



# *Proyecto de ley*

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

## **DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO PENAL**

**ARTÍCULO 1º:** Derógase el artículo 194 del Código Penal.

**ARTÍCULO 2º:** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Myriam Bregman  
Nicolás del Caño  
Christian Castillo  
Alejandro Vilca



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

## FUNDAMENTOS

*Sr. Presidente:*

Traemos a consideración el presente proyecto de ley a fin de derogar el Artículo 194 del Código Penal. Una norma que se ha transformado en una de las principales herramientas para la criminalización de la protesta social y que tiene una aplicación casi exclusiva para esa finalidad: miles de manifestantes de todo el país siguen sometidos a un proceso penal donde se les imputa la comisión de ese artículo.

No es casual por ello que hoy, estando en debate la llamada ley Ómnibus y habiendo sido anunciada la implementación de un nuevo protocolo "para el mantenimiento del orden público", por parte de la ministra de Seguridad Patricia Bullrich, se vuelva a hablar de este artículo. De hecho, cada vez que se quiere instalar en la agenda pública la represión a los reclamos sociales, se argumenta que son "delitos" contra el derecho a la libre circulación. Jueces y fiscales usan el artículo 194 del Código Penal, instaurado por la dictadura de Onganía, para imputar y procesar a quienes reclaman salario, comida, vivienda o defensa del medioambiente.

Como se recordará, también durante el gobierno de Cambiemos, la entonces ministra de Seguridad anunció la implementación de un protocolo, al que entonces llamó "protocolo antipiquetes", donde lógicamente el artículo 194 era una de las herramientas privilegiadas para imputar y procesar a quienes fueran detenidos manifestándose en calles y rutas. La lista de personas criminalizadas se incrementó durante esos años de forma exponencial.

El mencionado artículo sostiene que "será reprimido con prisión de tres meses a dos años" quien "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". Pero hay que destacar que no se castiga cualquier entorpecimiento o interrupción del tránsito, sino que sólo se pena cuando esas situaciones son el resultado de una manifestación pública. Por ejemplo, algo habitual en la Argentina: un festejo deportivo o una celebración religiosa interrumpe las mismas



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

calles, por el mismo tiempo, con la misma cantidad de personas. Pero no existe una sola causa por la aplicación del art. 194 del Código Penal en esos casos.

Así, se encuentran procesados por el artículo 194 del Código Penal durante al menos la última década estudiantes, trabajadores ocupados y desocupados, ambientalistas, etc., en un contexto donde miles de luchadores en todo el país han sido o están siendo juzgados por haber participado de alguna medida de lucha o protesta en defensa de los intereses del pueblo trabajador.

Cabe señalar también que este artículo, permanentemente invocado por las autoridades y utilizado por decenas de jueces para criminalizar y justificar los desalojos y represiones en todo el país, es antidemocrático desde su origen. No fue incorporado al Código Penal por una votación en el Congreso sino que fue incrustado de facto en 1968 por Juan Carlos Onganía a través del “decreto-ley” 17.567. Ningún gobierno posterior a esa dictadura se dignó a derogarlo.

No está de más recordar en estos fundamentos que también invocando la aplicación del artículo 194 se han llevado adelante represiones que terminaron en atroces asesinatos con el del docente Carlos Fuentealba en el año 2007 en la provincia del Neuquén.

Esta política refleja la aplicación de un verdadero “derecho penal de autor” donde lo que se juzga y reprime no es una conducta o un hecho objetivo sino que solamente se lo castiga cuando obedece a reclamos o manifestaciones políticas o sociales.

Cuando nos encontramos en una situación donde el nuevo Gobierno está llevando adelante un brutal ajuste contra el pueblo trabajador, es imperioso alertar y denunciar la represión y criminalización que conllevará esa política, ya que no hay ajuste si no se impone con represión.

Ya en el año 2012 el Encuentro Memoria Verdad y Justicia elaboró un informe que fue entregado a las autoridades así como a la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde se afirma que “actualmente existen en nuestro país más de 4.000 personas criminalizadas y judicializadas, y el número de víctimas asesinadas por luchar desde el año 2001 asciende a más de 70. En la coyuntura actual entendemos que es fundamental insistir en la defensa y reivindicar el legítimo derecho a la protesta, ya que es la base



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

para la preservación de todos los demás derechos. Si este derecho nos falta, todos los demás derechos están en riesgo”.

Si bien el origen de los hechos que este artículo del Código Penal criminaliza se emparenta con el origen del movimiento obrero, desde la segunda mitad de la década de los años '90 cuando la desocupación asolaba el país, el método del “corte ruta” -tal como se lo ha popularizado- se ha ido convirtiendo en la principal forma de expresión callejera de los trabajadores y los sectores populares. Fue y sigue siendo una herramienta en la lucha contra las consecuencias de las políticas de ajuste.

Por eso reiteramos que cualquier límite a esa modalidad de protesta, el corte de ruta, se transforma automáticamente en un claro cercenamiento de los derechos de manifestación, de reunión y de expresión. Es más, se convierte en una violación al derecho a exigir y criticar las medidas de las autoridades.

Para la aplicación del artículo 194 se invoca un genérico derecho a la circulación, pero como sabemos, no se puede criminalizar “por fastidio”. La realidad es otra y estas formas de protesta se relacionan con reclamos profundos como los despidos, la falta de trabajo o la contaminación ambiental que pone en peligro la vida de los habitantes. Los que se manifiestan se encuentran en una disyuntiva real donde los conflictos como el provocado por los despidos masivos en la empresa LEAR en el 2014, la lucha por el derecho a la vivienda de las familias de Guernica en medios de la pandemia en 2020, las movilizaciones por trabajo con derechos e ingresos de emergencia para quienes no tienen nada, o la lucha contra las pasteras contaminantes instaladas sobre las aguas binacionales del Río Uruguay a la altura de la provincia de Entre Ríos durante los años 2005 y 2010, por mencionar algunos ejemplos, no hubiesen trascendido públicamente sin esas medidas de lucha.

Se llega a tal extremo que aparecen formulaciones donde el derecho a la circulación asoma como de una jerarquía tal como para asesinar a Maximiliano Kosteki y Darío Santillán el 26 de junio de 2002 por “interrumpir el tránsito” en el Puente Pueyrredón.

Si tuviésemos que hacer aquí una formulación sobre cuál es el primero de los derechos, el derecho de manifestación y de protesta encabezaría seguramente. Como ha dicho el abogado y jurista Roberto Gargarella, se constituye como “el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos”. Es el más cercano al núcleo de la Constitución



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

porque mediante su ejercicio se puede reclamar el incumplimiento de los demás derechos y garantías.

Desde el punto de vista jurídico, es interesante destacar un documento de julio de 2013 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) donde se analiza la reforma del Código Penal. Allí se indica que “si bien han surgido variadas interpretaciones en la doctrina sobre este delito, nos interesa resaltar que el artículo 194 no delimita con suficiente grado de precisión la conducta prohibida penalmente. No tanto por los verbos típicos utilizados, sino más bien por la consecuencia que esas conductas deben generar, esto es la situación de un peligro no común. Esto es, de acuerdo al texto legal, no cualquier impedimento, estorbo o entorpecimiento del transporte es subsumible en el delito que analizamos, sino solo aquel que no cree una situación de peligro común. Como consecuencia de ello, al aplicarse esta figura suele ampliarse el ámbito de punición hacia conductas no contempladas en el tipo penal. Además de violarse el principio de legalidad en la descripción del tipo, habitualmente se provoca la violación al principio de lesividad (art. 19 CN), ya que se suele aplicar esta figura a situaciones que no generan ningún perjuicio ni peligro de perjuicio a terceros. A su vez, la aplicación concreta del art. 194 del CP ha producido graves restricciones de derechos fundamentales, como el de peticionar a las autoridades, de reunión pacífica y de libertad de expresión, derechos que se encuentran protegidos de cualquier injerencia arbitraria del Estado, tanto constitucionalmente como a través de los distintos instrumentos internacionales incorporados a nuestro derecho interno”.

Es también por demás elocuente el fundamento del fallo emitido por la jueza Amelia Vence (poner data del juzgado, fallo, etc) de sobreseimiento a manifestantes que acompañaban la lucha de los trabajadores de LEAR en el mes de octubre de 2014, con argumentos y antecedentes muy sólidos que vale la pena citar a pesar de su extensión: “En efecto, está debidamente comprobado que los imputados, junto al resto de los movilizados el día del suceso, realizaban una protesta para apoyar a los trabajadores de la empresa Lear, en virtud de doscientos despidos que se produjeron en dicha fábrica, ejerciendo de tal modo su derecho constitucional de peticionar ante las autoridades, consagrado en el Art. 14 de nuestra Carta Magna. Sentado ello, y de tener en cuenta el lugar donde se pretendió ejercer dicho derecho, observamos que nos encontramos ante una colisión de derechos constitucionales. En efecto, por un lado se verifica un conflicto entre el derecho a peticionar a las autoridades y el derecho a transitar libremente por el



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

territorio argentino, y este con el derecho de reunión si su ejercicio implica la restricción de aquel. (...) Sobre el tema, la Comisión Interamericana ha señalado, la íntima relación entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, al afirmar “(...) en el momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”.

De igual manera la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión tiene una importante función instrumental, pues se trata de una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, la libertad de expresión es un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho de participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos. Por el importante rol instrumental que cumple este derecho, se ubica en el centro del sistema de protección de los derechos humanos del hemisferio. (...) La protesta, entonces, viene a constituirse muchas veces en el mejor mecanismo sino en el mecanismo que permite a los grupos marginados del proceso político hacer sentir sus demandas. Desde esta óptica, el derecho a protestar constituye una arista preponderante de la libertad política en un Estado democrático. (...) No puedo dejar de destacar que la medida tan extrema a la que tuvieron que arribar los manifestantes obedeció a la imposibilidad de expresar sus ideas y reclamos por otro medio. En este sentido, Gargarella señala en su obra ya citada que en muchas zonas y círculos sociales de nuestro país, los individuos encuentran graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder político. Por lo tanto, cuando ocurren los desmanes que suceden, ellos nos hablan de una desesperada necesidad de tornar visibles situaciones extremas que aparentemente y de otro modo no alcanzan a tener visibilidad pública. (...) Lo dicho nos lleva a concluir que la protesta llevada a cabo por los imputados constituyó el ejercicio de un derecho, por ende se transforma en una causa de justificación, lo cual, obviamente, elimina la antijuridicidad de aquella conducta que, en principio, parece encontrar adecuación en un tipo penal (Art. 194 CP)”.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. etc.*

Por último, queremos citar aquí también una reciente publicación del ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y actual integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Eugenio Zaffaroni, a raíz de la detención de Milagro Sala en la provincia de Jujuy. Expresa Zaffaroni, y acordamos con su análisis, que: “Se la detiene por orden de un juez que, de inmediato, pide licencia. La imputa por el delito del art. 194 del código penal, es decir, por “impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes por tierra”. Este artículo fue introducido en 1968 por una ley “de facto” de Onganía, sin indicación de fuente ni referencia a derecho comparado, y reemplaza el antiguo texto original del código que penaba el levantamiento de rieles ferroviarios (...) En este caso no hay riesgo alguno para nadie, porque lo único que se perturba es el transporte urbano, que deberá circular por otras arterias. Aplicar literalmente el texto del artículo 194, sin tomar en cuenta el derecho a la protesta pública, considerando que toda reunión de personas perturba de alguna manera la circulación de personas y vehículos, implicaría cancelar el derecho constitucional de reunión y de petición colectiva. Pero la perturbación del tránsito urbano no la produce Milagro Sala, sino miles de personas. Aun cuando esos miles de personas se reúnan en las aceras, obligarían a los transeúntes a circular por las calzadas y, por ende, perturbarían la circulación y estarían cometiendo un delito. Esto es así porque el cuerpo de cada uno de nosotros ensucia o molesta, perturba, y muchos cuerpos juntos más aún, pero los humanos, individual o colectivamente, hasta hoy y en esta tierra, no podemos prescindir de nuestros cuerpos. Tomar literalmente este artículo implica, pues, prohibir la reunión de personas”.

Por ello, y ante la falta de tratamiento que tuvieron siquiera en una comisión nuestros proyectos presentados bajo en 2014 y 2016, volvemos a insistir con un proyecto de derogación de este nefasto artículo del Código Penal que, como ya lo fuera durante tantos años, seguirá seguramente siendo invocado y utilizado para criminalizar y perseguir a los que luchan.

Por todo lo expuesto, y por las razones que ampliaremos oportunamente, es que solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.