

Marzo de 2019

## **Aportes al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la elaboración de su Observación General sobre el Artículo 21 (Derecho de Reunión Pacífica) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**

Las siguientes contribuciones se estructuraron alrededor de algunas de las preguntas incluidas en el cuestionario publicado en inglés en la página web del Comité. Esperamos que las y los expertos puedan encontrarlas de utilidad para el desarrollo de la nueva Observación General sobre el Art. 21 del PIDCP.

### **What are the unique features of the right to peaceful assembly, which distinguishes it from other related rights such as freedom of expression and political participation?**

1. El derecho de reunión se distingue de los demás derechos por el hecho de que implica una congregación temporaria de dos o más individuos, de manera intencional, para un propósito específico y en un espacio determinado.<sup>1</sup> Este derecho conlleva tanto la posibilidad de organizar reuniones pacíficas como de participar en ellas<sup>2</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha considerado que “el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental que es esencial para la expresión pública de opiniones y puntos de vista y es indispensable en una sociedad democrática”<sup>3</sup>.

2. Las reuniones pueden tener la forma de manifestaciones, marchas, huelgas, desfiles, performances, sentadas y vigiliadas; también pueden incluir formas de protesta como los cortes de ruta y ocupaciones, al igual que eventos deportivos, musicales de otro tipo.<sup>4</sup> Los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias consideraron que, si bien una reunión se define como “temporaria”, el concepto puede abarcar manifestaciones de larga duración, incluyendo las sentadas y los campamentos al estilo “occupy”.<sup>5</sup> Asimismo, han considerado que el derecho de reunión puede ser aplicable a interacciones análogas a las reuniones físicas que ocurran en espacios virtuales.<sup>6</sup> Las reuniones pueden tener lugar en cualquier lugar público o área común abierta al público, incluyendo propiedades privadas que sean abiertas al público en general, o que ejerzan o deban ejercer funciones públicas.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> El Comité de Derechos Humanos, en el caso Pavel Levinov c. Belarus consideró que un piquete realizado por una sola persona no constituye un ejercicio del derecho de reunión pacífica. Véase: Comunicación n°2082/2011, dictamen aprobado el 27 de marzo de 2009, párrafo 7.7. En el caso Andrei Sviridov c. Kazajistán, entiende que “la expresión de una sola persona no constituye una ‘manifestación’”. Véase: comunicación núm. 2158/2012, dictamen adoptado el 13 de julio de 2017.

<sup>2</sup> Valentin Evrezov c. Belarus, 17 de agosto de 2015, CCPR/C/114/D/1988/2010, párrafo 7.4.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 10.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

3. Estos distintos usos del espacio, protegidos por el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cobran especial relevancia cuando están orientados a la expresión de opiniones e ideas, en cuyo caso se encuentran adicionalmente protegidos por el derecho a la libertad de expresión, previsto en el artículo 19; y cuando constituyen una forma de participación política, estando en este caso igualmente protegidos por el derecho de participación establecido en el artículo 25.

**What is the relationship between article 21 and other rights in the ICCPR, such as (...) freedom of expression and access to information (article 19); advocacy of hatred etc. (article 20); association (article 22); political participation (article 25); and equality and non-discrimination (articles 2 (1); 3; 26) (e.g. people who are frequently targeted, or in positions of vulnerability).**

4. Los derechos de reunión (art. 21), libertad de asociación (art. 22), libertad de expresión (art. 19) y participación política (art. 25) se encuentran íntimamente relacionados. En su conjunto, protegen la participación política y social en la vida democrática de las sociedades, entre otras cosas, a través de las protestas y manifestaciones públicas.

5. El Comité de Derechos Humanos ha destacado que el derecho de reunión pacífica, garantizado por el artículo 21 del Pacto es un derecho humano fundamental, esencial para expresar públicamente los puntos de vista y las opiniones de una persona, lo que constituye un elemento indispensable en una sociedad democrática<sup>8</sup>. La Representante Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos del Secretario General de Naciones Unidas de Naciones Unidas consideró que “[e]l derecho a la libertad de reunión es decisivo para los defensores de los derechos humanos que trabajan en los planos local, nacional y mundial para promover y proteger los derechos humanos”.<sup>9</sup> El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha considerado que “las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos, y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos”, además de “contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.<sup>10</sup>

6. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el artículo 25 es la esencia del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto, y que “[c]ualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro

---

<sup>8</sup> Comunicación núm. 2139/2012, *Poplavny y Sudalenko c. Belarús*, Párr. 8.5; comunicación núm. 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 8.4.

<sup>9</sup> Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 5 de septiembre de 2006, A/61/312, párr. 76.

<sup>10</sup> Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, 24 de marzo de 2014, A/HRC/25/L.20; Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas, 11 de abril de 2014, A/HRC/RES/25/38. En el mismo sentido se han pronunciado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, quienes han destacado que las manifestaciones “desempeñan un papel esencial en la participación pública, pues permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos”. Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 5.

tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara”<sup>11</sup>.

7. En su Observación general N° 25, el Comité entendió que el derecho de participación, tal como establecido en el artículo 25 del Pacto, requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos garantizados en el artículo 21 del Pacto, “incluida la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, *de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas*, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política”<sup>12</sup>. Las personas también ejercen su derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos “mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.<sup>13</sup>

8. En ese sentido, el Comité entendió que el derecho a la libertad de asociación, establecido en el artículo 22 del Pacto, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas, es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25<sup>14</sup>. El artículo 22 se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a de reunión establecido en el artículo 21; de hecho, el Comité consideró que el derecho a la libertad de asociación puede ser aplicable en casos de protestas pacíficas<sup>15</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de asociación “presupone el derecho de reunión”<sup>16</sup> e implica “el derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad”<sup>17</sup>.

9. En la jurisprudencia reciente del Comité de Derechos Humanos se destacó asimismo la íntima relación entre los actos protegidos por los artículos 19 y 21 del Pacto<sup>18</sup>. El intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, protegido por el artículo 19 del Pacto, supone a su vez el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar<sup>19</sup>. De acuerdo con la Corte Europea de Derechos Humanos la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión pacífica. Este tribunal regional ha entendido que el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de

---

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, 12 de julio de 1996, párr. 1.

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 sobre el artículo 25 del Pacto, párr. 25.

<sup>13</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, 12 de julio de 1996, párr. 8.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 sobre el artículo 25 del Pacto, párr. 26.

<sup>15</sup> Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A/HRC/22/28, párr. 4.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169.

<sup>17</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros, sentencia del 2 de febrero de 2011, párr. 156; Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 144, y Caso Kawas Fernández, sentencia del 3 de abril de 2009, párr. 143; Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 170

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 1316/2004, Mecheslav Gryb c. Belarús, dictamen aprobado el 26 de octubre de 2011, párr. 9.5

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 5 incorporando referencia a CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 30.

reunión.<sup>20</sup> Las manifestaciones son particularmente relevantes “para dar mayor resonancia a las voces de las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos”.<sup>21</sup> La protesta y la movilización social se han constituido con frecuencia en un canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos.<sup>22</sup>

10. El ejercicio del derecho de reunión, en la medida en que puede implicar la expresión de ideas u opiniones, es también una de las garantías para el acceso a la información por parte de la sociedad, tal como establece el párrafo 2 del artículo 19 y, en ese sentido, adquiere una dimensión colectiva. El Comité ha considerado que el derecho de acceso a la información incluye el derecho a recibir información sobre los asuntos públicos y acerca de los derechos que en general les confiere el Pacto.<sup>23</sup> La adopción de decisiones en un Estado parte que pueda incidir sustancialmente en el modo de vida y la cultura de un grupo minoritario debería, asimismo, enmarcarse en un proceso de intercambio de información y consulta con las comunidades afectadas.<sup>24</sup> El derecho de reunión es particularmente relevante para la garantía del acceso a la información de sectores históricamente discriminados<sup>25</sup> dado que el acceso a los medios de comunicación es desigual en las sociedades<sup>26</sup>, inclusive en función del excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones.<sup>27</sup>

11. Por otra parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha recordado que el artículo 21 debe leerse conjuntamente con el artículo 2 del Pacto, así como con su artículo 26, que establecen los principios de no discriminación.<sup>28</sup> Estas disposiciones garantizan a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El principio de no discriminación exige la

---

<sup>20</sup> Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH), *Caso Vogt c. Alemania*, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323, párr. 64; Corte EDH, *Caso Rekvényi c. Hungría*, Sentencia del 20 de mayo de 1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, *Caso Young, James y Webster c. Inglaterra*, Sentencia del 13 de agosto de 1981, Serie A, No. 44, párr. 57; Corte EDH, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía*, Sentencia del 31 de julio de 2001, párr. 44, disponible en <http://www.echr.coe.int>; Corte EDH, *Caso Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía*, Sentencia del 30 de enero de 1998, Informe 1998-I, párr. 42. Véase también Corte Suprema de Zambia, *Caso Christine Mulundika y otros 7 c. The People*, Sentencia del 7 de febrero de 1996, 2 LCR 175 (en donde la Corte expresó que el derecho a organizarse y a participar en una reunión pública es inherente al derecho de expresar y recibir ideas e informaciones sin interferencias y a comunicar ideas e información sin interferencias).

<sup>21</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

<sup>22</sup> CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1.

<sup>23</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 34, 2011, párr. 18.

<sup>24</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 34, 2011, párr. 18.

<sup>25</sup> CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 1.

<sup>26</sup> Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en 2016 3,9 mil millones de personas en el mundo permanecían excluidas de la gran mayoría de los recursos disponibles en internet. Véase: <https://www.itu.int/en/mediacentre/pages/2016-PR30.aspx>. De acuerdo a datos de la UNESCO divulgados en 2019, 262 millones de niños y jóvenes no asisten a la escuela, 617 millones de niños y adolescentes no saben leer; menos del 40% de las niñas del África Subsahariana finalizan el primer nivel de educación secundaria, mientras que unos 4 millones de niños y jóvenes refugiados no están escolarizados. Véase: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366448\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366448_spa)

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 34, 2011, párr. 40

<sup>28</sup> PIDCyP, Art. 2.

“protección equitativa y efectiva de los derechos de grupos o personas que históricamente han experimentado discriminación, incluso si esto requiere la adopción de medidas adicionales para proteger y facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión”.<sup>29</sup>

12. El Consejo de Derechos Humanos, a su vez, ha destacado que la obligación de los Estados de respetar y proteger los derechos de todos los individuos a reunirse pacíficamente y asociarse libremente, incluye a aquellas personas que adoptan opiniones o creencias minoritarias o disidentes, defensores y defensoras de derechos humanos, sindicalistas y migrantes.<sup>30</sup> El Relator Especial desarrolló los retos para el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica por grupos en riesgo, que comparten la experiencia de la discriminación, trato desigual y acoso,<sup>31</sup> así como la invisibilización y exclusión sistemática del debate público, tanto por parte del Estado como de actores no estatales.<sup>32</sup> Al respecto, destacó la situación de mujeres, niños, niñas y jóvenes, personas con discapacidad, extranjeros (incluyendo solicitantes de asilo, refugiados y trabajadores migrantes), integrantes de minorías étnicas y religiosas, personas desplazadas, pueblos indígenas, personas que son discriminadas por su orientación sexual o identidad de género, y defensoras y defensores de los derechos humanos (incluyendo periodistas, sindicalistas, activistas medioambientales, entre otros).<sup>33</sup> A su juicio, en el caso de restringirse o excluirse el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación de estos grupos, se reforzará su marginación. A su vez, la marginación frecuentemente implica que estas personas y grupos tienen menos posibilidad de ejercer estos derechos. La habilidad de reunirse y asociarse constituye, en realidad, un componente clave para el empoderamiento de comunidades e individuos marginados.<sup>34</sup>

13. El artículo 20 del Pacto, a su vez, implica la prohibición de discursos que impliquen propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)<sup>35</sup>. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación expresó que “solo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas (...) En los casos en que las restricciones basadas en el contenido estén justificadas, las autoridades deberían adoptar las medidas menos perturbadoras y restrictivas posibles para abordar esta cuestión”<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 15-16.

<sup>30</sup> Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 16 y 22. Véase también Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 5 de septiembre de 2006, A/61/312, párr. 80.

<sup>31</sup> Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 10.

<sup>32</sup> Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 11.

<sup>33</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 15-16; Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 10-11.

<sup>34</sup> Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 15.

<sup>35</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 18

<sup>36</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 33.

**Does it require the expression of an idea through a gathering, and if so, what is the hallmark of such an expression of an idea (e.g. does it necessarily entail an appeal to the public opinion)?**

14. El ejercicio del derecho de reunión no necesariamente requiere la expresión de una idea, aunque siempre representará una forma de participación en la vida pública. La mera realización de la reunión es parte de un ejercicio democrático, aunque no se expresen ideas dirigidas a la opinión pública. Una reunión puede tomar la forma de una protesta o manifestación que exprese un conjunto de ideas, o de una actividad realizada por un grupo de personas realizada en un espacio público o de uso común. Es en ese sentido que las manifestaciones culturales, deportivas o artísticas se entienden abarcadas por el derecho de reunión,<sup>37</sup> aunque no tengan el objetivo inmediato de incidir sobre la opinión pública. Las manifestaciones pueden asumir también la forma de la acción directa, donde lo que se busca es incidir directamente sobre la actuación del poder público o de actores privados. Estos casos son comunes en situaciones en las que el debate público o el diálogo con las autoridades se encuentra obstaculizado, o en las que existen riesgos inminentes para la vida y los derechos de las personas involucradas.

**When is an assembly not ‘peaceful’, and fall outside the scope of the protection of the particular right? What level of violence (or mere disruption?) is required not to consider it peaceful?**

15. La presunción a favor del ejercicio del derecho de reunión implica que el carácter pacífico de las reuniones y manifestaciones debe presumirse.<sup>38</sup> Eso quiere decir que la mera realización de una reunión o manifestación no puede ser considerado como un sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*. Tampoco su reglamentación puede tener por finalidad la creación de una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida<sup>39</sup> o restringida al punto de desnaturalizar el derecho.<sup>40</sup> El Estado no puede justificar la restricción del derecho de todos los participantes en una protesta, en particular mediante el uso indiscriminado y desproporcionado de la fuerza, sobre la base de mera la necesidad de dispersión o de la comisión de delitos contra la propiedad.<sup>41</sup> Las disposiciones jurídicas vinculadas con la regulación del derecho de reunión y el ejercicio de las protestas o manifestaciones públicas deben ser claras en sus formulaciones y deben interpretarse a favor de quienes deseen ejercitar su derecho a la protesta.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 10.

<sup>38</sup> Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 10.

<sup>39</sup> CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 91-92.

<sup>40</sup> Observación general Nº 34, párr. 21.

<sup>41</sup> En este punto, el Relator Especial de Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de Naciones Unidas, Christof Heyns, sostuvo que “el uso de armas de fuego no puede ser justificado meramente porque una reunión específica sea ilegal y tenga que ser dispersada, o para proteger la propiedad. Esto frecuentemente no se encuentra reflejado en las leyes domésticas”. UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, “Use of force during demonstrations”, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, par. 61. Traducción nuestra.

<sup>42</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39 de 24 de abril de 2013, par. 50 y 51.

16. Tal cómo observaron los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre los derechos de Reunión Pacífica y de Asociación y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, cuando algunos individuos cometen actos de violencia en el contexto de una protesta, los demás manifestantes conservan su derecho a la reunión pacífica. En consecuencia, no debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida<sup>43</sup>.

17. En cuanto a la mera interrupción que pueden ocasionar las reuniones y manifestaciones en cuanto al uso del espacio público, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha reconocido que en algunas ocasiones el ejercicio del derecho de reunión puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios.<sup>44</sup> A la hora de implementar las garantías establecidas por los tratados de que son signatarios los Estados deben desarrollar una permanente tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos muchas veces enfrentados o contrapuestos.<sup>45</sup>

18. En el caso de la tensión entre el derecho de tránsito, los Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han considerado que es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica.<sup>46</sup>

**What are the rules as far as the use of coercive measures against those engaged in assemblies is concerned, also if they turn violent? This includes detention, arrest and the use of force (articles 6, 7 and 9 of the ICCPR).**

19. En todo el mundo Estados se han apoyado sobre la distinción entre reuniones pacíficas y violentas para justificar la criminalización de la protesta social. Detenciones realizadas en estos contextos, muchas veces de forma masiva<sup>47</sup>, son frecuentemente arbitrarias<sup>48</sup>; es decir, ejecutadas por autoridades estatales sin sujeción a los principios fundamentales que protegen a las personas y/o en abierta violación a las normas que el Estado parte se ha comprometido a acatar frente a la comunidad internacional<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 9; Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile. 30 de Septiembre de 2015. Report of the UN High Commissioner for Human Rights on 'effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests', UN Doc A/HRC/22/28 de 21 de enero de 2013, para. 10.; Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp. 148 c)

<sup>44</sup> CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág. 198.

<sup>45</sup> CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág. 195.

<sup>46</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 32. Véase también CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 198; TEDH, *Kuznetsov v. Russia*, 23 de octubre de 2008, párr. 44.

<sup>47</sup> CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, Párr. 183.

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, 14 de agosto de 2015, párr. 14.

<sup>49</sup> UN, Human Rights Commission, Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, report of the working group on arbitrary detention, doc. E/CN.4/1994/27

20. Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas ha considerado que la privación de la libertad de una persona debe basarse en un hecho concreto que justifique el arresto. Dicho hecho concreto debe ser delictivo y estar previsto como tal en la ley, por lo que no puede fundarse en el peligro de que una persona pueda incurrir en delito<sup>50</sup>. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el estándar de prohibición de las detenciones masivas o *razzias*, inclusive en el contexto de reuniones o manifestaciones, al considerar que “una detención masiva y programada de personas sin causa legal, en la que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito constituye una detención ilegal y arbitraria”<sup>51</sup>.

21. Asimismo, son frecuentes las prácticas de acusar penalmente a manifestantes y líderes sociales y comunitarios a partir de actos típicamente encontrados en protestas sociales. En América Latina, el repertorio de tipos penales usados para criminalizar a la protesta es semejante en los diferentes países. Además, proliferaron en la región reformas legales que incluyeron la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las penas, la creación de agravantes y la flexibilización de las garantías procesales. La criminalización no siempre termina en una condena; los procesos pueden también durar muchos años antes que se analice la conducta de la persona procesada. Otro patrón común en la región es la selectividad judicial a la hora de acusar y la asimetría en el avance de las causas. Esto se ve con claridad cuando se comparan los resultados de las investigaciones judiciales contra quienes participaron de marchas, ocupaciones, piquetes o acampes con los de las causas que investigan las responsabilidades policiales por los desalojos violentos, las represiones y las muertes.<sup>52</sup>

22. En particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” etc. tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos<sup>53</sup> y consideró que este tipo de legislación no debe ser utilizada para obstaculizar el derecho de reunión pacífica, esencial para la promoción y protección de otros derechos<sup>54</sup>. Más allá del contexto específico de las manifestaciones, el Comité de Derechos Humanos ya reconoció que las definiciones de “actividad extremista”<sup>55</sup> e “incitación al terrorismo”<sup>56</sup> son demasiado amplias e imprecisas, y han sido aplicadas de manera arbitraria contra individuos y asociaciones<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de Naciones Unidas. Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 69 período de sesiones (22 de abril a 1 de mayo de 2014), A/HRC/WGAD/2014/9, párr. 24

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 134. Véase también: Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, punto 137.

<sup>52</sup> CELS, Los Estados Latinoamericanos frente a la Protesta Social, 2016, cap. 3.

<sup>53</sup> CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

<sup>54</sup> CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 141.

<sup>55</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Federación de Rusia. 1º de diciembre de 2003. CCPR/CO/79/RUS, 1º de diciembre de 2003, párr. 20.

<sup>56</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. CCPR/C/GBR/CO/6, 30 de julio de 2008, párr. 26.

<sup>57</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Federación de Rusia. CCPR/CO/79/RUS, 1º de diciembre de 2003, párr. 20.; Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. CCPR/C/GBR/CO/6, 30 de julio de 2008, párr. 26.



23. Tal como recordó el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los Estados deben “promover un entorno seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación”<sup>58</sup>. La presunción a favor del ejercicio del derecho de reunión implica que sus leyes y procedimientos, incluyendo los protocolos para el uso de la fuerza, incluyan de forma clara y explícita este supuesto favorable y se apliquen de forma efectiva<sup>59</sup>. El dispositivo sobre el derecho de reunión “pacífica” debe entenderse en el sentido de que personas que cometan actos de violencia o porten armas pueden tener restringido su derecho de reunión. Sin embargo, estos hechos no autorizan una suspensión general del derecho de manifestarse, ni la dispersión o prohibición de una reunión. El accionar violento de manifestantes o terceros obliga al Estado a tomar medidas preventivas que garanticen el ejercicio del derecho de reunión pacífica de los demás, así como los demás derechos humanos vigentes en estos contextos.

24. Por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la ha concebido como un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la *excepcionalidad*, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de *legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad*.<sup>60</sup> En particular, los Principios de Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza establecen que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza”<sup>61</sup>.

25. Sobre las armas de fuego, la Comisión Interamericana consideró que “de los principios generales del uso de la fuerza se deriva que no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación, o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud”, y que los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.<sup>62</sup> Cuando se verifique algún nivel de conflictividad o violencia observados en una reunión o manifestación, el principio de protección de la vida debe prevalecer respecto de toda decisión sobre el uso de la fuerza. El Relator Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias entendió que “el principio de ‘protección de la vida’ exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad)”.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Consejo de Derechos Humanos 25º período de sesiones. A/HRC/RES/25/38, 11 de Abril de 2014, p. 3.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> CIDH: Informe N° 90/14, Admisibilidad y Fondo, Luis Jorge Valencia Hinojosa, Ecuador, 4 de noviembre de 2014, párr. 181; *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 22 de octubre de 2002, párr. 87; *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2009, p. 114. Ver también: Corte IDH: *Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265; *Caso J. Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 275, párr. 330; y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

<sup>61</sup> ONU, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley*. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Principio 4.

<sup>62</sup> CIDH, Informe Anual 2015, cap. 4A, párr. 81.

<sup>63</sup> OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Par. 72 y 73

26. Todo uso de la fuerza debe obedecer también al principio de proporcionalidad, o la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible.<sup>64</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que los integrantes de las fuerzas de seguridad deben “aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda”<sup>65</sup>.

27. Para la identificación, vigilancia digital o física, detención o persecución penal de manifestantes individuales, es necesario que exista evidencia objetiva respecto de esa necesidad; en el caso de actividades de inteligencia, la autorización debe partir de un juez.

**How should the procedural requirement for limitations on the right in sentence two of article 21 (that limitations can only be imposed ‘by law’) and the substantive requirements (this can be done only where it is necessary to protect national security, etc.) be understood? What is their relationship to other articles of the Covenant, including article 22?**

28. Por regla general, los organizadores de una reunión tienen derecho a elegir el objetivo de la manifestación y no cabe restricción alguna de este derecho, a menos que: a) se imponga de conformidad con la ley y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Cuando un Estado parte impone restricciones para conciliar el derecho de reunión de una persona y las mencionadas cuestiones de interés general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho y no imponerle limitaciones innecesarias o desproporcionadas. El Estado parte tiene pues la obligación de justificar la limitación de un derecho protegido por el artículo 21 del Pacto<sup>66</sup>.

29. Tal como ha interpretado el Comité en relación al artículo 19, cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de reunión establecido en el artículo 21 del Pacto estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. El Comité ha recordado que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse. Destacó también las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, según el cual, “ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él”<sup>67</sup>.

30. El Comité ha destacado, por ejemplo, que si bien el requisito de la notificación previa<sup>68</sup> no vulnera necesariamente el derecho a la libertad de reunión pacífica, no debe

---

<sup>64</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

<sup>65</sup> Corte IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párr. 134; y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

<sup>66</sup> *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 7.4, y *Pavel Kozlov y otros c. Belarús*, párr. 7.4. *Valentin Evrezov c. Belarus*, 17 de agosto de 2015, párrafo 7.4.

<sup>67</sup> Observación general N° 34, párr. 21

<sup>68</sup> Es importante resaltar la diferencia entre notificación o aviso, por un lado, y autorización previa, por otro. Respecto de la autorización previa, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha sido enfático al establecer que “considera que el ejercicio de las libertades

representar un obstáculo encubierto de autorización para el ejercicio de este derecho<sup>69</sup>. Cuando una reunión no representa una amenaza para ninguno de los objetivos legítimos enunciados en el artículo 21 del Pacto, los organizadores no tienen que informar a las autoridades<sup>70</sup>. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, ha indicado que la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad, especialmente en el caso de las reuniones espontáneas, cuando es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación, o no hay un organizador que pueda ser identificado<sup>71</sup>.

31. Sobre la utilización de la noción de “orden público” para la imposición de limitaciones a los derechos humanos<sup>72</sup>, es relevante recordar el estándar sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para este tribunal, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana.<sup>73</sup> En casos en los que se alega la sospecha de la comisión de delitos graves<sup>74</sup> o riesgos a la seguridad pública<sup>75</sup>, el uso de tecnologías de inteligencia, las detenciones y persecuciones penales deben limitarse a lo estrictamente necesario y estar basadas en evidencia objetiva. La recolección indiscriminada de información en contextos de protesta debe estar prohibida y cualquier recolección debe estar categorizada de manera precisa para posibilitar que se excluyan y destruyan datos irrelevantes.

32. Respecto del criterio de protección de la seguridad nacional, es necesario tener en cuenta el criterio fijado en la jurisprudencia del Comité para restringir el derecho a la libertad de expresión. El Comité entendió que los Estados partes deben procurar con el

---

fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades (...) a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás” (Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 28). La Comisión Interamericana ha considerado: “la imposición del requisito de autorización para la celebración de reuniones y manifestaciones es incompatible con el derecho internacional y no puede ser argumento para permitir el uso de la fuerza para la disolución automática de aquellas manifestaciones públicas que no cuentan con permiso de las autoridades” (CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 69).

<sup>69</sup> *Sviridov c. Kazajstán*, 13 de julio de 2017, CCPR/C/120/D/2158/2012, en referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos - *Ataman v. Turkey*, 5 de diciembre de 2006.

<sup>70</sup> Comunicación núm. 2158/2012, *Sviridov c. Kazajstán*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2017 Comunicación núm. 412/1990, *Kivenmaa c. Finlandia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994, párr. 9.2.

<sup>71</sup> A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 29

<sup>72</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 80/82.

<sup>73</sup> Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

<sup>74</sup> El uso del término “delitos graves” reconoce que estos términos requieren estándares rigurosos que sean compatibles con las protecciones a los derechos humanos. Pensamos en el estándar articulado en el Art. 2, subpárrafo (b) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: ‘la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave’. Véase: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf> Sin embargo, reconocemos que este estándar puede llevar a abusos en instancias en las que la legislación prohíbe las protestas y/o cuando las conductas involucradas en estos contextos están acompañadas por tiempos largos de privación de libertad.

<sup>75</sup> El concepto de “Seguridad pública” también debería estar claramente definido en los marcos regulatorios antes que los argumentos sobre “protección a la seguridad pública” puedan ser utilizados como pretexto para restringir el derecho de reunión.

mayor cuidado que las leyes que se refieren a la seguridad nacional<sup>76</sup> estén redactadas y se apliquen de conformidad con las condiciones estrictas del párrafo 3. Se entendió que no es compatible con el párrafo 3 del art. 19, por ejemplo, hacer valer esas leyes para suprimir información de interés público legítimo que no perjudica a la seguridad nacional, o impedir al público el acceso a esta información, o para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensores de los derechos humanos u otros por haber difundido esa información<sup>778</sup>.

33. A su vez, las limitaciones a la libertad de expresión basadas en la protección de la moral pública han de entenderse, para el Comité, “en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación”<sup>79</sup>. El concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas, y las limitaciones basadas en este criterio no deben derivar exclusivamente de una sola tradición<sup>80</sup>.

34. Al respecto, cabe observar que el Comité consideró que la prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el Pacto, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20. Estas prohibiciones deben ajustarse además a las condiciones estrictas del párrafo 3 del artículo 19, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26. Por ejemplo, no sería admisible que esas leyes discriminasen en favor o en contra de uno o varias religiones o sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes. Tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma<sup>8182</sup>.

35. En materia de restricciones sustantivas al derecho de reunión, el Comité de Derechos Humanos ha expresado que el rechazo del derecho de una persona a organizar una asamblea pública sobre la base de su contenido es una de las más graves interferencias con la libertad de reunión pacífica.<sup>83</sup> Sobre dicha cuestión, el Relator Especial sobre la libertad de asociación y el derecho de reunión se ha manifestado determinando que “[d]ebe prohibirse toda restricción impuesta a la naturaleza o contenido del mensaje que los organizadores y los participantes quieren difundir, sobre todo en relación con las críticas a las políticas del Gobierno, a menos que ese mensaje constituya ‘incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia’”<sup>84</sup>.

36. El Pacto, el Relator Especial de Naciones Unidas consideró que “solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la

---

<sup>76</sup> Observaciones finales sobre Hong Kong (CCPR/C/HKG/CO/2).

<sup>77</sup> Observaciones finales sobre la Federación de Rusia (CCPR/CO/79/RUS).

<sup>78</sup> Observación general N° 34, párr. 30

<sup>79</sup> Observación general N° 34, párr. 32

<sup>80</sup> Observación general N° 34, párr. 32; Observación general N° 22, sobre el art. 18 del Pacto sobre libertad de pensamiento, conciencia y religión.

<sup>81</sup> Observaciones finales sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – territorios dependientes de la Corona de Jersey, Guernsey y la Isla de Man (CCPR/C/79/Add.119). Véanse también las observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

<sup>82</sup> Observación general N° 34, párr. 48

<sup>83</sup> Comité de Derechos Humanos. Communication No. 1864/2009. Vladimir Kirsanov vs Belarús. CCPR/C/110/D/1864/200 9.7 Ver también Comunicación no. 1873/2009, *Alekseev v. the Russian Federation*, Views adopted on 25 October 2013, para. 9.6. communication No. 1948/2010, *Turchenyak and others v. Belarus*, Views adopted on 24 July 2013, para. 7.4

<sup>84</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 59.

destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5)".<sup>85</sup>

37. Ahora bien, expresó este experto independiente que “solo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas (...) por ejemplo, cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia. En los casos en que las restricciones basadas en el contenido estén justificadas, las autoridades deberían adoptar las medidas menos perturbadoras y restrictivas posibles para abordar esta cuestión”<sup>86</sup>. Cabe recordar la comprensión del Comité de que, en determinadas oportunidades, las definiciones de “actividad extremista”<sup>87</sup> e “incitación al terrorismo”<sup>88</sup> se han mostrado demasiado amplias e imprecisas, y destacó la necesidad de proteger a los particulares y a las asociaciones de su aplicación arbitraria.<sup>89</sup>

**How should such limitations be enforced – is there e.g. a role for criminal sanctions, and if so when? What are the alternatives? Who can be held criminally responsible for violent conduct of individuals or groups that participate?**

**Do particular obligations arise for organisers where participants in an assembly (including counter-demonstrations) intentionally advocate hatred, seek to intimidate others or call for or use force?**

38. El uso de la justicia penal debe ser restringido al máximo en relación al ejercicio del derecho de reunión pacífica, y, siempre que posible, eliminado. Tal como han denunciado en reiteradas oportunidades las organizaciones de derechos humanos, los Estados frecuentemente hacen uso del derecho penal para criminalizar la protesta. Esta tendencia encontrada en diferentes regiones del mundo<sup>90</sup> tiene como principal efecto el de desarticular organizaciones sociales, generarles un egreso adicional de recursos financieros, estigmatizar a las personas procesadas y desalentar acciones que buscan exigir el cumplimiento de derechos (“chilling effect”).<sup>91</sup>

39. Esta práctica tiene efectos graves y sistémicos no solamente sobre el derecho de reunión (art. 21) y de libertad de expresión (art. 19), sino también sobre el ejercicio de los derechos de libertad de asociación (art. 22) y de participación política (art. 25). Al afectar el libre desarrollo de actividades de carácter político y la máxima pluralidad del debate sobre

---

<sup>85</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 18

<sup>86</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 33.

<sup>87</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Federación de Rusia. 1º de diciembre de 2003. CCPR/CO/79/RUS, 1º de diciembre de 2003, párr. 20.

<sup>88</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. CCPR/C/GBR/CO/6, 30 de julio de 2008, párr. 26.

<sup>89</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Federación de Rusia. CCPR/CO/79/RUS, 1º de diciembre de 2003, párr. 20.

<sup>90</sup> En el informe “Take Back the Streets: repression and criminalization of protest around the world” (2013), elaborado por nueve organizaciones de distintas regiones que integran la red INCLUSO, se relata el caso de Bassem Tamimi, en Israel, quien estudió 13 meses preso por ejercer su derecho de reunión pacífica y libertad de expresión. En Canadá, un líder estudiantil fue juzgado y condenado por declarar que consideraba legítimos los piquetes estudiantiles en las universidades. En Argentina, líderes sociales que cumplieron un rol esencial en el diálogo con las autoridades durante un conflicto social fueron, posteriormente, acusados judicialmente, habiendo ese rol de negociación sido usado como evidencia de que eran capaces de controlar a las demás personas y habrían instigado la comisión de delitos. <https://www.aclu.org/report/take-back-streets-repression-and-criminalization-protest-around-world>

Véase: [https://www.aclu.org/sites/default/files/field\\_document/global\\_protest\\_suppression\\_report\\_inclu.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/global_protest_suppression_report_inclu.pdf)

<sup>91</sup> CELS, Los Estados Latinoamericanos frente a la Protesta Social, 2016, cap. 3.

las cuestiones de interés público, este abuso del derecho penal puede constituir una grave afectación a los derechos políticos.

40. Tal cómo resalta la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la criminalización podría generar (...) un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad (...) tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente”<sup>92</sup>.

41. En América Latina, el repertorio de tipos penales usados para criminalizar a la protesta es semejante en los diferentes países. Tal cómo reconoció la Comisión Interamericana, tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” etc. tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos.<sup>93</sup> Otro patrón común en la región es la selectividad judicial a la hora de acusar y la asimetría en el avance de las causas. Esto se ve con claridad cuando se comparan los resultados de las investigaciones judiciales contra quienes participaron de marchas, ocupaciones, piquetes o acampes con los de las causas que investigan las responsabilidades policiales por los desalojos violentos, las represiones y las muertes.<sup>94</sup>

42. Las limitaciones al derecho de reunión por medio de normas penales deben cumplir las exigencias propias del principio de estricta legalidad. Sobre este principio, la Corte Interamericana ha señalado que la falta de precisión en la descripción de los delitos genera una serie de riesgos. El tribunal interamericano ha considerado que “la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad”<sup>95</sup> Estas restricciones exigen el uso de “términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”<sup>96</sup>, lo cual implica “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”<sup>97</sup>.

43. Algunos tipos penales tienen aplicación más frecuente en contextos de reuniones. La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha expresado que “la adopción de definiciones de terrorismo demasiado amplias puede dar lugar a tergiversaciones deliberadas del término, por ejemplo, para responder a reivindicaciones y movimientos sociales de pueblos indígenas. Si la legislación antiterrorista y las actividades asociadas no se circunscriben a combatir conductas que son realmente de carácter terrorista, también se corre el riesgo de que, si tienen por efecto restringir el disfrute de los

---

<sup>92</sup> CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

<sup>93</sup> CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 6.

<sup>94</sup> CELS, Los Estados Latinoamericanos frente a la Protesta Social, 2016, cap. 3.

<sup>95</sup> Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 121; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174.

<sup>96</sup> Corte I.D.H., Caso Usón Ramírez Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

<sup>97</sup> Corte I.D.H., Caso Usón Ramírez Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

derechos y libertades, se quebranten los principios de necesidad y proporcionalidad, sobre cuya base se autoriza toda restricción de los derechos humanos”<sup>98</sup>.

44. También es común la aplicación de los tipos penales de resistencia a la autoridad, ultrajes y desacato<sup>99</sup> en el contexto de manifestaciones públicas, vinculada a la emisión de discursos críticos o de denuncia a funcionarios y autoridades públicas. Al respecto, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre cuestiones tales como la lèse majesté<sup>100</sup>, el desacato<sup>101</sup>, la falta de respeto por la autoridad<sup>102</sup>, la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado<sup>103</sup> y la protección del honor de los funcionarios públicos<sup>104</sup>. El Pacto atribuye especial importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática.<sup>105</sup> Esta protección abarca la libertad de criticar o de oponerse al gobierno.<sup>106</sup> El simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones<sup>107</sup>. Todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política<sup>108</sup>. Las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la persona criticada. Los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.<sup>109</sup> Relacionado a lo anterior, el Comité consideró que la prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el Pacto; tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma<sup>110111</sup>.

45. En particular, la práctica de criminalizar, o generar sanciones desproporcionadas a líderes sociales y defensores de derechos humanos por el mero hecho de haber organizado, o por haber encabezado el diálogo y la negociación con las autoridades en una protesta<sup>112</sup> tiene efectos perversos y estructurales sobre el ejercicio del derecho de reunión. Por un lado, se inhibe la organización futura de protestas, ejerciendo un “efecto amedrentador” colectivo sobre el ejercicio del derecho. Por otro, justificar la responsabilidad penal o civil de una persona sobre la simple base del rol de mediación o diálogo que puede asumir en una manifestación inhibe y obstaculiza los procesos de mediación y resolución pacífica de

---

<sup>98</sup> ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, 15 de diciembre de 2010, apartado 26 y 27.

<sup>99</sup> CELS, Los Estados Latinoamericanos frente a la Protesta Social, 2016, pág. 39.

<sup>100</sup> Véanse las comunicaciones Nos. 422/1990 a 424/1990, *Aduayom y otros c. el Togo*, dictamen aprobado el 30 de junio de 1994.

<sup>101</sup> Observaciones finales sobre la República Dominicana (CCPR/CO/71/DOM).

<sup>102</sup> Observaciones finales sobre Honduras (CCPR/C/HND/CO/1).

<sup>103</sup> Observaciones finales sobre Zambia (CCPR/C/ZMB/CO/3), párr. 25.

<sup>104</sup> Observaciones finales sobre Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), párr. 11.

<sup>105</sup> Véase la comunicación N° 1180/2003, *Bodrozic c. Serbia y Montenegro*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2005.

<sup>106</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 sobre el artículo 25 del Pacto, párr. 25.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Véase la comunicación N° 1128/2002, *Marques de Morais c. Angola*.

<sup>109</sup> *Ibid.*; véanse también las observaciones finales sobre Túnez (CCPR/C/TUN/CO/5), párr. 91.

<sup>110</sup> Observaciones finales sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – territorios dependientes de la Corona de Jersey, Guernsey y la Isla de Man (CCPR/C/79/Add.119). Véanse también las observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

<sup>111</sup> Observación general N° 34, párr. 48

<sup>112</sup> Ver, por ejemplo, el caso argentino del conflicto conocido como Parque Indoamericano. Líderes sociales que cumplieron un rol esencial en el diálogo con las autoridades durante la protesta de 2010 fueron, posteriormente, acusados criminalmente. En la acusación, su rol en este proceso de negociación se usó como evidencia de que eran capaces de controlar a las demás personas y habrían instigado la comisión de delitos. En: Take Back the Streets: <https://www.aclu.org/report/take-back-streets-repression-and-criminalization-protest-around-world>

los conflictos sociales. Este rol de mediación y diálogo es parte fundamental de las obligaciones positivas del Estado en relación a los dispositivos del art. 21 del Pacto.

**Can dispersal ever be justified where an assembly is entirely peaceful/non-coercive? What are the alternatives to dispersal?**

46. La dispersión o desconcentración de las manifestaciones por la fuerza constituye una afectación directa del ejercicio del legítimo derecho de reunión establecido por el artículo 21. Puede, además, afectar la vida o integridad de las personas. En ese sentido, sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos.<sup>113</sup> En todo caso, no debe justificarse sobre la base de la necesidad de liberar la circulación en las vías. Al respecto, corresponde reiterar que es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica.<sup>114</sup>

47. Por otra parte, la imposición del requisito de autorización para la celebración de reuniones y manifestaciones es incompatible con el derecho internacional<sup>115</sup> y no puede ser argumento para permitir el uso de la fuerza para la disolución automática de aquellas manifestaciones públicas que no cuentan con permiso de las autoridades<sup>116</sup>.

**How should the obligation to allow assemblies to take place within ‘sight and sound’ of its target audience be interpreted? When and how may the right of peaceful assembly be limited? Are the limitations affected by the modalities of the assembly (e.g. whether they take place in the open or within a building, whether they are stationary gatherings or marches)? Can all assemblies in particular places (e.g. ‘neutral zones’ around parliaments, courts or monuments) or during a specific time be prohibited?**

48. Las restricciones a la hora, el lugar o la forma de una protesta deben ser excepcionales, definidas caso a caso y cumplir los criterios de necesidad y la proporcionalidad en una sociedad democrática. La elección del lugar y horario de realización de la protesta constituye un componente sustancial de lo que se pretende comunicar; restringir la libertad de definirlos incide negativamente en la transmisión del mensaje que se pretende enviar a sus destinatarios y es una restricción a la propia libertad de reunión pacífica.

49. La obligación de permitir que reuniones ocurran en la cercanía del local donde se encuentre la persona o el público al que es destinado su mensaje (‘within sight and sound’)<sup>117</sup> se vincula a la importancia de que garantizar la libertad de expresión no sólo en

---

<sup>113</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61-63.

<sup>114</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 32. Véase también CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr.198; TEDH, Kuznetsov v. Russia, 23 de octubre de 2008, párr. 44.

<sup>115</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 28; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 69

<sup>116</sup> CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 69.

<sup>117</sup> OSCE/OIDDHH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2ª ed., 2010, p. 17, Guiding Principle 3.5.: “Public assemblies are held to convey a message to a particular target person, group or organization. Therefore, as a general rule, assemblies should be facilitated within “sight and sound” of their



cuanto a su contenido, sino también en cuanto a los medios por los que se difunda. El Comité ha destacado que, para aplicar el principio de proporcionalidad a restricciones a la libertad de expresión, cabe recordar la importancia que el Pacto atribuye a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática<sup>118</sup>.

50. Específicamente, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas consideró que “los Estados tienen la obligación de mantener el orden público, pero las restricciones a la reunión pacífica en relación con su ‘hora, lugar y forma’ deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad”<sup>119</sup>. En este sentido, recomendó que, en el caso de que se adopten, las leyes sobre la libertad de reunión deben evitar prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones<sup>120</sup>. Es igualmente improcedente la imposición general a los organizadores de una protesta, ya sea de manera formal o informal, de la obligación de negociar la hora y el lugar de la reunión con las autoridades<sup>121</sup>. Las autoridades tampoco pueden, a través de los mecanismos de notificación previa, imponer de manera arbitraria fechas, horarios o lugares para protestar, prohibiendo toda manifestación que no cumpla con estas determinaciones.

51. Restricciones de hora y lugar pueden ser necesarias para proteger los derechos y libertades de los demás, en línea con la redacción del artículo 21. El Comité ha interpretado - respecto del párrafo 3 a) del art. 19 - que la expresión “los demás” puede referirse a otras personas a título individual o como miembros de una comunidad<sup>122</sup>, por ejemplo a una comunidad definida por su fe religiosa<sup>123</sup> o a un grupo étnico<sup>124</sup><sup>125</sup>. La aplicación de las restricciones permisibles debe ser, en todos los casos, compatible con otros derechos consagrados en el Pacto y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación.

52. En caso de considerar que circunstancias relacionadas al espacio, forma u horario de una reunión constituyen un riesgo para las personas presentes, las autoridades deben buscar las alternativas menos restrictivas del debate político<sup>126</sup>. En el supuesto en el que la autoridad decida que es pertinente modificar las circunstancias de tiempo y lugar, es necesario que se brinde un recurso adecuado y efectivo para controvertir esta decisión, el cual sea resuelto por una autoridad diferente de la que la emitió<sup>127</sup>. El procedimiento de revisión de decisiones que prohíban una manifestación debe establecerse de una manera que garantice que la decisión se tome antes de la fecha planificada de la protesta.

---

target audience”. Véase también: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 60

<sup>118</sup> Véase la comunicación N<sup>o</sup> 1180/2003, *Bodrozic c. Serbia y Montenegro*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2005.

<sup>119</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 59.

<sup>120</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012., párr. 39

<sup>121</sup> Cf. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 56

<sup>122</sup> Véase la comunicación N<sup>o</sup> 736/97, *Ross c. el Canadá*, dictamen aprobado el 18 de octubre de 2000.

<sup>123</sup> Véase la comunicación N<sup>o</sup> 550/93, *Faurisson c. Francia*; véanse las observaciones finales sobre Austria (CCPR/C/AUT/CO/4).

<sup>124</sup> Observaciones finales sobre Eslovaquia (CCPR/CO/78/SVK); observaciones finales sobre Israel (CCPR/CO/78/ISR).

<sup>125</sup> Observación general N<sup>o</sup> 34, párr. 28.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 130

Considerando que puede haber un plazo corto, esto puede lograrse por medio de medidas provisionales<sup>128</sup>.

### **How should the division of labour between the police and marshals be determined?**

53. La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y, en particular, en tareas vinculadas a la protesta social ha generado una serie de graves violaciones a los derechos humanos en todo el mundo, que incluyen el uso desproporcional de la fuerza, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la comisión de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como las detenciones arbitrarias y el uso indebido de la justicia militar<sup>129</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “el entrenamiento que reciben [las Fuerzas Armadas] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.<sup>130</sup> Expertos y organizaciones que estudian el fenómeno de la militarización han señalado, recientemente, el avance de una doctrina del tendiente a la construcción de enemigos internos<sup>131</sup>.

54. La Comisión Interamericana ha considerado, en ese sentido, que “la distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública”<sup>132</sup>. La CIDH ha entendido que corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos manejar las situaciones de seguridad y violencia en el ámbito interno, y no a las fuerzas armadas, entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos externos<sup>133</sup>. La asignación a las Fuerzas Armadas de labores de orden público es una grave omisión que puede constituir, en sí misma, una violación al derecho a la vida en relación con las obligaciones de garantía y de adoptar disposiciones de derecho interno<sup>134</sup>. Dado el interés social imperativo que tiene el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestaciones públicas para la vida democrática, debería excluirse la participación de militares y fuerzas armadas de su marco.<sup>135</sup>

### **What is the role of undercover policing?**

55. En distintos países del mundo se ha denunciado el vínculo entre las prácticas estatales de criminalización de manifestantes, líderes sociales y comunitarios, abogados, entre otros, y prácticas de vigilancia e inteligencia realizadas en el contexto de manifestaciones o dirigidas a sus participantes u organizadores en momentos previos o

---

<sup>128</sup> OSCE/OIDDHH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2ª ed., 2010, p. 17, Guiding Principle 3.5.:

<sup>129</sup> Véase, por ejemplo, CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015

<sup>130</sup> Corte I.D.H., Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

<sup>131</sup> CELS, La Guerra Interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina. Capítulo 1: El impacto de las “nuevas amenazas” en las políticas de seguridad. Disponible: <https://www.cels.org.ar/militarizacion/>

<sup>132</sup> CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pág. 43.

<sup>133</sup> CIDH, Informe Anual 2015, cap. 4A, párr. 37.

<sup>134</sup> CIDH, Informe de fondo No. 47/16, caso 12.65 – Mirey Trueba Arciniega y otros Vs. México. 29 de noviembre de 2016, párr. 75

<sup>135</sup> La CIDH ha entendido que “dado el interés social imperativo que tiene el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión considera que en este ámbito específico esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas en dicho control” (CIDH, Informe Anual 2015, cap. 4A, párr. 38).

posteriores a su desarrollo.<sup>136</sup> Si bien las actividades de inteligencia del Estado pueden tener objetivos legítimos en ámbitos como la defensa nacional y la política criminal, su orientación hacia individuos y organizaciones que desarrollan actividades fundamentales para la vida democrática son en general desproporcionadas y excesivas para los bienes jurídicos que se pretende proteger o las afectaciones que se pretende prevenir, además de constituir una práctica discriminatoria basada en el sólo hecho de criticar algún aspecto del gobierno o la vida pública. En ese sentido, el uso de policías encubiertos en manifestaciones constituye una grave afectación del derecho de reunión establecido en el Art. 21 del PIDCP, así como del derecho a la libertad de asociación establecido en el Art. 22.

56. Asimismo, el uso de policías encubiertos en manifestaciones genera un grave problema de impunidad y obstaculización de la necesaria rendición de cuentas sobre la actuación de las fuerzas de seguridad. Diferentes documentos sobre mejores prácticas en la gestión de reuniones pacíficas han señalado la importancia de que tanto los vehículos, como agentes de seguridad se encuentren debidamente identificados.<sup>137</sup> La participación en los operativos de seguridad de policías vestidos de civil o sin su correspondiente identificación presenta problemas para la revisión administrativa y/o judicial de posibles irregularidades y/o violaciones de derechos.<sup>138</sup> Esto responde también a los deberes estatales en materia de transparencia respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que la identificación de los agentes policiales resulta ser una pieza indispensable de control que facilita la individualización de los diferentes actores intervinientes en un incidente donde la fuerza haya sido empleado, para el esclarecimiento de los hechos y determinación de responsabilidades, de ser el caso<sup>139</sup>. En ese sentido, es esencial que todos los agentes del uso de la fuerza involucrados en manifestaciones públicas cuenten con placas visibles que muestren su nombre o número de identificación.<sup>140</sup>

57. Dada la afectación que se genera al ejercicio de distintos derechos establecidos en el PIDCP, en particular los derechos de libertad de reunión establecido en el artículo 21, y de libertad de asociación, previsto en el artículo 22, y los graves impactos sobre las obligaciones de los Estados en materia de prevención y rendición de cuentas, se recomienda la prohibición del uso de agentes policiales encubiertos en el contexto reuniones pacíficas, manifestaciones y protestas sociales y en los espacios y durante las actividades de movimientos y organizaciones sociales.

58. Respecto del uso de tecnologías de vigilancia digital, éste debe ser siempre dirigido y nunca general, exigiendo la existencia de evidencia objetiva respecto de esa necesidad. En casos en los que se alegue la sospecha de la comisión de delitos graves<sup>141</sup> o riesgos a la

---

<sup>136</sup> Véase CELS, *Los Estados Latinoamericanos frente a la Protesta Social*, 2016, cap. 3; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015.

<sup>137</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr.49, recomendación f); párrafo 65.

<sup>138</sup> CIDH, *Informe Anual 2015*, cap. 4A, párr. 225.

<sup>139</sup> CIDH, *Informe Anual 2015*, cap. 4A, párr. 225.

<sup>140</sup> Amnesty International. *Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials (Uso de la fuerza: Directrices para la implementación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley)*. Agosto 2015.

<sup>141</sup> El uso del término “delitos graves” reconoce que estos términos requieren estándares rigurosos que sean compatibles con las protecciones a los derechos humanos. Pensamos en el estándar articulado en el Art. 2, subpárrafo (b) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: ‘la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave’. Véase: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf> Sin embargo, reconocemos que

seguridad pública<sup>142</sup>, el uso de tecnologías de inteligencia, las detenciones y persecuciones penales deben limitarse a lo estrictamente necesario. La recolección indiscriminada de información en contextos de protesta debe estar prohibida y cualquier recolección debe estar categorizada de manera precisa para posibilitar que se excluyan y destruyan datos irrelevantes. La autorización para el uso de tecnologías de vigilancia debe partir de un juez *en todos los casos*.

---

este estándar puede llevar a abusos en instancias en las que la legislación prohíbe las protestas y/o cuando las conductas involucradas en estos contextos están acompañadas por tiempos largos de privación de libertad.

<sup>142</sup> El concepto de “Seguridad pública” también debería estar claramente definido en los marcos regulatorios antes de que los argumentos sobre “protección a la seguridad pública” puedan ser utilizados como pretexto para restringir el derecho de reunión.