



# Regulación extranjera del derecho a reunión

Alemania, Francia, España, Colombia y Argentina (Actualizado)

## Autores

Guido Williams O.

gwilliams@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3180

Matías Meza-Lopehandía

Colaboradora: Virginie  
Loiseau

Actualizado por Guido  
Williams

Nº SUP: #139555

## Resumen

Tanto Europa como América cuentan con un Sistema de Protección de los Derechos Humanos que contempla instrumentos internacionales que establecen obligaciones tendientes a su promoción y protección, como asimismo con órganos destinados a velar por su observancia.

De la regulación del derecho a reunión y/o manifestación en Alemania, Francia, España, Colombia y Argentina se puede concluir lo siguiente

- Alemania consagra constitucionalmente la libertad de reunión pacífica y sin armas. Asimismo, se distingue legalmente entre reuniones en áreas cerradas y al aire libre. La realización de estas últimas debe ser notificada a la autoridad. La policía puede dispersar las reuniones ilegales o cuando sean una amenaza a la seguridad o el orden público, y siempre como última medida.
- España, al igual que Alemania, consagra en su Constitución el derecho de reunión pacífica y desarmada. La ley regula las reuniones y manifestaciones. Ellas no requieren autorización y pueden ser disueltas en determinados casos, particularmente cuando alteren el orden público, o sean ilícitas conforme a la ley. Se deberá comunicar a la autoridad la realización de la reunión.
- Por su parte, Francia no tiene una consagración constitucional directa del derecho de reunión. Se regulan legalmente las reuniones y las manifestaciones, diferenciando entre reuniones de acceso privado de aquellas de acceso público. También corresponde notificar a la autoridad la realización de estas actividades en la vía pública. La autoridad puede prohibir determinadas reuniones, por ejemplo cuando puedan alterar el orden público. La policía puede dispersar a la multitud cuando ésta actúa violentamente.
- La Constitución de Argentina no reconoce el derecho de reunión, pero se entiende que es parte de la carta fundamental por su reconocimiento en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos. Existe una norma legal de 1973 sobre la materia, pero no es claro si se encuentra vigente. Las provincias han dictado normas en la materia también a nivel constitucional.
- Finalmente, la Constitución de Colombia reconoce el derecho a reunirse pública y pacíficamente. La Corte Constitucional declaró “inexequible” las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia de 2017 referidas al derecho de reunión y las expresiones o manifestaciones en el espacio público. No se ha dictado una nueva ley. En 2018, el Ejecutivo dictó la Resolución se adoptó un Protocolo sobre coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.

## Introducción

---

Se ha solicitado la regulación del derecho de reunión y/o de manifestación en Alemania, Francia, España, Colombia y Argentina.

Para dichos efectos, el informe se divide en dos partes. La primera parte del documento, entrega consideraciones generales sobre el sistema europeo y americano de derechos humanos y, en la segunda parte se describe la regulación del derecho de reunión y/o de manifestación en Alemania, Francia, España, Colombia y Argentina.

El texto original de este informe era de 2020 y ha sido actualizado a noviembre de 2023.

Las traducciones son propias.

## I. Consideraciones generales del Sistema Europeo y Americano de Derechos Humanos

---

Antes de analizar los casos de Europa y América, es necesario entregar algunas consideraciones generales del sistema europeo de derechos humanos (SEDH) y el sistema americano de derechos humanos

En primer término, el SEDH se funda en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, más conocido como Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH).

Este tratado internacional y sus protocolos adicionales, consagran una serie de derechos y libertades “a toda persona bajo su jurisdicción”, los que incluyen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales<sup>1</sup>, entre ellos precisamente el de reunión (artículo

---

<sup>1</sup> Además, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud y el trabajo forzado, el derecho a la libertad y la seguridad, el debido proceso, el principio de legalidad de la pena, la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la libertad de expresión, el derecho a contraer matrimonio, el derecho a un recurso efectivo y la prohibición de discriminación. Los protocolos adicionales incorporan los derechos a la propiedad, a la educación, a las elecciones libres, a la libre circulación, prohíben la prisión por deudas, las expulsiones colectivas de extranjeros y la pena de muerte, el derecho a la segunda instancia en materia penal.

11)<sup>2</sup>-Además, establece el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que el Tratado tiene como finalidad es asegurar el respeto de los compromisos que emanan del tratado<sup>3</sup>.

Su intervención puede ser activada por cualquier Estado parte que considere que otro Estado ha infringido sus obligaciones, y también por cualquier personas natural o asociación de personas que se considere víctima de una violación de los derechos consagrados en el Convenio<sup>4</sup>.

Como todo tratado internacional, este instrumento genera obligaciones para las partes contratantes (*pacta sunt servanda*)<sup>5</sup>. En este caso, se trata de respetar, garantizar y promover los derechos y libertades reconocidas. La infracción de estas obligaciones acarrea la responsabilidad internacional del Estado, por lo mismo, para evitarla, es necesario que los Estados ajusten su conducta para cumplirlas.

Ahora bien, Europa cuenta con un ámbito propiamente europeo de gobernanza, que incorpora en como elemento fundamental, el respeto a los derechos humanos. En efecto, los 47 Estados miembro del Consejo de Europa han ratificado la CEDH<sup>6</sup>.

En el último tiempo, el Consejo ha tomado decisiones que apuntan a una suerte de constitucionalización a nivel europeo, de los derechos humanos reconocidos en la CEDH. Así por ejemplo, el tratado de Lisboa de 2007, que modificó los instrumentos fundamentales de la UE, aprobó la adhesión de la UE a la CEDH, lo que implicaría un control independiente de la actividad del sistema legal de la Unión<sup>7</sup> aunque el proceso aún no se ha concretado.

En un sentido similar, el Protocolo N° 16 de la CEDH, de 2013, agregó una nueva atribución para el TEDH. Hasta su adopción, solo estaba facultado a emitir opiniones consultivas a requerimiento del Consejo de Ministros del Consejo de Europa<sup>8</sup>. El ámbito de esta atribución era particularmente restrictivo, pues excluía “las cuestiones que guarden relación con el contenido o la extensión de los derechos y libertades”, y en general, cualquier cuestión que pudiera referirse a asuntos que podría conocer el Tribunal o el Comité de Ministros a través de recursos. con la modificación, que entró en vigor en agosto de 2018, se autorizó al

<sup>2</sup> “Artículo 11 Libertad de reunión y de asociación.

<sup>1</sup> Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

<sup>2</sup> El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.”

<sup>3</sup> Art. 19 CEDH.

<sup>4</sup> Art.s 33 y 34 respectivamente.

<sup>5</sup> Art. 26 Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1969.

<sup>6</sup> Council of Europe. (2020). Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Status as of 28/01/2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2cxbv> (enero, 2020).

<sup>7</sup> Council of Europe, 2010.

<sup>8</sup> Art. 47 CEDH. El Consejo de Ministros es el órgano ejecutivo del Consejo de Europa y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de cada Estado Miembro. Sus funciones están establecidas en el capítulo IC del Estatuto del Consejo de Europa (1949).

Tribunal a emitir opiniones consultivas sobre la interpretación y aplicación de los derechos y libertades reconocidas en el Convenio, a requerimiento de la más alta autoridad jurisdiccional de un Estado Miembro, siempre que dicha solicitud se haga en el marco de una gestión que dicha autoridad esté conociendo. Aunque estas opiniones no son vinculantes, la reforma busca reforzar el rol constitucional del TEDH, a través de un diálogo constitucional con los tribunales superiores de los Estados parte<sup>9</sup>.

Por su parte, el Sistema Americano de Derechos Humanos, en adelante SIDH, es el mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América (Ventura, s/f)<sup>10</sup>.

Dicho Sistema tiene como fundamento la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969. Funciona en base a la competencia y jurisdicción de dos órganos especiales: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte) con sede en San José, Costa Rica, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con sede en Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica (BCN, 2010).

Ambos organismos son los ejes esenciales para la protección y promoción de los derechos humanos en el continente. Según establece el artículo 33° de la Convención son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Pacto de San José (BCN, 2010).

Además de la Convención América, existen otros instrumentos internacionales reconocidos que, según el artículo 31° de la propia Convención, amplían el régimen de protección de la Convención. Estos instrumentos incluyen de manera progresiva y adicional otros derechos y libertades, tales como los garantizados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y otros establecidos en Protocolos, Estatutos y Reglamentos que en forma adicional y reciente han reconocido y definido las obligaciones de los Estados para promover y proteger estos derechos.

En particular, el derecho a la reunión está contemplado en el artículo 15 el cual dispone:

#### Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la

<sup>9</sup> Jahn, Jannika. (2014). Normative guidance from Strasbourg through advisory opinions. Deprivation or relocation of the convention's core? en: *Heidelberg Journal of International Law*, 74(4), pp. 821-846.

<sup>10</sup> Ventura Robles, Manuel (s/f). El sistema americano de protección de los derechos humanos.

seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

## II. Legislación extranjera

---

### 1. Alemania

En el caso Alemán, el derecho a la libertad de reunión es un derecho fundamental protegido por la Ley Básica de la República Federal de Alemania (Constitución alemana, 1949). El artículo 8 de esta norma protege el derecho de reunión pacífica y solo permite restricciones para “asambleas al aire libre”. La norma señala textualmente:

Artículo 8 [Libertad de reunión]

(1) Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permiso previo.

(2) Para las reuniones en lugares abiertos, este derecho puede ser restringido por ley o en virtud de una ley.

De acuerdo a Grote (2014:55-62), para disfrutar de la protección constitucional de la libertad de reunión, al menos dos personas deben reunirse con un propósito común. “Reunirse” en este contexto requiere la presencia física de varias personas en un lugar y momento específico.

Cabe considerar que en Alemania, el CEDH es incorporado con el rango de un estatuto federal ordinario.

Ahora bien, la regla constitucional del artículo 8 reconoce y protege el derecho de “los alemanes”, por ello según Grote (p.55) los “no alemanes” son protegidos por normas legales (de la Convención o de la ley específica). Asimismo, la protección no solo se refiere a personas naturales sino que se extiende a personas jurídicas de derecho privado (Grote, 2014:55).

Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (2001)<sup>11</sup> ha definido que las reuniones del artículo 8 se relacionan con el derecho de formar opinión pública y voluntad política en una sociedad democrática. Por ello, señala Grote (p. 56) el derecho de reunión constitucional no ampara las reuniones cuyo propósito principal son mero entretenimiento de masas o fiestas masivas.

Asimismo, la protección del derecho constitucional incluye todas las actividades relacionadas con la preparación de una demostración, incluyendo el anuncio público del

---

<sup>11</sup> Sentencia DFR - BVerfGE 104, 92 - Sitzblockaden III.

evento y la libre determinación de su objeto, el lugar, la hora y la forma de la reunión. Adicionalmente, la norma constitucional protege las diversas actividades específicas de la reunión como pronunciar discursos, distribuir folletos, exhibir carteles, cantar, etc. La libertad para determinar la ubicación de la reunión no implica el derecho de acceso a cualquier lugar, incluyendo la propiedad privada, pero tampoco restringe la actividad al espacio público de la calle. Las actividades pueden ocurrir en una amplia gama de lugares diferentes, incluyendo centros comerciales u otros lugares de reunión (Grote, 2014:57).

El derecho del artículo 8 está regulado en la Ley Federal de Reunión de 1953 (*Versammlungsgesetz*), norma con vigencia nacional. Adicionalmente, desde 2008 los *Länders* (estados federados) pueden sustituir la ley por sus propios estatutos (artículo 74.1.3 Ley Básica).

La Ley Federal enfatiza que las reuniones deben ser pacíficas y desarmadas. La prohibición de portar armas es la consecuencia directa de la naturaleza pacífica de la reunión y según Grote (p. 56) quizás el más importante de los requisitos de este tipo de actividades. Sin embargo, la prohibición no es absoluta, por cuanto la Ley Federal permite a los participantes de las manifestaciones portar armas siempre que hayan sido autorizados previamente por las autoridades competentes (artículo 2.3 Ley Federal).

Esta norma federal no define específicamente “reunión”, sin embargo indica que “Toda persona tiene derecho a organizar reuniones y desfiles públicos y a participar en tales eventos”. De la misma manera, en estas reuniones públicas, todos deben abstenerse de participar en eventos, que tengan como objetivo impedir que dichas reuniones se lleven a cabo adecuadamente (artículo 2.2).

Con respecto a las reuniones en áreas cerradas, la Ley Federal especifica que una persona debe estar a cargo de la actividad. Normalmente, este será el individuo o el presidente de la asociación que organiza el evento, aunque este organizador puede delegar sus funciones de supervisión a otra persona (artículo 7 Ley Federal). La principal función de esta persona es la mantención del orden durante la reunión como determinar el curso de la reunión. (Artículo 8, Ley Federal). Para cumplir con este deber, éste puede utilizar la ayuda de delegados voluntarios para ejercer estos derechos (artículo 9, Ley Federal), asimismo el responsable de la actividad puede dar instrucciones a los participantes, las que serán obligatorias para quienes participan de la actividad (artículo 10 Ley Federal) e incluso puede excluir a quienes son responsables de disturbios graves durante la reunión (artículo 11 Ley Federal). Las autoridades policiales deben entenderse (comunicarse e identificarse) con la persona mencionada, durante la reunión (artículo 12, Ley Federal).

De acuerdo a la Ley Federal, este tipo de reuniones (cerradas) solamente pueden prohibirse por los motivos especificados en la misma norma (artículo 5 en relación al artículo 1, ambos Ley Federal), a saber:

- Si el organizador de la reunión es un partido político o asociación que ha sido prohibida en el procedimiento previsto a tal efecto por la Ley Básica (artículo 9. 2.<sup>12</sup>)
- Cuando lo organiza una persona que ha perdido su derecho a la libertad de reunión en virtud del artículo 18 de la Ley Básica (privación de derechos fundamentales<sup>13</sup>) o esa persona trata de promover los objetivos de un partido político que ha sido prohibido en virtud del artículo 21.2 de la Ley Básica (sobre partidos políticos)<sup>14</sup>;
- Si el organizador permite que las personas que porten armas, sin el permiso requerido, participen en el evento;
- Si hay razones para creer que el organizador o sus seguidores prevén un desarrollo violento o desenfrenado de la manifestación; o
- Si hay razones para creer que el organizador expresará o tolerará puntos de vista que tienen como objeto un delito penal.

Estas mismas causas, permiten a la policía ordenar la dispersión de una reunión en un área cerrada cuando se encuentra en marcha (artículo 13 Ley Federal). Sin embargo, en este último caso, la dispersión solo es admisible si otras medidas de menor alcance han resultado infructuosas o es probable que sean insuficientes (Grote, 2014:58).

La Ley Federal (artículo 12 bis) autoriza a la policía a realizar grabaciones de vídeo y audio de los participantes en reuniones públicas o en conexión con ellas, en la medida que la evidencia real justifica la suposición existen amenazas significativas para la seguridad o el orden público. Estas grabaciones deben ser destruidas inmediatamente después del final de la reunión pública o en tiempo próximo, a menos que sean requeridas en juicio por delitos cometidos por los participantes o cuando en casos individuales se sospeche que la persona grabada ha cometido delitos en el marco de la asamblea pública y se teme que represente riesgos significativos para futuras reuniones.

Respecto de las reuniones en exteriores o al aire libre, se aplican las mismas reglas de las reuniones en áreas cerradas (art. 18, Ley Federal). Sin embargo, a diferencia de estas

<sup>12</sup> "Artículo 9 [Libertad de asociación]

(1) Todos los alemanes tienen el derecho de crear asociaciones y sociedades.

(2) Están prohibidas las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que estén dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.

(...)."

<sup>13</sup> "Artículo 18 [Privación de los derechos fundamentales]

Quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16a) pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por la Corte Constitucional Federal."

<sup>14</sup>"Artículo 21 [Partidos políticos]

(...)

(2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales."



últimas, la realización de reuniones en espacios abiertos debe notificarse a la autoridad competente al menos 48 horas antes de la realización del evento. Esta notificación debe indicar el objeto de la reunión y la persona responsable de la reunión (artículo 14, Ley Federal).

La mencionada notificación y la entrega de la información sobre su objeto permiten a las autoridades decidir qué medidas preventivas deben tomarse para que el evento se desarrolle lo más libre de posibles disturbios, preservando adicionalmente los intereses de quienes no participan (artículo 15.1 Ley Federal).

Grote (2014:59) citando la sentencia del caso Brokdorf, señala que los tribunales han dictaminado que este deber de notificar no se aplica a las manifestaciones espontáneas (*Spontanversammlung*) que se forman sin ninguna planificación o preparación previa<sup>15</sup>. Adicionalmente, el mismo Grote (2014: 59) a partir del artículo 8 de la Ley Federal señala que en el caso de las reuniones urgentes, es decir, aquellas que se organizan en corto plazo para responder a eventos puntuales, se requiere que la notificación ocurra tan pronto como surja la oportunidad, sin fecha límite posible.

Una reunión en exteriores puede prohibirse o dispersarse solo si constituye una amenaza directa a la seguridad o al orden público (artículo 15.1 Ley Federal). Al respecto, Grote (p.59) indica que el concepto de "seguridad pública" incluye la protección de intereses legales centrales como la vida, la salud, la libertad, el honor, la propiedad y la riqueza del individuo, así como el mantenimiento del orden legal y las instituciones estatales intactas.

A su vez, debe entenderse que "orden público" incluye la totalidad de las reglas incluso no escritas, cuya obediencia se considera, de acuerdo con las opiniones sociales y éticas vigentes en un momento determinado, y que son un requisito previo indispensable para una existencia humana comunitaria ordenada dentro de un área definida (Grote, 2014:59).

Las medidas de prohibición y dispersión están sujetas a una calificación estricta en términos de su proporcionalidad. En particular, las prohibiciones y dispersiones suponen que se han impuesto previamente métodos menos severos, diseñados para eliminar amenazas a la seguridad pública que emana de la reunión (Grote, 2014:59).

Conforme al mismo Grote (2014: 59) es inadmisibles prohibir las manifestaciones por consideraciones a las normas de tráfico, ya que el uso de calles y lugares públicos por parte de los manifestantes normalmente puede armonizarse con las necesidades de los participantes a través de condiciones, atendiendo el sentido de artículo 15.1 de la Ley Federal<sup>16</sup>. Adicionalmente, en el caso Brokdorf se decidió que el temor que la manifestación

<sup>15</sup> Ver caso BVerfGE 69, 315, (351 N° 75) - Brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81. Traducción al inglés disponible en: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=656> (noviembre, 2023).

<sup>16</sup> "Art. 15.

(1) La autoridad competente puede prohibir una reunión o hacer que ella dependa de ciertas condiciones si, de acuerdo con las circunstancias conocidas en el momento en que se emitió la



pueda verse perturbada por una contrademostración violenta, no justifica normalmente su prohibición o dispersión. En este caso, en primer lugar las medidas policiales deben dirigirse contra la referida contrademostración.

Grote (p.59), en base al caso Brokdorf, indica que el poder de las autoridades para intervenir está aún más limitado por el hecho que las prohibiciones y dispersiones solo están permitidas cuando existe una “amenaza directa” para la seguridad o el orden público. En este sentido, el autor explica que la policía debe mantener un perfil bajo y evitar reacciones excesivas y además sostiene que:

En particular, el contacto debe hacerse en una etapa temprana, en la que ambas partes se conozcan, intercambien información y posiblemente encuentren el camino hacia una cooperación basada en la confianza mutua. Cuanto más listos estén los organizadores, en el marco de una gran manifestación, para tomar medidas unilaterales de fomento de la confianza o incluso preparados para una cooperación "favorable", mayor será el umbral para la intervención de una autoridad por el peligro a la seguridad pública y el orden.

En 2022, el Tribunal Administrativo Federal<sup>17</sup>, resolvió que los llamados “campamentos de protesta” concebidos para una duración determinada, en el marco de las discusiones por el cambio climático, están protegidos como asambleas por el derecho fundamental a la libertad de reunión si, según un entendimiento objetivo, la idea general del organizador conduce a comunicar y participar en la formación de la opinión pública. Es responsabilidad del organizador fundamentar el propósito de expresar opiniones durante toda la duración del evento. Asimismo, según el Tribunal Administrativo Federal, cuanto más dure una reunión de este tipo, mayor será la importancia de los derechos de terceros y de los intereses públicos que podrían verse afectados por el campamento. Por ello, la autoridad encargada de la reunión, basándose en el artículo 15.1 de la Ley Federal, puede limitar su duración de manera adecuada, teniendo en cuenta las circunstancias del caso individual.

Cabe señalar que las manifestaciones o reuniones están prohibidas en las proximidades de un parlamento estatal o nacional (artículo 16, Ley Federal), en lugares dedicados a la memoria de las víctimas del Nacionalsocialismo o en lugares de especial relevancia histórica asociada a dichas víctimas (artículo 15.2 , Ley Federal).

Asimismo, la Ley Federal (artículos 21 a 30) regula la responsabilidad del organizador y de los líderes de la reunión. Estas normas establecen las infracciones penales y administrativas, cuyas sanciones pueden llegar a tres años de prisión o multas.

---

orden, la seguridad pública o el orden público están en peligro inmediato cuando se realiza la reunión."

<sup>17</sup> Sentencia Urteil vom 24.05.2022 - BVerwG 6 C 9.20.

En materia de responsabilidad civil la ley federal nada dispone. Por ello, Bell (2014) señala que se deben aplicar las disposiciones generales de la ley policial o extracontractual. Incluso, ocasionalmente, la policía solicita puede requerir el pago del llamado “costo de ejecución”. Estos costos se cobran en función de las leyes emitidas por los estados y varían de Länder en Länder. Por ejemplo, señala Bell, en Baden-Württemberg, la policía a veces cobraba 45 euros por hora de cada policía por la “aplicación de la fuerza inmediata” (es decir, la aplicación de la fuerza sin un procedimiento administrativo formal previo). Este cargo se aplicó por primera vez a manifestantes sentados que fueron retirados por la fuerza policial.

Por último, en el informe de 2019 de *Freedom House* (2022) sobre Alemania, se asevera lo siguiente:

El derecho de reunión pacífica está consagrado en la Constitución y generalmente se respeta en la práctica, excepto en el caso de grupos ilegales, como los que defienden el nazismo o se oponen al orden democrático. Los derechos de reunión estaban restringidos bajo las medidas de COVID-19, pero un fallo del BVerfG [Tribunal Constitucional Federal] de abril de 2020 confirmó los derechos de los manifestantes que respetaban los requisitos de distanciamiento social.

## 2. Francia

La Constitución Política (1958) francesa no consagra *stricto sensu* el derecho de reunión. Sin embargo, el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, parte de la Constitución de acuerdo a su preámbulo<sup>18</sup>, establece que

[n]adie debe preocuparse por sus opiniones, ni siquiera religiosas, siempre que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley.

Al respecto, el Consejo Constitucional<sup>19</sup> reconoció en 1995 (18 de enero) el derecho a la expresión colectiva de opiniones mediante la Decisión N° 94-352, sin embargo nunca ha consagrado la libertad de manifestarse como tal.

<sup>18</sup> Preámbulo. "El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003."

<sup>19</sup> El Consejo Constitucional es una jurisdicción dotada de diversas competencias, especialmente el control de la conformidad de la ley con la Constitución, según explica el mismo Consejo. Disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es> (enero, 2020).

A nivel legal, las reuniones públicas se encuentran reguladas en una Ley de 1881 sobre libertad de reunión, en la Ley de 1907 sobre reuniones públicas y manifestaciones en territorios ultramarinos y en varias disposiciones del Código de Seguridad Interior.

De acuerdo a Garcin (2014:26-33), mientras que la libertad de reunión y la libertad de manifestación están igualmente reconocidas por la ley francesa, “su régimen legal difiere, debido al hecho de que el uso de las *vías públicas* es más probable que altere el orden público e infrinja libertades (libertad de movimiento, libertad de trabajo, etc.) y el uso de *instalaciones públicas o privadas*” [cursivas nuestras]. Por ello, conforme el artículo 6 de la Ley de 1881, las reuniones no pueden celebrarse en la vía pública y no pueden extenderse más allá de las 11:00 de la noche. Sin embargo, en las localidades donde el cierre de los establecimientos públicos tiene lugar más tarde, pueden prolongarse hasta la hora fijada para el cierre de dichos establecimientos.

La libertad de reunión se refiere a “reuniones públicas”. La Corte de Casación francesa en 1903<sup>20</sup> declaró que una reunión pública, en el sentido de la Ley de 1881, implicaba la reunión intencional de personas en un lugar público o privado accesible al público. Asegura Garcin (2014: 27), citando una sentencia de la Corte de Casación de 1869<sup>21</sup>, que la delimitación con una reunión privada no es el resultado de la ubicación, que puede ser pública o privada, sino que depende del acceso a dicha reunión. Para ser considerada una reunión privada, los participantes deberían haber sido invitados personalmente. Asimismo, la Corte de Casación ha decidido que una reunión pública es organizada o concertada, no es un encuentro casual entre individuos. Este criterio distingue una reunión de una multitud<sup>22</sup>.

El Código de Seguridad Interior (*Code de la sécurité intérieure*), dispone en el artículo L211-1 que todas las concentraciones de personas, y, en general, todas las manifestaciones en la vía pública, están sujetas a la obligación de realizar una notificación previa. Sin embargo, indica el mismo artículo, quedan exentos de esta declaración, aquellas acciones de uso de la vía pública acordes con las costumbres locales. La notificación debe informar los nombres, apellidos y direcciones de los organizadores y estará firmada por al menos uno de ellos; debe indicar el objeto del evento, el lugar, fecha y hora de reunión de los grupos invitados a participar y, en su caso, el itinerario previsto (artículo 211.2 Código de Seguridad Interior).

Las reuniones públicas se rigen por lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de 1881. Adicionalmente, se establece que la notificación debe ser realizada entre 3 y 15 días antes de la fecha de la manifestación y en el caso de París, la declaración se hace a la jefatura de la policía.

<sup>20</sup> Casación criminal. 14 de marzo de 1903, Du Halgouët, citado por Garcin (p.27).

<sup>21</sup> Casación criminal 9 de enero de 1869, Larcy, S.

<sup>22</sup> Casación criminal, 13 de diciembre de 1923, Castex, citado por Garcin (p.27).

Si existen circunstancias que hagan temer que se producirán perturbaciones graves al orden público, la autoridad dotada de poderes policiales prohibirá la actividad mediante una orden, que deberá ser notificada inmediatamente a los firmantes de la notificación en el domicilio que ellos informaron (artículo L212-4, Código Seguridad Interior).

En cuanto a reuniones o manifestaciones espontáneas, Garcin (2014:31) señala que la legislación francesa no las regula. En este caso se permite la actividad, pero se adoptan medidas de precaución para el mantenimiento del orden público evitando que se causen disturbios.

Por otra parte, en materia criminal, el Código Penal francés (artículo 431.1) dispone como regla general lo siguiente:

El acto de obstaculizar, de manera concertada y mediante amenazas, el ejercicio de la libertad de expresión, de trabajo, de asociación, de reunión o de manifestación u obstaculizar el desarrollo de los debates de una asamblea parlamentaria o de un órgano deliberante de una autoridad local será castigado con un año de prisión y una multa de 15.000 euros.

El hecho de obstaculizar, de forma concertada y mediante amenazas, el ejercicio de la libertad de creación artística o de la libertad de difusión de la creación artística se castiga con un año de prisión y 15.000 euros de multa.

La obstaculización, de forma concertada y mediante amenazas, del ejercicio de la función docente se castiga con un año de prisión y una multa de 15.000 euros.

El hecho de obstaculizar, de manera concertada y mediante golpes, violencia, agresiones, destrucción o daños en el sentido de este código, el ejercicio de una de las libertades a que se refieren los párrafos anteriores se castiga con tres años de prisión y una multa de 45.000 euros.

A su vez, el mismo Código Penal (artículo L431-3) establece que la policía puede disipar a una multitud después que se han efectuado dos "llamadas" previas tendientes a dispersarse, y estas no han tenido efecto, en las condiciones y de acuerdo con los procedimientos previstos en el artículo L211-9 del Código de Seguridad Interior. Esta norma establece que la "llamada" la debe realizar un representante del Estado, del departamento, en París por el Prefecto de la Policía o cualquier oficial de policía judicial responsable de la seguridad pública, o cualquier otro oficial de policía judicial y de acuerdo a procedimientos adecuados a los participantes y sin demora.

El artículo L 211-9 citado autoriza a los representantes de la fuerza policial convocados a disipar a una multitud, para usar la fuerza directamente, cuando se actúa de manera violenta contra ellos o si de otra manera no pueden defender el lugar que ocupan. Mediante un Decreto del Consejo de Estado, se debe determinar las condiciones de uso de armas de fuego para el mantenimiento de orden público.

De la misma manera, el Código Penal diferencia las penas para quienes, pese a ser conminados a disiparse, continúan manifestándose. Si no portan armas son castigados con un año de prisión y una multa de 15.000 euros (artículo L431-4). En cambio sí portan armas y participan de la manifestación, la sanción es de tres años de prisión y una multa de 45.000 euros; si siguen participando luego de ser conminados y portan armas o si ocultan voluntariamente todo o parte de sus rostros para no ser identificados y portan armas, la pena es de a cinco años de prisión y una multa de 75.000 euros (artículo L431-5).

Asimismo, el artículo L 431-6 del Código Penal sanciona a quien provoca directamente a una multitud armada que se manifiesta, ya sea mediante gritos o discursos públicos, o por escritos publicados o distribuidos, o por cualquier otro medio de transmisión de escritura, discurso o imagen. La sanción es un año de prisión y una multa de 15.000 euros.

Adicionalmente, el artículo L431-7 del Código Penal impone las siguientes penas accesorias a los autores de los delitos de los artículos L431-5 y L431-6:

- Prohibición de los derechos civiles, civiles y familiares.
- Prohibición de poseer o portar, por un período de hasta cinco años, un arma sujeta a autorización.
- Confiscación de una o más armas de las cuales el condenado es propietario o de las cuales tiene libre disposición.

El Código Penal sanciona con seis meses de prisión y una multa de 7.500 euros a quienes han organizado un evento en la vía pública que no haya sido objeto de una declaración previa en las condiciones establecidas por la ley; y a quienes han organizado una manifestación en la vía pública que ha sido prohibida en las condiciones fijadas por la ley (artículo L431-8 Código Penal).

También, se sanciona a la persona que se encuentra o está cerca de un evento en la vía pública, durante o después de los cuales ocurren disturbios y oculta voluntariamente todo o parte de su rostro sin una razón legítima. La sanción es un año de prisión y una multa de 15.000 euros.

El Código Penal (artículo 431-9), además, sanciona con prisión y multa (7.500 euros) a quienes:

- Han organizado una manifestación en la vía pública que no haya sido objeto de declaración previa en las condiciones establecidas por la ley;
- Han organizado una manifestación en la vía pública estando prohibida en las condiciones establecidas por la ley;
- Han efectuado una declaración incompleta o inexacta que pueda inducir a error sobre el objeto o las condiciones del evento previsto.

Por último, en cuanto el Código Penal, el artículo 431-11 adiciona a las penas ya reseñadas, las siguientes sanciones a quienes son condenados:

- Prohibición de ejercer sus derechos cívicos, civiles y de familia, en los términos previstos en el Penal;
- Prohibición de participar en manifestaciones en la vía pública, en las condiciones previstas en el Código Penal.
- Prohibición de residencia, en los términos previstos en el Código Penal.

Ahora bien, desde otra perspectiva infraccional, el artículo 412.1 del Código de Circulación, sanciona con prisión y multa a quienes obstaculicen el tráfico, o coloquen o intenten colocar, en una vía abierta al tráfico público, un objeto que obstruya el paso de los vehículos o bien utilicen o intenten utilizar cualquier medio para obstruirlo. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos, en 2009, se pronunció sobre el alcance del artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la libertad de reunión y asociación en un caso relativo a Francia (demanda nº 31684/05, *Barraco contra Francia*). En este juicio, las autoridades francesas sancionaron a un ciudadano francés que trabajaba como camionero por el delito de obstrucción del tráfico público (art. 412-1 mencionado) tras su participación en una “operación caracol” (avanzar lentamente) en el marco de una jornada de huelga nacional. El Tribunal Europeo consideró que la injerencia de las autoridades públicas en el derecho a la libertad de reunión existía, sin embargo ella perseguía uno de los objetivos enumerados en el artículo 11.2 del Convenio Europeo a saber, la protección del orden público y la protección de los derechos y libertades de los demás. Por ende, el Tribunal concluyó que la condena del demandante no parecía desproporcionada con respecto al objetivo perseguido.

Por último, cabe mencionar que en abril de 2019 se publicó la Ley que busca reforzar y garantizar la mantención del orden público durante las manifestaciones (Ley 2019-290). De acuerdo al sitio *Vie Publique* (2019), dependiente del Primer Ministro, la ley otorga instrumentos legales a las autoridades para poner “fuera de juego” a los alborotadores que provocan daños y disturbios -en francés los “*casseurs*”- y a los agresores de las fuerzas del orden durante las manifestaciones.

De este modo, señala *Vie Publique*, en una manifestación declarada o no, cuando existe un riesgo de alteración del orden público, los policías pueden controlar los efectos personales de los transeúntes (control visual, apertura y registro de bolsos y palpación de seguridad), así como los vehículos que circulan o se estacionan en la entrada de un perímetro delimitado durante las seis horas anteriores al inicio de la manifestación y hasta su dispersión. Estas operaciones se realizan bajo la supervisión de un magistrado judicial.

La Ley 2019-2020, en este sentido, dispone lo siguiente:

Art. 78-2-5.- Para los efectos de la investigación y persecución del delito previsto en el artículo 431-10 del código penal, los agentes de policía judicial mencionados en

los números 2° a 4° del artículo 16 de este código y, bajo la responsabilidad de este último, los agentes mencionados en el artículo 20 y en los 1°, 1° bis y 1° ter del artículo 21 podrán, previa solicitud escrita del Ministerio Público, dirigirse al local de una manifestación en la vía pública y en sus inmediaciones. proximidades de:

1° La inspección visual de los equipajes de las personas y su registro, en las condiciones previstas en el artículo III del artículo 78-2-2;

2° La inspección de los vehículos que circulan, detenidos o estacionados en la vía pública o en lugares accesibles al público, en las condiciones previstas en el II del mismo artículo 78-2-2.

El hecho de que las operaciones previstas en 1° y 2° de este artículo revelen otras infracciones no constituye causa de nulidad de los procedimientos incidentales.

Asimismo, apunta *Vie Publique* que las personas que, para acceder o circular dentro de este perímetro, se nieguen a someterse a las palpaciones de seguridad, a la inspección visual o al registro de su equipaje, o bien que dispongan, sin motivo legítimo, de objetos que puedan constituir un arma, verán prohibido el acceso a este perímetro.

El hecho de que una persona, en el seno o en las inmediaciones de una manifestación en la vía pública, oculte voluntaria, total o parcialmente, su rostro para no ser identificada se considera un delito castigado con un año de prisión y 15.000 euros de multa. Por otra parte, durante una manifestación, el hecho de poseer o hacer uso, sin motivo legítimo, de cohetes artificiales o la posesión de cualquier arma por destino también puede ser considerado un delito y castigado con tres de prisión y 45.000 euros de multa.

El texto de la Ley 219-290 también prevé la posibilidad de que el Estado obligue a los autores de los daños, literalmente a los que rompen bienes, a pagar por los desperfectos causados (*Vie Publique*, 2019).

El Consejo Constitucional<sup>23</sup>, al analizar la Ley de 2019, anuló el original artículo 3 de la misma, que permitía a la autoridad administrativa, bajo ciertas condiciones, prohibir a una persona participar en una manifestación en la vía pública, y en algunos casos, participar en cualquier manifestación en todo el territorio nacional durante un mes. Consideró el Consejo que “el legislador había vulnerado el derecho de expresión colectiva de ideas y opiniones de manera inadecuada, innecesaria y desproporcionada”.

<sup>23</sup> Sentencia N° 2019-780 DC de 4 de Abril de 2019.



### 3. España

Para Fuertes (2023), el derecho de reunión en España es “una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones”.

El artículo 21 de la Constitución Española (1978) reconoce el derecho de reunión pacífica y desarmada sin autorización previa.

#### Artículo 21

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará 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.

Ahora bien, de la lectura de la norma constitucional (artículo 21) se desprende que este derecho es concebido con amplitud de competencia ya que no es limitado exclusivamente a los españoles. De acuerdo al Tribunal Constitucional español (STC 85/1988), “el titular del derecho no es el grupo, sino que se trata de un derecho individual que, por su propia naturaleza, ha de ejercerse en grupo”.

En segundo término, se reconoce el derecho de reunión, sin más adjetivaciones. Por ello, el grado de protección se amplía a diversos tipos de reunión. Sin embargo, el párrafo segundo 2 se refiere específicamente a reuniones en lugares de “tránsito público”. Así, la afirmación general del párrafo primero se reduce a las reuniones que se celebren en lugares cerrados o en lugares abiertos pero que no son de tránsito público (Congreso de los Diputados, 2003).

El mismo Tribunal Constitucional sostiene, en su sentencia STC 85/1988, que el derecho de reunión y manifestación posee los siguientes elementos definidores:

- Lo esencial es la concurrencia de personas, unida a un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con las restantes que participan en la misma.
- Un elemento finalístico, externo al puro contenido del derecho de reunión.

Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, contenida en su sentencia STC 42/2000, reconoció una importante relación entre el derecho de reunión, en cualquiera de sus manifestaciones, con el derecho de libertad de expresión. Así, el tribunal estableció que

[e]l 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 a modo de técnica instrumental puesta al servicio 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.

En cuanto a la limitación del derecho, el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias (por ejemplo, STC 193/2011 y STC 24/2015) que el derecho de reunión y manifestación no es absoluto o ilimitado,

[s]ino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero).

En 2023, reforzando su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional español en la sentencia 61/2023 reiteró que “el ejercicio de los derechos fundamentales no solo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales”. El mismo Tribunal aseveró que “Esto se ha visto reflejado en materia del derecho de reunión, en el sentido que se admite la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que “sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud [por ejemplo por una crisis sanitaria<sup>24</sup>] o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos”.

Estos límites han de ser necesarios “para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone... y, en todo caso, respetar su contenido esencial” (STC 195/2003 y STC 61/2023).

Por otra parte, según Soriano (2006:573-606), la libertad de reunión reúne una serie de caracteres específicos que la hace singularmente interesante y que resumiría de esta manera:

- a. Es una libertad individual respecto a la titularidad, pero de ejercicio colectivo;
- b. Es una libertad de carácter instrumental, punto de confluencia y de partida del ejercicio de otras libertades, y se manifiesta se manifiesta asimismo en su sentido

---

<sup>24</sup> Paréntesis nuestro.

instrumental respecto al ejercicio de otros derechos de la persona. En este sentido, Garrido (2018:281.315) sostiene que “esta particular naturaleza jurídica del derecho de reunión, con sus conexiones funcionales con otros derechos de eminente relevancia jurídica”, ha derivado en una “atención legislativa a la hora de conformar los adecuados márgenes de reconocimiento y protección del derecho de reunión, pero también y fundamentalmente de su operatividad”. Lo anterior, considerando que “no solo facilita el ejercicio de ciertos derechos sino que también puede impedir u obstaculizar el de otros que son asimismo objeto de protección jurídica”.

c. Es una libertad que representa un instrumento primario de participación democrática.

En el régimen español, según Soriano los caracteres básicos de la libertad de reunión y de manifestación pública son: *minimum* de organización, encuentro momentáneo y discontinuo y finalidad. Así,

El *minimum* de organización es el dato que distingue a la reunión de la mera aglomeración, pues la diferencia no está en el número, sino en la estructura; tampoco la existencia de un fin determinado es un indicativo que sirve para desligar a uno de otro concepto, ya que los integrantes de una aglomeración pueden perseguir una finalidad, por muy efímera o inconcreta que ésta sea.

La reunión tiene que presentar un carácter transitorio y momentáneo<sup>25</sup>, distinguiéndose de la asociación. La reunión es un grupo más integrador y estructurado que la multitud o aglomeración, “pero menos cohesionado que la asociación”.

Otra característica es la finalidad. La reunión debe perseguir la consecuencia de un fin, pudiendo ser muy amplio, por ejemplo defensa de intereses de todo tipo: económicos, políticos, sociales, etc. Estos fines e intereses, según Soriano, deben estar comprendidos dentro de la legalidad y tampoco tienen que estar muy definidos, ya que puede “tratarse tanto de la discusión de ideas sin objetivo operativo a largo o corto plazo como de la ejecución de un plan o programa concreto de actuación” (Garrido: 2018).

El derecho de reunión y manifestación se encuentra desarrollado por la Ley Orgánica 9/1983 reguladora del Derecho de Reunión. Su artículo 1 dispone que a los efectos de ella, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada y que son reuniones ilícitas las tipificadas por las leyes penales.

Luego, quedan excluidas de regulación las siguientes reuniones (artículo 2 Ley Orgánica 9/1983):

- Las que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.

<sup>25</sup>El carácter de momentáneo así sido reconocido por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 66/1995).

- Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.
- Las que celebren los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.
- Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.
- Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares que se regirán por su legislación específica.

La ley es clara en señalar que ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización (artículo 3 Ley Orgánica 9/1983).

La disposición legal también dispone en materia de responsabilidad que: del “buen orden” de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas. Sin embargo, quienes figuren como organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones, sólo responderán civilmente de los daños que los participantes causen a terceros cuando hayan omitido la diligencia razonablemente exigible para prevenir el daño causado (artículo 4 Ley Orgánica 9/1983).

En materia de control y de término de la reunión, el artículo 5 prescribe que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos:

- Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales.
- Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.
- Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

La Ley Orgánica exige que la celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deba ser “comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo” (artículo 8). El Tribunal Constitucional (STC 59/1090) determinó que esta comunicación no se trata de una solicitud de autorización. En efecto, es una notificación a la autoridad administrativa, a fin que esta pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar el derecho de los manifestantes y la protección de los derechos y bienes de terceros.

Asimismo, la Ley Orgánica (artículo 8) reconoce la posibilidad que existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de una convocatoria y celebración de

reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones. En este caso, la comunicación podrá hacerse con una antelación mínima de 24 horas.

De acuerdo al Ministerio de Interior español (s/f), la autoridad notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente, a fin de que este informe en un plazo de 24 horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. Si no se recibe el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. Este informe se referirá a causas objetivas tales “como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico”.

El artículo 10 de la Ley Orgánica permite que la autoridad prohíba la reunión o manifestación o, en su caso, proponga la modificación de la fecha, cuando considere que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes. Esta resolución deberá adoptarse en forma motivada, y notificarse en el plazo máximo de 48 horas desde la comunicación de los organizadores.

Respecto a la existencia de las “razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes”, el Tribunal Constitucional (STC 66/1995) ha establecido que:

- No basta con la mera sospecha de la posibilidad de que dicha alteración vaya a producirse, puesto que es preciso poseer datos objetivos suficientes, derivados de los hechos que concurren en cada caso.
- Las concentraciones tan sólo pueden prohibirse cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

La prohibición o las modificaciones propuestas por la autoridad pueden ser objeto de recursos contencioso-administrativos.

Asimismo, en esta materia, el Tribunal Constitucional (STC 42/2000) ha determinado que existe también la posibilidad de prohibir estas reuniones, siempre que en el transcurso de las mismas se produzca una vulneración de dichos límites,

En estos supuestos la extralimitación en su ejercicio sitúa al participante en la concentración al margen del derecho fundamental de reunión. De ahí que en estos casos, y con el fin de garantizar que la alteración del orden público no ponga en peligro personas o bienes o el respeto de los valores constitucionales que hayan podido entrar en colisión con un ejercicio del derecho de manifestación, la autoridad

pueda adoptar, dentro del ámbito del principio de proporcionalidad, las medidas que considere necesarias para el mantenimiento de dicho orden, evitando el citado peligro para personas, bienes o valores constitucionales.

Complementariamente a la Ley Orgánica 9/1983, la Ley Orgánica 4/2015 sobre protección de la seguridad ciudadana también se refiere a la materia en análisis en sus artículos 17 y 23.

En el artículo 17 se autoriza que la policía limite o restrinja la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y además que establezca zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento.

Luego, el artículo 23, en primer lugar, dispone un deber a la autoridad: adoptar las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana. A continuación, la norma permite a dicha autoridad acordar la disolución de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983 y también disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías.

La policía debe actuar de manera gradual y proporcional a las circunstancias. Por ello, la disolución de reuniones y manifestaciones constituirá el último recurso. En este sentido, de manera general, antes de adoptar las medidas, la policía deberá avisar de “tales medidas a las personas afectadas, pudiendo hacerlo de manera verbal si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible”. Excepcionalmente, si se produce una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, la policía podrá disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos sin necesidad de previo aviso (artículo 23 Ley Orgánica 4/2015).

Por otra parte, el artículo 513 del Código Penal español prescribe como punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas, teniendo tal consideración:

- 1.º Las que se celebren con el fin de cometer algún delito.
- 2.º Aquéllas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso.

Al respecto, el Congreso de los Diputados sostiene que<sup>26</sup>,

<sup>26</sup> Ob. cit.

[l]as manifestaciones que no se hubieran ajustado al régimen de la Ley no por ello habrían de reputarse ilegales -sino sólo no amparadas por la Ley Orgánica [9/1983]-, salvo los supuestos tipificados en el Código Penal (arts. 513-514: reuniones para cometer delitos o integradas por personas que porten armas) y hay que interpretar que de no producirse alteraciones del orden público o de incurrir en algún motivo expreso de ilegalidad no podrían ser disueltas.

Por último, cabe mencionar que se prohíbe promover, dirigir o presidir manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento (artículo 494 del Código Penal).

### 3. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina no reconoce expresamente el derecho de reunión. Sin embargo, el artículo 14 se pronuncia sobre la libertad de expresión y de petición, al disponer lo siguiente:

Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Para Sola (2017), el derecho de reunión es un derecho no tratado en la Constitución, pero reconocido como parte de la libertad de expresión:

La expresión está asociada al acceso al foro público, como una vieja tradición constitucional, en donde las personas iban a los lugares públicos a expresar sus opiniones, hacer sus críticas o distribuir sus panfletos.

También se cita el artículo 33 de la Constitución como fuente del derecho de reunión, por ser integrante del catálogo expreso de los derechos implícitos que dicha norma reconoce al disponer:

Artículo 33.- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.



Adicionalmente, el artículo 75 N° 21 de la Constitución establece que determinados Instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>27</sup> son parte del llamado “Bloque de Constitucionalidad Federal” y tienen jerarquía superior a las leyes.

Para Cassagne (2015), el derecho de reunión se conecta con otros derechos constitucionales (petición, de asociarse con fines útiles, de expresar las ideas, de transitar, etc.) “de los cuales constituye una derivación necesaria aunque, en rigor, se vincula estrechamente con el principio de soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno”. El mismo autor indica que la doctrina lo consideró como un derecho constitucional no enumerado o implícito que surgía del artículo 33 de la Constitución, a partir de la reforma de la Constitución de 1994, que atribuye jerarquía constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), corresponde incluirlo entre los nuevos derechos.

Así, los autores citan como norma base en materia de derecho de reunión el artículo 15 de la CADH, integrante del “Bloque de Constitucionalidad” argentino y que dispone lo siguiente:

#### Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás

Sostiene Cassagne (2015:89) que “no cabe sostener, pues, el reconocimiento de un derecho constitucional indiscriminado e irrestricto a la protesta sino del derecho a reunirse en forma privada o pública”. Para el autor, en el caso de las reuniones privadas, no se exige autorización por parte de las autoridades. En cambio, la realización de reuniones públicas requieren de una autorización previa de la autoridad policial que debe efectuarse con ocho días de anticipación de acuerdo a la Ley federal 20.120 de 1973.

De acuerdo a Guardia (2012:254-266), por la incorporación del artículo 15 de la Convención al “Bloque de Constitucionalidad”, el derecho de reunión adquirió una noción aún más “abarcativa” que las disposiciones originales de la Constitución e implicó que “anclará un

<sup>27</sup> En referencia a “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño”.

derecho de carácter inexorable para el ejercicio del resto de los derechos”. Señala el autor una amplia gama de prerrogativas permiten ser ejercidas a través de la reunión, por ejemplo, la libertad de expresión, de petición o de religión.

El mismo Guardia (2012: 258) asegura que los elementos que definen el derecho de reunión y que permiten su distinción con el derecho de asociación son: su carácter momentáneo y por ello, se distingue de la asociación que tiene un grado de permanencia; su fin es cambiante en cuanto a sus ideas, opiniones y defensa de intereses; y es además concertado e intencional.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001)<sup>28</sup> planteó que el derecho de reunión en la Convención es instrumental sirve de soporte al ejercicio de los derechos fundamentales y permite la obtención de fines no prohibidos expresamente por la ley. Por ello, Guardia (p. 258) sostiene que para el pleno ejercicio del derecho, el Estado debe ayudar a su cumplimiento, no sólo mediante el libre ejercicio de los manifestantes a reunirse, sino que debe “acunarse la protección y medios necesarios para que ello se lleve a cabo”.

Resumiendo visiones sobre la materia, Guardia (2012:260) asevera que la jurisprudencia argentina de la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN), en un primer momento tendió a una interpretación limitativa de la libertad de reunión, por cuanto se sostuvo que el derecho de reunión lleva consigo las limitaciones derivadas de la misma Constitución y de las condiciones de su ejercicio en “cuanto éstas pueden llegar a comprometer el orden, la seguridad y la paz pública, especialmente cuando la reunión intenta celebrarse en la vía pública” (CSJN, 1929)<sup>29</sup>. Posteriormente, señaló que son “legítimas las restricciones al derecho de reunión referentes al uso de las calles, plazas o parques públicos, que implican la necesidad del permiso previo, así como la obligación de dar aviso previo, porque la aglomeración de personas puede resultar perturbados el orden y la tranquilidad pública” (CSJN, 1941)<sup>30</sup>.

Sin embargo, Guardia (2021:260) observa que posteriormente la tendencia jurisprudencial ha ido mutando. En efecto, según la Corte Suprema, la dirección que debe tomar la libertad de reunión no puede ser impuesta por ninguna autoridad, sino en virtud de una interpretación restringida y de excepción. En este sentido, se ha dicho que el derecho de reunión es uno de los fundamentales en el ordenamiento jurídico argentino: “Toda disposición que importe restringirlo debe interpretarse con suma prudencia”. La suspensión del derecho, “sin discriminar la naturaleza diversa de las reuniones, entraña un ejercicio no razonable de las facultades establecidas” por la ley. De tal manera, “no cabría una prohibición que no aparece en condiciones de perturbar el ejercicio de la Constitución ni a

<sup>28</sup> Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia del 2 de febrero de 2001.

<sup>29</sup> Causa Comité Radical acción contra la resolución del Jefe de la Policía de la Capital, sobre derecho de reunión. 5 de noviembre de 1929.

<sup>30</sup> Causa Arjones, Armando y otros. 17 de noviembre de 1941.

las autoridades creadas por ella, hecho ante el cual no pudo atribuírsele por anticipado esa finalidad” (CSJN, 1959)<sup>31</sup>.

## Regulación nacional

A nivel federal existe la Ley 20.120 de 1973 que regula el derecho de reunión. Esta norma, según la base de datos legal SAIJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina se encuentra vigente, aun cuando los autores consultados en este Informe, salvo Cassagne<sup>32</sup>, no la citan como norma integrante del marco jurídico del derecho de reunión. Por cierto, sus normas son anteriores al “Bloque de Constitucionalidad” incorporado en la reforma constitucional de 1994. Por ello, las disposiciones de la Ley de 1973 podrían colisionar con las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley se revisará atendido que figura como vigente y regula la materia objeto del informe.

En primer lugar, la Ley 20.120 prohíbe toda reunión que signifique una amenaza real e inminente para la seguridad pública (artículo 2°). Al mismo tiempo, determina que las reuniones públicas podrán realizarse siempre que se ajusten en un todo a los términos de la ley y en tal caso, se considerarán lícitas y contarán con la protección de las autoridades (artículo 3).

Asimismo, las reuniones públicas pueden producirse: a) espontáneamente; o b) por convocación, citación o llamado de una o varias personas físicas o jurídicas que las organicen o promuevan.

El artículo 4 de la Ley clasifica las reuniones públicas en: a) aquellas de asistencia libre, b) de asistencia libre con reserva del derecho de admisión por parte del convocante y c) por invitación.

En cuanto al lugar de realización, las reuniones pueden celebrarse en: a) en lugares cerrados, b) lugares o sitios habitualmente abiertos al público en general y c) en la vía pública, entendiéndose por tal las calles, plazas, paseos y otros lugares públicos. En este último caso la reunión pública puede realizarse sin desplazamiento o con desplazamiento (manifestaciones, desfiles, marchas).

La ley precisa que las reuniones públicas espontáneas sólo pueden realizarse en lugares cerrados.

<sup>31</sup> Causa, Sofía, Antonio y otros s/ habilitación de ferias, días y horas por reunión denegada. 22 de mayo de 1959.

<sup>32</sup> En el Digesto Penal Argentino de Arístides Agüero (s/f) también se considera a la Ley 20.120 norma vigente.

El artículo 6º indica que la autoridad policial determinará las condiciones que deberán tener los lugares donde se realicen las reuniones públicas, teniendo en cuenta para ello el objeto de aquéllas y las razones de seguridad y orden público que correspondan. En todo caso, la autoridad tendrá libre acceso a los lugares en los que se realicen reuniones públicas, a fin de observar el cumplimiento de las disposiciones legales.

Luego, el artículo 8º dispone que, por regla general, las reuniones públicas en lugares cerrado requerirán aviso previo a la autoridad policial con una anticipación no menor a los ocho días hábiles ni mayor de 15. La misma norma señala casos en que se exceptúa el aviso.

En el caso de las reuniones en vía pública o en lugares habitualmente abiertos al público en general sin desplazamiento, se requerirá permiso previo por parte de la autoridad policial, cualquiera sea la entidad “organizadora o invitante” y el modo de admisión a la misma. El permiso deberá solicitarse con una anticipación no menor a los ocho días hábiles ni mayor de los 15 (artículo 9 Ley 20.120).

El artículo 12 dispone que la autoridad policial podrá, por razones de prelación, tranquilidad, seguridad y orden público, declarar inadecuado el lugar elegido para una reunión pública en lugar cerrado, lo que deberá comunicarse con seis días de antelación a los organizadores, para que estos propongan otro u otros que obvien el inconveniente. En el evento que los organizadores no estén de acuerdo con el cambio de lugar de realización o si la autoridad policial determinara que la entidad organizadora persigue con la reunión un objeto ilícito, podrá prohibirse la reunión mediante resolución fundada.

Asimismo, la autoridad policial podrá denegar el permiso que se solicite para efectuar una reunión pública en la vía pública o en lugares habitualmente abiertos al público en general, con o sin desplazamiento de sus participantes, si considera fundadamente:

- a) Que la reunión es organizada con la finalidad o el propósito encubierto de provocar desórdenes públicos o daños a las personas o a las cosas;
- b) Que la entidad organizadora persigue con la reunión un objeto ilícito;
- c) Que la entidad organizadora no es una asociación, sociedad, ente, partido político o agrupación legalmente reconocido por la autoridad competente en la esfera que le sea propia.

De las decisiones policiales se puede recurrir ante el Ministerio del Interior.

El artículo 15 de la Ley Federal establece que la policía asegurará el normal desarrollo de las reuniones y las protegerá contra quienes las perturbaren en cualquier forma. La disolución de una reunión sólo procederá:

- Cuando se hubiese denegado la autorización para realizarla.

- Cuando de algún modo indudable se ofenda o amenace el orden o la moral públicos.
- Cuando no se haya cumplido con los requisitos de aviso o permiso previo.
- Cuando se infringieren las condiciones legales y reglamentarias prescritas para su realización.
- Cuando por actos de los participantes se produjera alteración del orden público.
- Cuando exista amenaza real o inminente para la seguridad de los participantes.
- Cuando se trate de una reunión pública espontánea que se realice en la vía pública o en lugares habitualmente abiertos al público en general.

Por otra parte, en el marco de la jurisdicción federal, cabe considerar el artículo 160 del Código Penal argentino prescribe que en materia de delitos contra la libertad de reunión “será reprimido con prisión de quince días a tres meses, el que impidiere materialmente o turbare una reunión lícita, con insultos o amenazas al orador a la institución organizadora del acto”. Asimismo, el Código Penal dispone en el artículo 194 lo siguiente:

El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años.

También en materia penal, Zaffaroni (2010:1-16) sostiene que la interrupción o perturbación del tránsito en rutas es el supuesto de mayor frecuencia que ha tenido la práctica judicial del derecho de reunión<sup>33</sup>:

Se trata de un caso de interpretación extensiva de un tipo penal, pues si bien el artículo 194 tiene como condición la exclusión de creación de peligro común, no es correcto considerar que eso sea idéntico a la exclusión de cualquier peligro. El artículo 194 es un tipo de peligro y no un mero tipo de lesión al derecho de circulación sin perturbaciones. Si ese hubiera sido el sentido del tipo, su redacción hubiese excluido todo peligro y no sólo el peligro común" (Zaffaroni: 8).

A su vez el Centro de Estudios Legales y Sociales (2015) sostiene que el artículo 194 es una manifestación de la criminalización “sobre los cortes de ruta y diferentes conflictos asociados. Remarcó que se debe establecer con claridad los bienes jurídicos protegidos, ya que la amplitud de esas figuras permite que se los utilice para restringir derechos”.

<sup>33</sup> "Artículo 194. - El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años."

Cabe mencionar que en 2016, el Ministerio de Seguridad dictó el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”<sup>34</sup>. No ha sido posible confirmar su vigencia a octubre de 2023 en fuentes públicas, sin perjuicio de lo anterior, a continuación se resume su contenido.

El Protocolo define manifestaciones públicas “a las concentraciones pacíficas de personas, que se expresan con un fin o motivo en común, las que podrán ser programadas o espontáneas, y que se desarrolla por un período limitado de tiempo”. Son manifestaciones espontáneas las no programadas.

Asimismo, el Protocolo requiere que, cuando se informen de las manifestaciones públicas, el Ministerio de Seguridad o las autoridades competentes provinciales y de la ciudad de Buenos Aires,

[t]omen contacto con los líderes de la manifestación, a fin de que se encauce la misma en el marco del presente Protocolo y las leyes vigentes. Se coordinarán las mismas de acuerdo a las características para establecer su recorrido, tiempo de duración y realización, dando aviso a la justicia.

Las fuerzas de seguridad nacionales o provinciales, conforme al Protocolo, deben garantizar la libre circulación de personas y bienes, por ejemplo en calles, avenidas, autopistas, rutas nacionales, corredores de transporte público y de los principales accesos y avenidas centrales de las zonas urbanas y rurales, disponiendo con criterio objetivo la táctica a utilizar, con atención preferencial de personas que requieran una protección especial de sus derechos, tales como niños, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad.

Ante una manifestación pública, el Protocolo determina que las fuerzas de seguridad deben proceder de acuerdo a las siguientes reglas y procedimientos:

- Comunicarán tal situación en forma inmediata al Ministerio de Seguridad o las autoridades competentes provinciales o de Buenos Aires.
- Se establecerá un espacio de negociación para que cese el corte de las vías o espacios y se dará aviso a la justicia.

<sup>34</sup> El Protocolo ha sido criticado, por ejemplo porque al establecer que el “orden público”, la “armonía social” y la “libre circulación” son valores superiores a las obligaciones del Estado en materia de respeto y protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión o el ejercicio de la libertad de prensa, sería incompatible con la Constitución Nacional (arts. 14 y 75, inc. 22) y los tratados internacionales sobre derechos humanos (arts. 15 y 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 20.1 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos; arts. 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ver: Chillier, Gastón, Litvachky, Paula, en carta dirigida a la Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, febrero de 2016.

- Resuelto positiva o negativamente la negociación, el Jefe del Operativo de Seguridad impartirá la orden a través de altoparlantes, megáfonos o a “viva voz”, que los manifestantes deben desistir de cortar las vías de circulación de tránsito, deberán retirarse y ubicarse en zona determinada “para ejercer sus derechos constitucionales, garantizando siempre la libre circulación”.
- Se advertirá que ante el incumplimiento de dicha instrucción se encontrarán infringiendo el artículo 194 del Código Penal argentino, y en su caso, en las contravenciones previstas en cada jurisdicción.
- Si los manifestantes no cumplieren con la orden recibida, se les solicitará que depongan el corte bajo apercibimiento de proceder conforme lo establecido para los casos de los delitos cometidos en flagrancia, según lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Penal de cada jurisdicción, poniendo en conocimiento del Magistrado competente, y se procederá a intervenir y disolver la manifestación.
- Las instrucciones de la autoridad policial se harán por medio de frases cortas y claras. El personal de las fuerzas de seguridad no deberá reaccionar ante provocaciones verbales o gestuales de algunos manifestantes.
- Una vez liberadas las vías de circulación, el Ministerio de Seguridad, las autoridades provinciales y de Buenos Aires, instruirán a los funcionarios civiles asignados al operativo, a establecer una instancia de negociación con el líder o representante del grupo de manifestantes, a los fines de canalizar sus reclamos a las áreas que correspondan. De todo lo actuado se labrará un acta que deberá ser firmada por todos los miembros que hayan participado del acuerdo.
- Si entre los manifestantes se encontraren personas y/o grupos de personas que inciten a la violencia y/o porten elementos contundentes y/o armas de cualquier tipo, o utilicen fuego, combustibles, elementos explosivos o inflamables, agentes químicos, pirotecnia, o cualquier otro artículo que pudiere dañar la integridad de las personas, de los miembros de las fuerzas de seguridad, los bienes que se encontraren en el lugar de la protesta, y el medioambiente, las fuerzas de seguridad procederán a aislar e identificar a dichas personas, tomar las medidas necesarias para prevenir la posible comisión de delitos y proceder al secuestro de los elementos contundentes.
- Si se provocaren daños con motivo u ocasión de la manifestación se procederá a detener a los autores del hecho en virtud de la infracción al artículo 183 del Código Penal<sup>35</sup>. Sin perjuicio de ello se promoverá la acción civil contra el causante del daño, la entidad con personería jurídica o gremial a la que pertenezca, contra sus representantes legales o administradores de hecho y/o contra quien corresponda, con el objetivo de que se repongan los bienes dañados.

---

<sup>35</sup> "Artículo 183. - Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o de cualquier modo dañare una cosa mueble o inmueble o un animal, total o parcialmente ajeno, siempre que el hecho no constituya otro delito más severamente penado.

En la misma pena incurrirá el que alterare, destruyere o inutilizare datos, documentos, programas o sistemas informáticos; o vendiere, distribuyere, hiciere circular o introdujere en un sistema informático, cualquier programa destinado a causar daños".



- Ante la comisión de delitos de acción pública, se procederá conforme a las normas vigentes y las directivas que el Juez o Fiscal actuante impartieren.
- Si durante la manifestación hubiere detenidos, se les informará el motivo de su detención, se dará lectura de sus derechos y se procederá a su inmediato traslado, quienes deberán ser puestos a disposición de la justicia, asegurando los medios probatorios.
- El uso de la fuerza debe limitarse siempre al mínimo posible, como respuesta para superar ordenadamente la resistencia de quienes cometan delitos de acción pública y ante situaciones de legítima defensa. Las fuerzas de seguridad dictaran protocolos específicos operativos sobre el personal y el uso mínimo y racional de la fuerza y el uso de armas no letales.
- El uso de la fuerza debe respetar los principios de:
  - ✓ Legalidad.
  - ✓ Oportunidad.
  - ✓ Último recurso frente a una resistencia o amenaza.
  - ✓ Gradualidad.
- La fuerza de seguridad encargada dispondrá el apoyo de personal, y de los elementos de seguridad cercanos para que realicen las tareas específicas de tránsito, asistencia sanitaria, bomberos, defensa civil, etc.

De acuerdo al Protocolo, en la medida de las posibilidades, se procederá a la filmación (video y audio) y fotografía de los operativos, para el caso de ser requeridas posteriormente por la Justicia, o permitan evaluar el desempeño del personal interviniente.

### Regulación provincial

Las legislaturas provinciales han establecido normas sobre el derecho de reunión y las manifestaciones. A continuación, se analizan los casos de la Provincia de Buenos Aires y de la Provincia del Chaco.

Así, la Constitución Política de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 14 dispone

Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia el derecho de reunión pacífica para tratar asuntos públicos o privados, con tal que no turben el orden público, así como el de petición individual o colectiva, ante todas y cada una de sus autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios. En ningún caso una reunión de personas podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo, ni peticionar en su nombre, y los que lo hicieren cometen delito de sedición.

Sobre el artículo 14, Rozas *et. al* (2016:66-68) sostienen que la norma prescribe que todo ciudadano individual o grupalmente, puede tratar un asunto público o inclusive uno privado. En este caso reunirse es juntarse dos o más personas en forma pacífica, en un mismo espacio y en igual período de tiempo con fines no contrarios a la ley.

Señalan los autores que la reunión de personas en ámbitos privados para conmemorar, por ejemplo, algún acontecimiento familiar, escapa a la órbita del control estatal. Asimismo, apuntan que cuando las personas se juntan en lugares públicos para debatir cuestiones, ejercen un derecho civil de primera generación que reconoce, como único límite, el respeto de los derechos de terceros y la no alteración del orden público (Rozas, *et.al*: 67):

En efecto, el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que la libertad de reunión y de asociación pacífica es un derecho inherente a todas las personas.

Por otra parte, en la Provincia del Chaco la Constitución provincial señala en el artículo 17:

Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho de reunirse pacíficamente sin permiso previo. Sólo cuando las reuniones se realicen en lugares públicos deberá "preavisarse a la autoridad.

Adicionalmente, en 2015 dictó la Ley Provincial del Chaco N° 7710 (o Ley provincial N° 2399-B), que establece criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas. De esta manera, los protocolos de actuación policial se elevan a rango de norma legal.

En primer lugar, la Ley Provincial fija como regla general que (art. 1):

Son objetivos fundamentales de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que actúen en concentraciones o manifestaciones públicas, el respeto y la protección de los derechos de los participantes, así como la reducción de los efectos que la concentración o manifestación cause o pudiera causar en los derechos de las personas que no participen de ella y en los bienes públicos. En el cumplimiento de estos objetivos los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad conferirán preeminencia a la protección de la vida y la integridad física de todos los involucrados.

Esta ley provincial establece directrices para el actuar policial tanto en las manifestaciones programadas como en las manifestaciones espontáneas. Se disponen reglas, por ejemplo, sobre resoluciones pacíficas de conflictos; objetivo de las negociaciones y quién debe conducirlas; deberes de identificación de los funcionarios policiales; imposición de barreras físicas para salvaguardar la integridad de los manifestantes y todos los intervinientes; existencia de autoridad política responsable en los casos de manifestaciones con amplia concurrencia o previamente programadas, cuando se trate de conflictos prolongados o

cuando existan circunstancias por las que puedan preverse riesgos potenciales para los derechos de los participantes de la protesta o de terceras personas u otras circunstancias que lo requieran; prohibición de portar armas de fuego a todo el personal policial que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes; etc.

También, la Ley Provincial dispone que se resguardarán los derechos de los funcionarios intervinientes en su condición de trabajadores, “en atención a lo cual contemplarán las acciones necesarias para su adecuado racionamiento, como también la provisión de servicios sanitarios y atención médica profesional teniendo en cuenta la duración prevista del operativo y las condiciones en las que éste se desarrollará” (art. 19). Al mismo tiempo, se debe velar por el respeto de grupos que se encuentren presentes o cercanos a la manifestación y que requieren de una protección especial de sus derechos, de acuerdo con lo estipulado por la legislación nacional y tratados internacionales, tales como niños, jóvenes, mujeres, ancianos, migrantes, pueblos originarios o personas con capacidades diferentes (art. 20 Ley Provincial del Chaco N° 7710).

## 5. Colombia

El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia dispone lo siguiente

Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

De acuerdo a la Corte Constitucional (CC) colombiana (causa C 009-2018), el artículo 37 de la Constitución consagró los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, como “prerrogativas fundamentales tanto para los ciudadanos como para el fortalecimiento e incentivo de una democracia participativa y robusta”. Asimismo, por el hecho que sólo la ley puede instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho, se reduce la discrecionalidad de la autoridad y por ende “disminuye la toma de decisiones arbitrarias y con abuso del poder en relación con los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional (C 009-2018) aseveró que la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales, con lo que se fortalece el principio democrático en el sistema constitucional. Para la Corte, la norma del artículo 37 influye en el fortalecimiento democrático y constitucional, pues permite que:

[s]e conozcan las diversas corrientes de pensamiento, ideologías y expresiones que coexisten en la vida nacional; contribuye a disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana y busca “llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las

necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades” (C 009-2018).

Asimismo, indica la Corte, el derecho de reunión y manifestación consagra el principio pluralista del artículo 1º <sup>36</sup> de la Constitución Política, por cuanto dicho

[p]luralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores, y materialmente por la realidad de una ética superior (CC, C169-2001)

De la misma manera, la Corte Constitucional, en la causa C-742 -2012, señaló que el

[c]onstituyente quiso revelar que, por su origen, el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (CP art. 2), y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido particularmente que es constitucional la norma que faculta a la Policía Nacional de Colombia para excepcionalmente prestar el servicio de seguridad en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas organizadas por particulares, en el entendido que su participación obedecerá a las particularidades del evento, por ejemplo, el aforo o su naturaleza, entre otros factores. En estricto sentido, es un deber de la Policía Nacional prestar sus servicios en esta clase de eventos cuando (i) estos impliquen riesgos de afectación a la comunidad y a sus bienes, los cuales podrían ser no solo privados sino también públicos, (ii) generen una alta afectación del orden público y de la convivencia ciudadana en el territorio donde se desarrollan los eventos, y (iii) requieran de vigilancia por parte de la autoridad que autoriza el evento y de los miembros de la Policía Nacional para verificar el cumplimiento de los comportamientos e imponer las amonestaciones que considere necesarias (Sentencia C-128 de 2018).

En 2016, se aprobó la Ley 1.801 que dictó un nuevo Código de Policía y Convivencia. Esta norma regulaba el derecho a reunión. Al respecto, en 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró, mediante la sentencia de la causa C 223-2017, la “inexequibilidad”<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

<sup>37</sup> Es decir que la norma legal no se ajusta a la Constitución Política.

de casi todo el Título VI del Libro Segundo del mencionado Código, que de manera principal regulaba: el derecho de reunión, expresiones o manifestaciones en el espacio público y las actividades que involucraban aglomeraciones de público no complejas.

Para la Corte Constitucional, dicho Título es violatorio “de la reserva de ley estatutaria establecida en el literal a) del artículo 152<sup>38</sup> de la Constitución Política”. Al mismo tiempo, la Corte determinó que los efectos de su decisión se diferían por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio del 2019, debiendo los legisladores dictar una nueva ley antes del término de dicho plazo. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dictado una nueva ley.

Ante el hecho de la “inexequibilidad” de las normas sobre derecho de reunión, expresiones o manifestaciones en el espacio público, Bonilla planteó que recobraría vigencia el Código Nacional de Policía de 1970 (Decreto 1.355 de 1970), que fue precisamente derogado por la Ley 1.801 de 2016.

Este Decreto 1.355, en el artículo 102, dispone de manera general que “[t]oda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito”. Para ejercer este derecho, “debe darse aviso por escrito [al menos con 48 horas] presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas”.

La autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización. Ahora bien, si no se hiciere observación por la respectiva autoridad en el plazo de 48 horas, se entenderá cumplido el requisito exigido para la reunión o desfile (art. 102 Decreto 1.355).

Ahora bien, si en la reunión se intercala un espectáculo, para efectuarlo se necesita previo permiso de la autoridad competente (art. 103 Decreto 1.355).

La autoridad puede disolver toda reunión o desfiles públicos que degeneren en un tumulto o cause intranquilidad o inseguridad pública será disuelto (art. 104 Decreto 1.355). También podrá disolver si se advierte que las personas llevan armas u otros objetos que puedan utilizar para agredir a otros o para dañar la propiedad pública o privada (art. 106 Decreto 1.355). Asimismo, la policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación (art. 105 Decreto 1.355).

---

<sup>38</sup> Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;  
(...).

En materia criminal, el Código Penal (CP) colombiano tipifica dos conductas vinculadas al derecho de reunión o manifestación:

- Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial (artículo 353 CP)<sup>39</sup> y
- Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (artículo 353 A CP)<sup>40</sup>.

De acuerdo a la Fundación Ideas para la Paz (2018:13-15), en estos dos delitos el bien jurídico protegido es la seguridad pública. Esta seguridad incluye “conductas cuya finalidad no es homogénea como el empleo y lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos, el concierto para delinquir e, incluso, el terrorismo”. Según la Fundación (p.13), la comisión de estos tipos penales lesiona un bien jurídico colectivo, lo que implica que las conductas descritas afectan la convivencia ciudadana, la paz pública o los intereses legítimos de los ciudadanos como conglomerado social.

Respecto del delito del artículo 353 A, sobre obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-742-2012 que, para que se entienda como cometida la obstrucción, no basta con la “simple obstrucción”, sino que debe poner en riesgo derechos fundamentales básicos de terceros. También recalcó que no se requiere de un permiso para ejercer el derecho a la protesta; se trata más bien de una notificación o deber de información a las autoridades sobre su realización.

Por su parte, en relación al delito de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, del artículo 353, según la Fundación Ideas para la Paz (p.14), la Corte Constitucional ha señalado que, para que se encuentre cumplida la conducta, debe tratarse de una “perturbación superlativa”, es decir, que se trate de eliminar cualquier posible condición para la circulación y no una simple paralización del tráfico, caso en el cual no existiría lesión al bien jurídico.

En 2018, el Ejecutivo colombiano, por medio del Ministerio del Interior, dictó la Resolución N° 1.190 por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto

<sup>39</sup> Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>40</sup> Artículo 353 A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica".

La Resolución N° 1.190, según ella indica, es una Guía Metodológica que "parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable" y que tiene por objeto general establecer lineamientos para la adopción de medidas pertinentes por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo, en coordinación con la Policía Nacional, dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación; atendiendo a los mecanismos para la garantía de derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos, inclusive a quienes no participan de la protesta.

Algunos objetivos específicos de la Resolución (Guía) son por ejemplo:

- Brindar elementos que permitan fortalecer la interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre las autoridades civiles territoriales, la Policía Nacional y la sociedad civil en el marco del ejercicio de legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.
- Brindar elementos que permitan promover un ambiente, institucional y ciudadano, favorable para el ejercicio de la protesta pacífica.
- Brindar elementos que permitan fortalecer el quehacer de las autoridades civiles y de la Policía Nacional en relación con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, especialmente el mantenimiento del orden público, el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, inclusive de quienes no participan en la protesta.

De la misma manera, la Resolución define, entre otros, los siguientes conceptos:

- Derecho de reunión y de manifestación pública y pacífica: Toda persona tiene derecho a expresar de manera pacífica sus opiniones, ideas o intereses de carácter cultural, político, económico, religioso, social de cualquier otro fin legítimo, a través de movilizaciones o reuniones públicas o privadas.
- Protesta pacífica: Es una expresión legítima de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación. Toda persona tiene derecho a reunirse y manifestarse tanto en una dimensión estática (reunión), como dinámica (movilización), de forma individual o colectiva y sin discriminación alguna, realizada con el fin de exigir, expresar, opinar, posponer asuntos de interés nacional, departamental, municipal, local, general y particular. Todo ello, sin otra condición distinta a que sea pacífica y en un marco de respeto de los derechos de



quienes no participan en la protesta. La protesta pacífica puede ser espontánea o planificadas y/o informada.

- **Orden Público:** Supone las condiciones necesarias e imprescindibles para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas bajo jurisdicción del Estado colombiano, incluyendo el ejercicio de la protesta pacífica como una expresión de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta; el orden público es mucho más que las reglas necesarias para preservar un orden social pacífico en el que los ciudadanos puedan vivir tranquilamente. El mantenimiento del orden incluye velar por el derecho de una persona o grupos de personas a ejercer sus derechos y libertades constitucionales y legales.
- **Uso de la fuerza:** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superara amenazas o perturbación de la convivencia y la seguridad pública de conformidad con la ley.
- **Marcha:** movilización de un grupo de personas de un punto inicial a un punto final (dimensión dinámica de la protesta pacífica).
- **Disturbio:** Es una alteración al orden público por medio de la violencia que ocurre por lo general en la vía pública o en sitio abierto al público. Por lo común, se origina durante una aglomeración de público. Cuando un disturbio se presenta en el marco de la protesta pacífica, la intervención policial estará dirigida a controlar los comportamientos realizados por las personas violentas que participan en el disturbio, para garantizar a los demás participantes el ejercicio de la protesta pacífica y los derechos de quienes no participan en ella.
- **Actos de violencia:** Son aquellos: i) de carácter físico o verbal, es decir la energía material aplicada por uno o más infractores o transgresores del ordenamiento jurídico a una o más personas, con el fin de someter su voluntad; ii) que lesione o ponga en peligro la vida, integridad, libertad o seguridad de las personas o iii) dañe gravemente los bienes públicos o privados.

La Guía propone un conjunto de acciones de la autoridad del ejecutivo nacional o regional (antes, durante y después) para las protestas pacíficas, con anuncio previo y para aquellas que no lo tienen. La norma fija, asimismo, el papel de las fuerzas policiales en las movilizaciones y determina diversas instancias de coordinación entre las autoridades y la sociedad civil.

A partir de esta Resolución, por ejemplo la Alcaldía de Bogotá dictó el Decreto 53 de 2003 que establece y adopta el "Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la reunión, manifestación pública y la protesta social pacífica". Esta disposición, declara tener por finalidad "superar toda forma de estigmatización y contribuir al mantenimiento de la convivencia ciudadana, contemplando además lineamientos para la adopción de medidas

basadas en los principios de necesidad, racionalidad, temporalidad, legalidad, diferenciación, focalización y proporcionalidad del uso de la Fuerza del Estado”.

## Referencias

Agüero, Arístides (s/f). Digesto Penal Argentino. Disponible en: [https://www2.jus.mendoza.gov.ar/organismos/fallos\\_judiciales/digesto%20penal.htm#inicio](https://www2.jus.mendoza.gov.ar/organismos/fallos_judiciales/digesto%20penal.htm#inicio) (noviembre, 2023).

Biblioteca del Congreso Nacional (2010). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Carácter y funcionamiento.

Bell, Bernhard (2014). Freedom of Assembly in Germany. Disponible en: [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr\\_FoA-in-Germany.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_FoA-in-Germany.pdf) (noviembre, 2023).

Bonilla, Alejandra (2019). La deuda pendiente que dejó el Congreso con la protesta social, en El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-deuda-pendiente-que-dejo-el-congreso-con-la-protesta-social-articulo-866815> (noviembre, 2023).

Cassagne, Juan Carlos (2015). Los nuevos derechos y garantías, en Revista Investigación Constitucional, 3, 1 Curitiba. Jan/Apr. 2016, pp. 59-118. Disponible: <https://www.scielo.br/ij/rinc/a/PN59xrxQqRMDBJJz5zjb85D/?format=pdf&lang=es> (noviembre, 2023).

Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). Regresiones en la actuación del Estado ante los cortes de rutas y accesos, en Informe de Derechos Humanos de Argentina, 2015. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/IA2015-7-Regresiones-en-la-actuacion-del-Estado-ante-los-cortes-de-rutas-y-accesos-1.pdf> (noviembre, 2023).

Chillier, Gastón, Litvachky, Paula (2016). Carta dirigida a la Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich. Disponible en: [https://www.cels.org.ar/common/documentos/Carta\\_MinSeg.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/Carta_MinSeg.pdf) (noviembre, 2023).

Congreso de los Diputados (2003). Constitución española, Sinopsis artículo 21, realizada por Perales, Ascensión. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=21&tipo=2> (noviembre, 2023).

Council of Europe. (2020). Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Status as of 28/01/2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2cxby> (noviembre, 2023).

Freedom House (2022). Freedom in the world, Germany. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/germany/freedom-world/2022> (noviembre, 2023).

Fuertes, Javier (2023). Práctico. Derechos Fundamentales. Vlex: Madrid.

Fundación Ideas para la Paz (2018). ¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5bbfa29a20b57.pdf> (noviembre, 2023).

Garcin, Melina (2014). France en Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Study requested by the European Commission for Democracy through Law, pp. 26-33.

Garrido, Eva (2018). El derecho de reunión: contemplación jurídica y elementos de restricción desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el sistema español de relaciones laborales, en Temas Laborales, 145/2018, pp. 281-315.

Grote, Rainer (2014). Germany, en Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Study requested by the European Commission for Democracy through Law. Eds. Peters, Anne, et.al, para Venice Commission, Max Planck Institute for Comparative Public and International Law, pp. 55-62. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/files/Assemblies\\_Report\\_12March2014.pdf](https://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf) (noviembre, 2023).

Guardia, Lucas (2012). Derecho de Reunión, en Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Buenos Aires: La Ley. pp. 254-266 Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/015-guardia-reunion-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf> (noviembre, 2023).

Jahn, Jannika (2014). Normative guidance from Strasbourg through advisory opinions. Deprivation or relocation of the convention's core? en Heidelberg Journal of International Law, 74(4), pp. 821-846.

Ministerio del Interior de España (s/f) Requisitos para celebrar manifestaciones. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derecho-de-reunion/requisitos-para-celebrar-manifestaciones> (noviembre, 2023).

Rozas, Fernando, et.al (2016). Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Comentada, concordada, anotada). Buenos Aires: Editorial Scotti Libros.

Soriano, Ramón (2006). Comentarios a la Constitución Española de 1978. Madrid: Edersa pp. 573-606.

Ventura Robles, Manuel (s/f). El sistema americano de protección de los derechos humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34041.pdf> (noviembre, 2023).

Vicente Sola, Juan, Telam (2017, 7 de marzo). Derecho a manifestarse y derecho a circular: una solución al conflicto entre derechos constitucionales. Opinión. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201703/181721-derechos-constitucionales-protestas-sociales-corte-de-calles-juan-vicente-sola.html> (noviembre, 2023).

Vie Publique (2019, 10 de abril). Loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/loi/21036-loi-10-avril-2019-ordre-public-manifestations> (noviembre, 2023).

Zaffaroni E. Raúl (2010). Derecho penal y protesta social en ¿Es legítima la criminalización de la protesta social?. En Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina. Compilad. Bertoni, Eduardo. Buenos Aires: Universidad de Palermo, pp.1-16.

## Normas citadas

### Alemania

- Constitución Alemana. Disponible en: <http://bcn.cl/3fgqe> (noviembre, 2023).
- Ley Federal de Reunión de 1953. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html> (noviembre octubre 2023).
- Sentencia del Tribunal Constitucional alemán (2001). DFR - BVerfGE 104, 92 - Sitzblockaden III. Disponible en: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv104092.html> (noviembre, 2023).
- Sentencia BVerfGE 69, 315, (351 N° 75) - Brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81. Traducción al inglés. Disponible en: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=656> (noviembre, 2023).
- Tribunal Administrativo Federal (2022). Urteil vom 24.05.2022 - BVerwG 6 C 9.20. Disponible en: <https://www.bverwg.de/240522U6C9.20.o> (noviembre, 2023).

### Francia

- Constitución Política (1958) francesa con preámbulo, disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/preambulo-de-la-constitution-francesa-de-27-de-octubre-de-1946> (noviembre, 2023).

- Ley de 1881 de libertad de prensa, disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722> (noviembre, 2023)..
- Código de Seguridad Interna. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20200123> (noviembre, 2023).
- Código Penal, disponible en: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070719/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/) (noviembre, 2023)..
- Consejo Constitucional. Sentencia N° 2019-780 DC de 4 de Abril de 2019. Disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2019/2019780DC.htm> (noviembre, 2023).
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2009). Barraco v. Francia. 31684/05 Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/viewhbkkm.asp?i=002-1627> (noviembre, 2023).
- Casación criminal. 14 de marzo de 1903, Du Halgouët, citado por Garcin (p.27).
- Casación criminal 9 de enero de 1869, Larcy, S.
- Casación criminal, 13 de diciembre de 1923, Castex, citado por Garcin (p.27).

## Argentina

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf) (noviembre, 2023).
- Ley 20120 de 173. Disponible en: <http://bcn.cl/3fk74> (noviembre, 2023)..
- Código Penal de Argentina. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#21> (noviembre, 2023).
- Protocolo de actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en manifestaciones públicas. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/02/legislacion42925.pdf> (noviembre, 2023).
- Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia del 2 de febrero de 2001.
- Caso Comité Radical acción contra la resolución del Jefe de la Policía de la Capital, sobre derecho de reunión. 5 de noviembre de 1929.
- Caso Arjones, Armando y otros. 17 de noviembre de 1941.
- Caso Sofía, Antonio y otros s/ habilitación de ferias, días y horas por reunión denegada. 22 de mayo de 1959.
- Constitución de Buenos Aires. Disponible en: <http://bcn.cl/3fk9o> (noviembre, 2023).
- Constitución provincial del Chaco. Disponible en: [http://www.electoralchaco.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9&Itemid=11](http://www.electoralchaco.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=11) (noviembre, 2023).

- Ley Provincial del Chaco 7710 de 2015. Disponible en: <https://observatoriovsp.chaco.gov.ar/backend/carpeta/Ley%207710.pdf> (noviembre, 2023).

## España

- Constitución de España. Disponible en: <https://www.congreso.gob.es/constitucionNacional.php> (noviembre, 2023).
- Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-19946> (noviembre, 2023).
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442> (noviembre, 2023).
- Código Penal. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444> (noviembre, 2023).
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se encuentra disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/default.aspx> (noviembre, 2023).

## Colombia

- Constitución de Colombia, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> (noviembre, 2023).
- Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html) (noviembre, 2023).
- Código Penal, disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html) (noviembre, 2023).
- Protocolo de la Resolución N° 1190 de 2018, disponible en: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/resolucion\\_1190\\_de\\_2018\\_-\\_adopta\\_protocolo\\_protesta\\_pacifica.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/resolucion_1190_de_2018_-_adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf) (noviembre, 2023).
- Decreto Alcaldicio de Bogotá. Disponible en: <https://www.sdmujer.gov.co/sites/default/files/2023-05/archivos-adjunto-pagina/decreto-053-de-2023.pdf> (noviembre, 2023).
- Sentencia Corte Constitucional C009-18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm> (noviembre, 2023). <sup>1</sup> Sentencia. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/20013330> (noviembre, 2023).
- Sentencia Corte Constitucional C 742-12. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm> (noviembre, 2023).

- Sentencia Corte Constitucional C223-17. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm> (noviembre, 2023).
- Sentencia Corte Constitucional C 128-18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-128-18.htm#:~:text=En%20casos%20excepcionales%20de%20riesgo,involucran%20a%20glomeraciones%20de%20p%C3%ABlico%20complejas> (noviembre, 2023).

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)