a la devaluación de los salarios y el atraso en los pagos, la suspensión de varios subsidios a desocupados, el colapso de los sistemas estatales de salud y educación y, por otro lado, un mayor reclamo de transparencia de los actos de gobierno e independencia de los poderes estatales por parte de los ciudadanos, llevaron la conflictividad a un nivel sin precedentes.

En este contexto, se multiplicaron los reclamos encabezados por las organizaciones de desocupados<sup>228</sup>. Sólo entre diciembre de 2001 y octubre de 2002 se produjeron al menos 185 protestas de diferentes tipos con un grado de participación variable<sup>229</sup>. Las rutas de la provincia fueron cortadas al menos en 61 oportunidades y se realizaron unas 70 manifestaciones frente a la Casa de Gobierno en San Miguel de Tucumán. Los ejes de las protestas eran tres: ayuda social, pago de salarios atrasados, transparencia y buen gobierno.

Frente a estos reclamos, la acción estatal tuvo dos manifestaciones, por un lado, la criminalización del corte de ruta como forma de manifestación del descontento social, y —con esa base— la persecución judicial de líderes sociales. Por otro lado, el intento de quitar legitimidad a los reclamos y justificar de esa forma la represión por la fuerza. La protesta social y la respuesta estatal en Tucumán, si bien compartieron rasgos similares a los del resto del país, tuvieron características distintivas a nivel local que merecen ser analizadas, por el peligro que entrañan para la vigencia de los derechos humanos y la democracia en la provincia.

#### *Criminalización de la protesta: el acoso judicial*

En Tucumán, el dirigente de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) Rubén Porta, el dirigente del Frente de Sindicatos Municipales del Interior (FSMI), el titular del Sindicato Municipal de Aguilares Vicente Ruiz, y el dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Construcción (Sitracon), Celso Sosa, están siendo perseguidos judicialmente por cortes de ruta realizados con anterioridad al año 2001. Ruiz tiene alrededor de una decena de causas en su contra y, aunque fue absuelto en varias de ellas, aún pesan sobre él varios pedidos de embargo y constantemente es llamado a presentarse ante los tribunales, lo que constituye una forma de hostigamiento personal. Recientemente la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán ha confirmado el procesamiento y embargo por cinco mil pesos en contra de José Antonio Teri, titular del Sindicato del Personal de Vialidad, por un corte de ruta producido el 2 de septiembre de 1999, bajo la figura delictual de “intimidación pública”.

Esta persecución estatal tuvo su auge durante el gobierno de Antonio Bussi<sup>230</sup> pero continuó durante el actual gobierno justicialista.

#### *La represión del 6 de febrero de 2002*

El 6 de febrero de 2002 una manifestación de la Corriente Clasista y Combativa solicitaba la creación de puestos de trabajo transitorios para desocupados del sur de la provincia. El grupo —unas 300 personas en su mayoría mujeres, niños y jóvenes— fue reprimido con gases lacrimógenos en pleno

---

<sup>226</sup> Informe provincial Tucumán Abril de 2002, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Presidencia de la Nación, 2002.

<sup>227</sup> En algunas ciudades que solían vivir de la industria azucarera (antaoño principal actividad de la provincia y hoy en una gravísima crisis) la tasa de desocupación llega a un 60% de la población económicamente activa.

<sup>228</sup> De acuerdo a informes de la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación que los medios de comunicación difundieron en octubre de 2002, Tucumán ocupaba el tercer lugar en el país en cuanto al número de protestas realizadas desde el comienzo del año. La Nación, “Se mantiene alto el piso de las protestas”, 15/10/02.

<sup>229</sup> Informe “Datos sobre la protesta social en Tucumán”; ANDHES, mimeo, septiembre de 2002.

<sup>230</sup> Ex funcionario durante la última dictadura militar en Argentina, acusado de crímenes de lesa humanidad y en libertad por las leyes de amnistía sancionadas en Argentina durante la década de 1980.

centro de la ciudad. Como resultado, alrededor de 20 personas resultaron heridas<sup>231</sup> y se denunció la presencia de infiltrados que promovían los desmanes para justificar la intervención policial.

### *El despliegue de seguridad para amedrentar las protestas*

El 9 de septiembre se realizaría una manifestación frente a la Casa de Gobierno en reclamo del pago adeudado de 30 mil pesos en subsidios estatales a comedores infantiles del sur de la provincia. El Gobierno desplegó un batallón de Gendarmería Nacional de 400 efectivos con base en Santiago del Estero<sup>232</sup>. Estos agentes y cuatro mil policías provinciales militarizaron la ciudad desde el día anterior a la protesta. En medio de una sofocante vigilancia, el acto se concretó sin incidentes, aunque la participación mermó notablemente ante el temor provocado por el operativo de seguridad. El Gobierno realizó además una denuncia preventiva en la Justicia Federal por posibles disturbios, lo que constituye un hecho inédito en materia judicial<sup>233</sup>.

En general, el acoso y la represión se traduce en prácticas como amenazas, agresiones y provocaciones de agentes policiales y de servicios de inteligencia en los actos públicos, la prohibición del paso a los manifestantes que vienen del sur a la capital por medio de controles de ruta, o declaraciones en torno a la filiación política de izquierda de las agrupaciones, pretendiendo negarles, con este argumento, la representación de los sectores más necesitados.

### *La intervención de fuerzas para-estatales en el control de las protestas*

Entre diciembre de 2001 y octubre de 2002 se registró la participación en tareas estatales de gran importancia (como las relativas a seguridad) de actores paraestatales, relacionados con conocidas mafias vernáculas y con sectores gremiales partidarios del actual gobierno provincial. Estos grupos han ido consolidando su poder durante los últimos años y —a cambio de dinero e influencias— han llegado a actuar como una fuerza *para-policial* al servicio del Estado tucumano, ejecutando acciones que la ley y la democracia prohíben.

Se trata principalmente de dos grupos que responden: por un lado, a los dueños de la empresa de remises “5 estrellas” y directivos del gremio ARUT (Asociación de Remiseros Unidos de Tucumán), muy conocidos a nivel local por su accionar como grupo delictivo de tipo mafioso durante la década de 1980. Por otro lado, algunos sectores sindicales partidarios del actual gobierno, encolumnados tras la figura del dirigente sindical Juan Jesús Soria y algunos otros “punteros” políticos con gran capacidad de movilizar personas para actos proselitistas.

Su enfrentamiento con las fuerzas policiales y con las de Gendarmería Nacional es notoria<sup>234</sup> y algunos hechos evidencian su poder e impunidad<sup>235</sup>. Pero lo más preocupante es su conexión con el gobierno de la provincia.

---

<sup>231</sup> La Gaceta, 7/2/02.

<sup>232</sup> El operativo ocasionó al Gobierno provincial un gasto de 35.490 pesos. La Gaceta, 4/10/02.

<sup>233</sup> La Gaceta, 27/09/02.

<sup>234</sup> En junio de 2002, remiseros de “5 estrellas” rodearon la Brigada de Investigaciones de la Policía de la Provincia para obligar a los agentes a dejar en libertad a uno de los conductores de la empresa, detenido por su presunta participación en un robo. También se registraron varios incidentes los trabajadores de “5 estrellas” y agentes policía y de Gendarmería Nacional ante los controles vehiculares en la ciudad de San Miguel de Tucumán. La Gaceta, 5-6-7/06/02.

<sup>235</sup> El 3 de junio, por ejemplo, un remisero de “5 estrellas” fue detenido por dos policías que secuestraron el vehículo porque había sido utilizado en un robo cometido esa misma mañana. Minutos más tarde llegó una camioneta con las siglas de ARUT, de la que bajaron ocho personas armadas que agredieron gravemente a los agentes (uno de ellos denunció haber sufrido desprendimiento de riñón, fractura de tabique nasal y otras lesiones). Además, les robaron el handy y mil pesos de sueldo de uno de ellos y se llevaron a la fuerza el vehículo secuestrado. Más tarde, unos 100 móviles de “5 estrellas” rastrollaron el barrio Villa Mariano Moreno buscando al joven que habría estado implicado en el robo. Cuando lo encontraron comenzaron a golpearlo brutalmente. Los policías que intentaron intervenir también fueron agredidos por los remiseros. Hasta la fecha no hay ningún detenido ni procesado por estos hechos. “Violento ataque de remiseros a un policía”, La Gaceta, 4/6/02.

Las acciones delictivas comunes o actos mafiosos encuentran su mayor gravedad cuando entran en connivencia con los poderes públicos, conformando un poder de choque paraestatal en las protestas sociales, como muestran los casos que se relatan a continuación.

Durante los días 19 y el 20 de diciembre de 2001, por ejemplo, la remisería "5 estrellas" y el dirigente Jesús Soria y sus seguidores fueron llamados por el gobierno para controlar los saqueos a comercios. Se desplegaron para vigilar las entradas a los dos grandes hipermercados de San Miguel de Tucumán, portando armas a la vista de todos, realizando las tratativas con los dueños de los comercios y con los manifestantes que pedían bolsones de comida. Cuando los empresarios definieron la entrega de los alimentos, esta fuerza para-policial organizó el reparto y la distribución en nombre del Estado provincial. Ningún funcionario ensayó una explicación para este proceder irregular.

El 28 de enero de 2002 se realizó un "cacerolazo" frente a la Casa de Gobierno local para exigir mayor transparencia en la gestión estatal. Hacia las 21:00, cuando los manifestantes se encontraban reunidos de manera pacífica, ingresó una columna de personas pertenecientes a dos gremios oficialistas: las "62 Organizaciones Peronistas" al mando del dirigente Juan Jesús Soria y ARUT (Asociación de Remiseros Unidos de Tucumán), liderada por Rubén Ale. Comenzaron a lanzar elementos de pirotecnia contra los manifestantes, golpeándolos a puñetazos y arrojándoles naranjas, para provocar finalmente su dispersión. Los periodistas que cubrían el hecho también fueron agredidos. Todo se produjo frente a la pasividad de la policía, que sólo actuó cuando sus propios efectivos fueron agredidos por los recién llegados. Esa misma noche, al regresar a su casa, Héctor Terán (presidente de la organización Poder del Pueblo que había convocado a la protesta) encontró algunos remises de la empresa "5 estrellas" que, amenazantes, siguieron sus pasos.

La empresa "5 estrellas" y el dirigente Soria fueron los principales apoyos del Gobierno provincial cuando éste decidió, el 24 de abril de 2002, que la Plaza Independencia no podía ser ocupada con manifestaciones opositoras. Los remiseros y dirigentes montaron "guardias" alrededor de la plaza, impidiendo la entrada de cualquier manifestante opositor, ante la ausencia total de reacción policial.

El 4 de mayo de 2002 el ex presidente Carlos Menem visitó San Miguel de Tucumán. Los dirigentes de ARUT constituyeron la custodia para-policial de Menem a lo largo de su visita. A su vez, remises de la empresa "5 estrellas" cortaron el tránsito en las inmediaciones de la sede del Partido Justicialista y movilizaron a los simpatizantes del dirigente<sup>236</sup>.

Quien también visitó Tucumán, el 9 de julio, fue el presidente Eduardo Duhalde. Un nutrido grupo de sectores políticos, gremiales, desocupados, estudiantiles, y organizaciones de derechos humanos habían planeado expresar su descontento. La llegada de los manifestantes a la Plaza Independencia fue impedida por fuerzas de la Gendarmería Nacional y por personas pertenecientes a la empresa "5 estrellas", que cortaron los accesos al lugar y rondaron en forma amenazante las inmediaciones.

Estos hechos demuestran el nexo entre el Estado provincial y los mencionados grupos, así como la utilización de éstos como fuerza policial paralela encargada del "trabajo sucio" bajo un manto asegurado de impunidad. Prueba clara de ello es la inacción de las fuerzas públicas frente a sus constantes agresiones y delitos.

---

<sup>236</sup> En el marco de esa visita se produjo la agresión contra el periodista Daniel Malnatti, protagonizada por Jesús Soria, hijo del dirigente sindical homónimo, quien también se desempeñaba como encargado de seguridad del ex presidente Carlos Menem.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación indican tan solo líneas de trabajo y discusión posibles, con relación a reformas institucionales aptas para revertir los principales problemas que se denuncian en este informe. Las transformaciones que sugerimos caen dentro de la incumbencia de los tres poderes del Estado.

### *VI. 1 La criminalización de los manifestantes*

Uno de los ejes de esta investigación ha sido el análisis de la persecución penal desplegada por el Estado contra las personas que han participado en manifestaciones de protesta.

Con relación a este punto, es necesario que **una ley de Congreso Nacional declare extinguidas las acciones penales y la pena** en los casos de criminalización de la protesta social, necesario correlato jurídico del discurso gubernamental que promueve no criminalizar la lucha de los dirigentes sociales y, en general, de todas aquellas personas que han expresado su reclamo a través de movilizaciones y cortes de ruta. Se postula, además, la extinción de las acciones civiles emergentes de episodios de protesta social, que se encuentren abarcados por la norma, y el establecimiento, por ley específica, de un régimen indemnizatorio a cargo del Estado por los daños.

No se trata de una amnistía, que supone el olvido o perdón de delitos, sino del reconocimiento del ejercicio de un derecho y de la extinción de las acciones penales derivadas de los hechos ocurridos con motivo o en ocasión protestas sociales y de las penas que en idénticos contextos se hubiesen impuesto. La identificación clara de las conductas que alcanzaría la norma es un imperativo indispensable para evitar aplicación poco homogénea de la ley en todo el país, lo cual vulneraría el principio de igualdad y generaría situaciones injustas.

Es claro que no podrían gozar de este beneficio aquellos funcionarios públicos o integrantes de cualquier fuerza de seguridad que hubiesen cometido delitos en estos contextos, ni los civiles atentasen contra la vida o la integridad de otras personas.

El análisis judicial de los hechos, con base en las pruebas obrantes en la causa, es condición ineludible para definir la desincriminación de una persona. En este sentido, debería ser automática la aplicación del principio *in dubio pro reo*, en caso de que las constancias de la causa susciten duda razonable sobre la responsabilidad de un imputado o condenado.

### *VI.2 Actuación de la fuerza pública*

#### VI.2.1 Uso desproporcionado e irracional de la fuerza

En todos los casos de represión ilegal de la protesta social considerados en esta investigación, se evidencia un uso desproporcionado e irracional de la fuerza. Los episodios reseñados muestran que tal despliegue no se corresponde con la situación de hecho que debe encararse sino que se entiende en la lógica del enfrentamiento con un delito o posible delito.

Este uso irracional se ha analizado tanto en el caso de uso de la fuerza letal como en la utilización de otras modalidades o facultades coercitivas (por ejemplo, la utilización en forma indiscriminada de gases, detenciones ilegítimas y maltratos contra manifestantes, dentro y fuera de los lugares de detención). Con relación al primer punto, se destaca la utilización de armas de fuego en los episodios que culminaron con la muerte de Teresa Rodríguez en 1997, en la represión de diciembre de 2001 tanto en la ciudad de Buenos Aires como en Paraná y en Rosario, en el corte del

Puente Pueyrredón el 26 de junio de 2002 y en las muertes producidas en el marco de las protestas en la provincia de Salta, sólo para mencionar algunos ejemplos.

Los casos reseñados muestran que las fuerzas de seguridad no ha respetado el criterio de racionalidad, aun cuando las normas que lo consagran se encuentran incorporadas a la ley, por ejemplo, los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias o los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que forman parte de la Ley de Seguridad Interior (Ley 24.059)

La violación sistemática de los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y necesidad responde a la ausencia de pautas claras de acción y de control en distintos ámbitos vinculados a la actuación de las fuerzas de seguridad en contextos de protesta social.

No obstante la incorporación de los mencionados principios a la normativa vigente, no existen criterios precisos sobre las circunstancias o los hechos que autorizan a las fuerzas de seguridad a hacer uso de la fuerza. La normativa tampoco indica en qué puede consistir tal intervención —arrojar agua a presión, disparar munición de goma, etc.—, que posiblemente culmine con la desconcentración de la manifestación.

Con relación a los funcionarios policiales, la ausencia de criterios de acción se extiende tanto a las facultades que éstos despliegan cuando están autorizados para actuar como a su capacidad de acción en situaciones en las que no cuenta con tal habilitación. Tampoco existen pautas para determinar de qué modo deben encararse posibles situaciones de conflicto y si bien las medidas de intervención constan en los reglamentos de las fuerzas de seguridad, éstos no indican en qué proporción ni con qué habilitación es posible utilizarlas, dejando así amplios márgenes a la discrecionalidad de las fuerzas de seguridad y a su invocación como “causas de justificación” del accionar.

Las fuerzas de seguridad tienen el deber de proteger a los manifestantes y este deber no se restringe a la prohibición de uso ilegal de la fuerza, sino que se extiende a la organización del operativo para que el posible uso de la fuerza no implique riesgo para las personas que participan en la manifestación. Concurrir a una marcha o al corte de una ruta no implica, para quienes asisten, la pérdida de su carácter de ciudadanos. Tanto en el discurso como en la práctica, distintos sectores han alimentado la naturalización de la violencia en las protestas y manifestaciones y la idea de que la sola participación en estos actos implica un riesgo de imprevisibles consecuencias.

El accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. El operativo de seguridad desplegado en estos contextos —del cual deben estar informados todos los funcionarios policiales involucrados— debe contemplar las medidas de desconcentración más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes.

El incumplimiento del deber de cuidado se verifica cuando las fuerzas de seguridad y los funcionarios políticos intentan eludir toda responsabilidad aseverando no ser los responsables directos de las muertes y otras afectaciones producidas en el marco de distintas protestas. Su responsabilidad abarca también las omisiones de protección de las personas, motivo por el cual no pueden ampararse demostrando no haber efectuado los disparos letales o alegando haber sido víctimas de agresiones por parte de los manifestantes. Más aún, en caso de utilizar este último argumento, corresponde a las fuerzas de seguridad dar cuenta de las decisiones adoptadas para proteger a los manifestantes, e identificar y aprehender a quienes resulten responsables de los supuestos ataques.

Algunos casos comprueban, a su vez, que el uso irracional de la fuerza no se restringe al contexto de la manifestación sino que continúa aun cuando ya se ha logrado, por modos muchas

veces ilegales, que la manifestación se desconcentre. En estas circunstancias se han verificado allanamientos ilegales, torturas y la persecución de persona previamente identificadas. Ello demuestra que la intervención no tiene como único fin dispersar las concentraciones a través de la advertencia —y en aquellos casos en que pudiese haber riesgo para las personas—. Por el contrario, este accionar de las fuerzas de seguridad aumenta exponencialmente las condiciones de violencia y se extiende, muchas veces, más allá del espacio territorial donde se produce la protesta y del tiempo que ella efectivamente dura.

#### VI.2.2 Utilización de armas de fuego

El uso de armamento con poder letal es corriente en la represión de protestas, tal como se desprende de la mayoría de los graves episodios analizados en estas páginas. Las fuerzas de seguridad han alegado para ello, diversas “causas de justificación” que apuntan a generar la idea de que esta acción fue respuesta legítima a situaciones de peligro real causada por los manifestantes; además, en la mayoría de los casos, niegan haber utilizado postas de plomo, hasta que luego las evidencias demuestran lo contrario.

Por ello, es prioritario que se establezcan criterios de utilización del armamento en contextos de protesta social, cuyo imperativo es la **estricta prohibición del empleo de armas letales**. Esto es así ya que los órganos encargados de la custodia de manifestaciones públicas deben partir de la lógica de la disuasión —y no de la persecución criminal con riesgo de muerte o grave daño a la integridad corporal de las personas— ante hechos que puedan violentar la seguridad ciudadana. Los grupos encargados de operativos de seguridad sólo cuentan con autorización legal para el empleo, en primera instancia, de medios disuasorios tales como balas de goma, camiones hidrantes o gases.

Consecuencia directa de ello es el control del cumplimiento de tales pautas por parte de los funcionarios y, en su caso, la investigación y sanción al agente o su supervisor, por la utilización maliciosa o negligente del armamento autorizado. No puede perderse de vista que los medios disuasorios pueden resultar gravemente lesivos para la integridad física cuando se utilizan en exceso, sin conocimientos adecuados o apartándose de los marcos legales, de allí la importancia de la capacitación de quienes ejercen ese poder.

Debe **vigilarse atentamente la cantidad y calidad del armamento empleado**. Una de las medidas a adoptar, en ese sentido, es la **implementación de un sistema de control del stock de la munición antitumulto y de plomo, antes y después** de cada manifestación. El encargado de cada uno de los grupos asignados a la manifestación debe controlar que los agentes no lleven armas o instrumentos no reglamentarios. El cumplimiento defectuoso de esta función por parte del oficial responsable debe considerarse falta grave y originar sanciones disciplinarias, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

#### VI.2.3 Ausencia de coordinación, control y responsabilidad por los actos

No existe normativa ni reglamentación alguna que establezca pautas de planificación y control del accionar de las fuerzas de seguridad en ocasión de protestas sociales. El accionar se da en un contexto de desorden, informalidad e irregularidades (utilización de armamento no autorizado, ausencia de identificaciones y de instancias de control, etc.). Tales irregularidades no se presentan como hechos aislados ni como síntomas de desobediencia sino que se encuentran consagradas como rutinas del accionar, lo cual es impropio de las instituciones públicas, y más aún de aquellas que concentran el uso de la fuerza.

En este sentido, es necesaria la implementación de medidas tendientes a controlar al personal policial interviniente, con el objeto de evitar acciones ilegales contra aquellas personas que decidieran congregarse en lugares públicos y ejercer sus derechos constitucionales de manifestarse y peticionar a las autoridades.

Entre estas medidas se destaca la **identificación obligatoria, visible y clara de todo el personal** de las instituciones de seguridad que cumpla funciones en manifestaciones públicas —con registro de la ubicación de los agentes al inicio de los operativos— **y de los vehículos** que éstos utilicen para su traslado, a fin de procurar el control sobre las faltas disciplinarias o la comisión de delitos. También, el **estricto control del armamento del personal**, a fin de evitar que quienes actúan en contacto con manifestantes porten armas letales, tal como hemos mencionado en el acápite anterior. Debe asimismo **impedirse la intervención del personal policial que esté siendo investigado judicial o administrativamente** por actos ilícitos o irregularidades cometidos durante hechos de represión de manifestaciones, y **habilitarse el acceso de denunciantes y víctimas a la tramitación de los sumarios administrativos**, para que puedan ser parte en la substanciación de dichos expedientes y así impulsar el proceso y controlar el avance de la investigación. Otra medida inaplazable es el completo **registro de todo lo actuado** por las fuerzas de seguridad, para permitir un adecuado **control judicial o administrativo posterior** sobre las medidas que se dispongan durante una manifestación. A fin de controlar el efectivo acatamiento por parte del personal policial de las normas propuestas en los párrafos anteriores, es necesario establecer **rutinas y responsabilidades para el control de su cumplimiento**.

En todos los casos que analiza esta investigación, se revela la ausencia de pautas específicas que determinen el procedimiento de toma de decisión y que identifiquen a los responsables funcionales y políticos encargados de adoptarlas y controlar su ejecución.

Por el contrario, estos puntos han quedado sujetos a un amplio margen de discrecionalidad. La toma de decisiones, su control y su ejecución deben analizarse en forma conjunta y no como problemas aislados.

En este sentido, se recomienda la **inmediata definición de criterios exigibles basados en los principios básicos del Estado de Derecho y del respeto por los derechos humanos**, que garanticen una estructura de **acción guiada por el deber de cuidado y por el control** en las distintas instancias<sup>1</sup>.

En el marco de esa estructura, es necesaria la asignación de **responsabilidades administrativas de índole objetivo al encargado operacional** por el mero desvío, exceso o desobediencia de personal a cargo. A su vez, la **dirección de las acciones debe estar a cargo de personal civil**, para que sea posible unificar los criterios de actuación y facilitar la asignación de responsabilidades políticas y jurídicas. Para el esclarecimiento de episodios de represión ilegal de protestas, se propone la **creación de cuerpos especializados de investigadores** (que no estén integrados por miembros de las fuerzas de seguridad)

**En casos de movilizaciones con amplia concurrencia o previamente programadas**, y cuando se trate de conflictos prolongados o existan circunstancias por las que puedan preverse riesgos potenciales para los derechos manifestantes o de terceras personas, el **Poder Ejecutivo debería designar e identificar al funcionario político responsable de la coordinación de las acciones** vinculadas con el operativo de control. La función primordial de este funcionario es velar para que los conflictos se resuelvan sin un accionar policial violento.

---

<sup>1</sup> Entre las medidas más importantes, se sugiere la inclusión, en la legislación nacional, los principios y estándares internacionales y de derecho internacional de los derechos humanos, que han sido expuestas en los capítulos III y IV de esta investigación.

En idénticas circunstancias, además del mencionado responsable político, se recomienda la **designación de funcionarios públicos** que cumplan un rol de enlace que permita facilitar el diálogo entre los diversos actores involucrados en la manifestación; recibir las denuncias relacionadas con incumplimientos de las fuerzas de seguridad a las normas legales y reglamentarias durante el desarrollo de las protestas; promover la urgente resolución de dichas irregularidades; y colaborar con el responsable político. En situaciones de gran tensión social, la presencia de este funcionario contribuirá a mantener el diálogo entre los actores del conflicto y a buscar una solución que no pase por la represión masiva e indiscriminada de los manifestantes.

Con respecto al rol de los jueces, hemos señalado que no existe un criterio estricto sobre su rol, sus facultades para ordenar la intervención de las fuerzas de seguridad en una manifestación y los fundamentos en que esta determinación debería basarse. En este sentido, consideramos que el juez sólo podrá intervenir a través de una **orden en la que fundamente estrictamente** las razones que justifican la desconcentración y despeje de un camino o parte de él, disponiendo, además, las medidas que resulten menos coercitivas. Luego, **otro magistrado deberá investigar la orden y sancionar los delitos o irregularidades** que en su consecuencia pudieran haberse cometido<sup>2</sup>.

Tanto con relación al control judicial como en términos de los procedimientos internos de investigación y sanción de las fuerzas de seguridad, no es posible que un mismo órgano actúe y se controle a sí mismo, y que evite la parcialidad que dicha concentración o superposición de tareas implica. Nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo, teniendo además pretensiones de ser considerado ecuánime.

Sin duda, esta anomalía institucional ha favorecido la impunidad de los hechos. La adecuada sanción de los responsables no tiene solamente un efecto retributivo sino que contribuye fundamentalmente a fortalecer los mecanismos de control administrativos y políticos y desalienta la repetición de los hechos.

El análisis de las investigaciones judiciales y administrativas posteriores a los hechos de represión de manifestaciones presentan, por un lado, una práctica sistemática de encubrir a quienes son sindicados como responsables de delitos u otras faltas. Por otra parte, la impunidad se configura por la demora y la tramitación burocrática de estos procesos, tanto en sede judicial como en las investigaciones administrativas.

En este punto, los jueces tienen una obligación clave en la determinación de la **responsabilidad penal de los responsables políticos** como autores mediatos de la represión ilegítima. Una jurisprudencia firme en esta dirección contribuirá a **reforzar el control político de los operativos**.

A su vez, las fuerzas de seguridad no solamente responden frente a las víctimas y a la sociedad en las investigaciones que lleva adelante el Poder Judicial. También deben responder en el marco de los sumarios administrativos que impulsan los mecanismos de control de las fuerzas. Ello porque la tarea policial es un servicio público que no contempla la rendición de cuentas como un obligación únicamente respecto de los superiores jerárquicos y el cumplimiento de la reglamentación interna, sino como un deber respecto del conjunto de la ciudadanía. Se trata del necesario control ciudadano sobre las instituciones, y especialmente de aquellas encargadas de la seguridad de las personas.

En el marco de estos sumarios, no existe la posibilidad de intervención de las víctimas o denunciantes, que, tal como ocurre en las citadas investigaciones judiciales, podría motorizar el

---

<sup>2</sup> Casos emblemáticos como el del juez federal Abel Cornejo, en la provincia de Salta, demuestran que tal división de roles no se cumple en la práctica y que los mismos jueces que dictan la orden luego tienen competencia para juzgar sus propias órdenes y los delitos cometidos por las fuerzas de seguridad, en este caso la Gendarmería.

avance de las investigaciones. Por ello es preciso **regular el acceso a la tramitación de los sumarios administrativos**. En el caso de la Policía Federal, por ejemplo, debería modificarse, entre otras normas, el artículo 611 del decreto 1688/83, que reglamenta la Ley de Personal de la Policía Federal, y debería notificarse a los damnificados de las resoluciones que se dicten<sup>3</sup>. También, es necesario permitir que las víctimas puedan ser parte en la substanciación de los expedientes administrativos internos. Esto permitiría a los afectados presentar pruebas y solicitar medidas tendientes a impulsar el proceso y controlar el avance de la investigación. A la vez, la participación de las víctimas en los sumarios internos es esencial para garantizar la individualización y sanción administrativa de los responsables.

Además de las víctimas, debería permitirse que la propia comunidad controle las denuncias, por ejemplo a partir del seguimiento de las organizaciones de la sociedad civil, para controlar el avance de las investigaciones y la efectiva sanción de quienes resulten responsables de los hechos que el proceso investiga.

Resulta adecuado también que se **definan medidas eficaces de sanción** como forma de apuntalar la creación, dentro de las fuerzas de seguridad, de una conciencia apegada a las pautas antes mencionadas y a los puntales básicos de la democracia. La mera enunciación de estos principios no aparece como una herramienta suficiente para la solución de estas problemáticas. En igual sentido, los **procedimientos de aplicación** deberán basarse en un marco de **agilidad, transparencia y respeto al debido proceso**.

La aplicación de tales sanciones no debería quedar exclusivamente a cargo de miembros de las propias fuerzas. La experiencia suele indicar que los episodios de autocontrol en estos ámbitos no han sido numerosos. Es necesario limitar la tendencia al actuar corporativo y plantearse, entonces, que la **imposición de sanciones** esté a cargo de **órganos que garanticen una adecuada independencia de criterio**.

En la misma línea, es recomendable el establecimiento de sistemas **externos de control, seguimiento y evaluación del accionar de las fuerzas de seguridad** y el **seguimiento de la eficacia de las pautas de accionar vigentes**, para su modificación o rectificación.

#### VI.2.5 Falta de capacitación de las fuerzas de seguridad

Con respecto a las condiciones y capacidades del personal interviniente, en la mayoría de los casos no se observa el nivel de profesionalización mínimo requerido por las fuerzas para proceder en contextos de protesta<sup>4</sup>.

No se verifica solamente una falta de capacitación en los procedimientos previstos por la ley sino que existe, dentro de las fuerzas, una doctrina que omite impartir conocimiento sobre las recomendaciones y previsiones legales para estas situaciones. Por ello, es prioritaria no sólo una **mayor y continua instrucción técnica** sino también la **modificación de la doctrina de intervención de las fuerzas de seguridad**. Se trata, entonces, de una mayor capacitación en una doctrina diferente de uso de la fuerza y participación en las manifestaciones sociales.

---

<sup>3</sup> Sobre este punto, el CELS ha presentado recursos jerárquicos discutiendo la constitucionalidad del decreto reglamentario 1688/83, porque entiende que dicha resolución es inconstitucional ya que viola el derecho a acceder a la información pública, el derecho de defensa y el principio de publicidad de las actuaciones administrativas.

<sup>4</sup> En los casos más graves en que intervino la Policía Federal en abril de 2000 y diciembre de 2001, por ejemplo, se reitera el hecho de que el personal carecía de capacidades propias del caso. Se trataba de funcionarios sin experiencia previa en situaciones de conflictos de tales dimensiones y, en muchos casos, desconocidos entre sí, lo que dificulta las posibilidades de concretar una coordinación efectiva de los dispositivos policiales.

### *VI.3 Medios de comunicación y protesta social*

Las fuerzas de seguridad, especialmente a partir del año 2001, han tenido un accionar particularmente violento hacia los periodistas, camarógrafos y reporteros gráficos que se encontraban a cargo de la cobertura de distintos episodios de represión de protestas sociales. Durante las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, por ejemplo, la Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA) y la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA) denunciaron los actos de violencia, golpes, forcejeos e intimidaciones dirigidos de manera directa contra trabajadores de prensa que cumplían su labor profesional<sup>5</sup>. Estas agresiones, denunciadas también en otras oportunidades, fueron dirigidas contra los trabajadores de prensa estrictamente a raíz de su función, con voluntad clara de afectar sus derechos a trabajar, a dar y recibir información, a la libertad de prensa y a la integridad física. Ello es particularmente preocupante pues, en el contexto de manifestaciones públicas, su labor ha resultado fundamental para el esclarecimiento de las más graves violaciones a los derechos humanos, como en el caso de los homicidios de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

Una de las medidas propuestas, a partir de la experiencia de los episodios más graves de violencia contra periodistas y camarógrafos, es la **modificación de los reglamentos policiales** para que hagan **expresa mención a la obligación de los efectivos de respetar y proteger el trabajo periodístico**. En el caso de las manifestaciones públicas debe establecerse que el personal de prensa y los reporteros gráficos **no podrán ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra restricción a sus derechos por el hecho de estar ejerciendo su profesión**. Por el contrario, los funcionarios policiales deberán facilitar la labor periodística y velar porque ésta pueda concretarse sin impedimentos. Asimismo, deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de acción destinada a obstruir o impedir el registro de imágenes o la obtención de testimonios, en la medida que no pusieran en riesgo los derechos de terceras personas. Por último, el personal **de las instituciones de seguridad no podrá secuestrar los elementos o herramientas de los trabajadores de prensa o reporteros gráficos** (cámaras fotográficas, grabadores, vídeo cámaras, anotadores, rollos fotográficos, cintas de audio, etc.).

Junto con estas medidas, es necesario reconocer a asociaciones de trabajadores de prensa y reporteros el derecho a acceder a los expedientes administrativos y ser regularmente informados del estado en que se hallan las denuncias presentadas contra funcionarios policiales en las que son víctimas las personas cuyos intereses promueven y protegen esas organizaciones.

---

<sup>5</sup> La jueza federal María Romilda Servini de Cubría hizo lugar a una medida cautelar solicitada a raíz de una acción de amparo que presentaron ARGRA y la UTPBA, con el patrocinio del CELS. La acción de amparo tuvo como objetivo que se garantice el derecho a trabajar y el acceso a la información, como condición necesaria para el ejercicio de la libertad de prensa, así como el derecho a la integridad física de los trabajadores de prensa. En su resolución, la magistrada ordenó al Ministro del Interior que "se extremen los recaudos necesarios para no afectar el derecho a laborar de los trabajadores de prensa, preservando asimismo su integridad física". Se trata de la primer resolución judicial que en forma expresa garantiza los derechos de aquellos periodistas que trabajan cubriendo manifestaciones de protesta social en todo el país.