



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **31** marzo de 2016.

**RESOLUCIÓN FG N° 25/2016.**

**VISTO:**

Los artículos N° 124 y 125 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 1903 –texto conforme Ley N° 4891-, la Resolución FG 12/03 y el Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas dictado por el Ministerio de Seguridad de la Nación.

**Y CONSIDERANNO:**

-I-

La Resolución FG 12/03, del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reglamentó las situaciones de cortes y obstrucción de las vías de circulación, a la luz del Código Contravencional entonces vigente (art. 41). La norma contenida en ese artículo fue replicada en el actual art. 78 del Código Contravencional vigente (ley 1472), por lo que se continuaron aplicando los criterios allí establecidos, tanto en lo relativo a la interpretación normativa como en el modo de actuación que le compete a las fuerzas policiales.

El Ministerio de Seguridad de la Nación dictó el 17 de febrero de 2016, el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”, en cuyo artículo 2 invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adecuarlo a sus respectivas legislaciones contravencionales y procesales, estableciendo el momento de dar intervención a la Justicia.

-II-

**LUIS J. CEVASCO  
FISCAL GENERAL A/C**



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

Los cortes de vías de transporte automotor por particulares con la finalidad de manifestar por peticiones, protestas o simples aclamaciones de aprobación o reproche, contra autoridades o personas físicas o jurídicas públicas o privadas, necesariamente entran en colisión con el derecho de terceros a circular libremente. Es decir, en tales circunstancias el eventual ejercicio del derecho de peticionar o de manifestarse públicamente se enfrenta con el derecho a desplazarse con libertad por el territorio nacional.

Estas situaciones han sido naturalizadas, generando a lo largo del tiempo una suerte de derecho adquirido a manifestarse mediante el corte de calles, sea con motivo de verdaderas carencias de la Administración Pública respecto de sus obligaciones centrales para la vida moderna (en la provisión de luz o agua, seguridad, etc.), que afectan a ciudadanos sin mayor acceso a una representación institucional, o sea respecto a un modo de generar presencia política por parte de agrupaciones que eligen el corte de calles para llamar la atención general y es necesario que la cuestión del derecho a la circulación recupere su sentido natural, es decir que las vías deben estar prioritariamente libres para permitirla, por lo que es necesario que el Estado asuma su rol conforme la legislación vigente.

Al respecto, en el ámbito Nacional, el art 194 del Código Penal sanciona a quienes estorben o impidan el transporte y en el local, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la conducta está prevista en el art. 78 del Código Contravencional.

Es decir, está aprehendida por dos tipos punitivos, uno penal y otro contravencional, que se superponen, por lo que corresponde despejar cuál de las normas debe aplicarse ante el corte u obstrucción de la vía pública. En punto a ello, cabe recordar que es competencia del Congreso Nacional dictar las normas penales (art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional) y a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires les compete el dictado de las contravencionales (art. 75 inc. 30 y 129).

Como el ejercicio del poder de policía es local y no puede presumirse la incoherencia del legislador, corresponde armonizar las leyes aparentemente en pugna y, en ese aspecto, puede considerarse la existencia de cuestiones de grado que impliquen



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

aplicar en algunos casos la norma contravencional y en otros entender que se ha excedido ese ámbito, para haberse incurrido en la prohibición emergente del art. 194.

Desde esa perspectiva, y por cuanto hace al poder de policía local reglamentar el uso del espacio público, es posible afirmar que para que la contravención o el delito se configuren deberá violarse la reglamentación que pudiera existir al respecto. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surge la reglamentación de la referida norma contravencional, en cuanto establece que para restarle tipicidad a la conducta el corte de la vía pública deberá ser autorizado previamente por la autoridad local competente.

Tal reglamentación pone al analista del caso, en primer lugar, frente a la necesidad de verificar si el corte responde al ejercicio de un derecho constitucional, de peticionar algo en particular o de expresarse simplemente (art. 14 de la Constitución Nacional), de conocer si se solicitó previamente la pertinente autorización y si ésta fue concedida.

En punto a ello, al igual que en la citada Resolución 12/03, es necesario destacar que el aviso previo es un requisito establecido para obtener el permiso pertinente y que el silencio de la Administración no puede entenderse como autorización. Es decir, no basta con el aviso porque, tratándose de una actividad en principio prohibida tanto por el art. 78 de la ley contravencional como por el art. 194 del Código Penal, por la afectación de otros derechos constitucionales y el orden general de la vida en sociedad (art. 19 de la Constitución Nacional), es necesario que el Estado se expida favorablemente a la petición para que se considere habilitado el corte. Y, como se expuso, en caso de haberse dado instrucciones para su realización, la conducta no será reprochable en la medida que se cumpla con el modo de manifestar establecido por tal vía.

Respecto del aviso, deberá dirigirse al Poder Ejecutivo local, que detenta la facultad y el deber de velar por el buen uso del espacio público.

-III-

**LUIS J. CEVASCO  
FISCAL GENERAL A/C**



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

Por lo tanto, es razonable el modo en que la cuestión fue abordada por el Protocolo emanado del Ministerio de Seguridad de la Nación, cuando estableció una especie de requisito de procedibilidad ante la interrupción inadecuada del tránsito, cual es la intimación previa al cese y el establecimiento de canales de comunicación entre quienes reclaman y los destinatarios del reclamo. Es decir, garantizar a los manifestantes el éxito de su intención de ser escuchados y al mismo tiempo ponerlos en conocimiento de la inconveniencia del modo elegido para expresar el reclamo, intimando al cese de la conducta bajo apercibimiento de dar comienzo al procedimiento penal.

Si bien es técnicamente discutible condicionar el ejercicio de la acción penal pública a un procedimiento de esa naturaleza, cuando desde la perspectiva penal el hecho es típico y debe cesar por ello la conducta de modo inmediato (art. 23, último párrafo, del Código Penal), lo cierto es que desde una perspectiva conglobante resulta pertinente conjugar la mera situación flagrante con los aspectos subjetivos que, ante la realidad social vigente, es necesario evaluar antes de provocar enfrentamientos motivados en distintas consideraciones de un mismo suceso a partir de diferentes enfoques sobre los derechos en juego.

Entonces, parece adecuado recordar que situaciones como las que nos ocupan implican concentrar antes de lo previsto análisis que normalmente deberían ser de evaluación posterior. Me refiero al análisis de culpabilidad o el de los aspectos subjetivos del tipo, según el caso, que regularmente aparecen en el proceso cuando el imputado da razones de su conducta o cuando ésta puede ser evaluada en un contexto más amplio que la mera constatación del hecho típico que inicialmente ocurre al advertirse el delito.

En efecto, es muy difícil pretender que las fuerzas policiales o las autoridades administrativas que las dirigen, que deben intervenir ante la manifestación de un hecho delictivo, puedan tomar decisiones que son propias de un análisis de contexto que será necesario demostrar en el curso del proceso para definir responsabilidades, razón por la cual el recaudo de canalizar el reclamo y advertir sobre el carácter ilegal de la marcha es un modo pertinente para encauzar la situación.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

Desde tales perspectivas, es posible compatibilizar el Protocolo para marchas dictado por el Ministerio de Seguridad de la Nación con la legislación local, como lo requiere su art. 2, y por lo tanto corresponde replantear la Resolución 12/03 de Fiscalía General, adecuándola a los criterios antes expuestos. previamente

-IV-

Por todo ello, de conformidad con normado en los arts. 14, 18, 19 y 28 de la Constitución Nacional, 124 y 125 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 33 y 35 de la Ley 1903 y sus modificatorias, la resoluciones FG 12/03 y 216/15,

**EL FISCAL GENERAL ADJUNTO**

**A CARGO DE LA FISCALIA GENERAL DE LA CIUDAD AUTONOMA**

**DE BUENOS AIRES**

**RESUELVE:** Establecer, como criterio general de actuación, en reemplazo de la resolución FG 12/03 de la Fiscalía General, para los casos de corte u obstrucción de la vía pública con motivo de marchas, manifestaciones o peticiones ante la autoridad:

Art. 1. Establecer, respecto de los casos precedentemente señalados, la siguiente interpretación:

- a) La regla general es el de libertad de circulación en la vía pública y espacios públicos.
- b) La excepción contenida en el art. 78 del Código Contravencional respecto que el ejercicio regular de los derechos constitucionales no con constituye contravención, se refiere a los derechos de reunión y de peticionar a las autoridades, previstos en el art. 14 de la Constitución Nacional.
- c) El ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y de peticionar a las autoridades no justifica conductas abusivas que afecten derechos de terceros. Debe

**LUIS J. CEVASCO  
FISCAL GENERAL A/C**



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

entenderse que no hay derecho constitucional o legal al "Corte de Vías de Circulación", salvo que ello sea consecuencia natural de la cantidad de concurrentes.

d) El ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y de petionar a las autoridades no ampara las conductas contravencionales - como las previstas en los artículos 51 (pelea), 52 (hostigamiento o maltrato), 57 (obstaculizar el ingreso o salida), 85 (portación de armas no convencionales), 65 (discriminación) 69, 70 (afectar o alterar servicios o señales públicas), y 80 (ensuciar bienes) del Código Contravencional - o penales en que puedan incurrir individual o colectivamente los manifestantes.

e) Cuando en los actos de protesta o manifestación se utilicen vehículos u otras cosas para obstruir la circulación del tránsito, las fuerzas policiales y/o las autoridades de tránsito intimaran a su retiro y/o dispondrán su estacionamiento evitando el entorpecimiento del tránsito, frente a la negativa de cumplimiento de la intimación y en caso de no acatarse la intimación ejercerán la coacción directa consistente en el secuestro, inmovilización y depósito de los vehículos o cosas en lugares que no supongan peligros para los derechos o bienes de terceras personas, con inmediato aviso a el/la Fiscal en turno.

Art. 2. Los integrantes del Ministerio Público Fiscal deberán considerar cumplido el requisito legal de "dar aviso" que se refiere el art. 78 del Código Contravencional, cuando hubiera sido dirigido al Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante noticia fehaciente y en tiempo oportuno, que permita decidir sobre como instrumentar en cada caso concreto un dispositivo alternativo de circulación y seguridad del tránsito, en los términos y con el alcance previsto en la legislación de tránsito vigente.

Art. 3. La autoridad de prevención deberá intervenir de oficio y sin indicación específica previa de autoridad judicial alguna ante la obstrucción total o parcial de la vía pública y, conforme las circunstancias del caso, se dará intervención al Ministerio Público Fiscal competente para entender en la presunta comisión de las conductas previstas en el art. 194 del Código Penal o en el art. 78 del Código Contravencional.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

Art. 4. Como consecuencia de lo expuesto en el artículo precedente, las facultades propias de prevención, conforme la normativa vigente, serán ejercidas por la fuerzas policiales sin necesidad de consulta previa o autorización por parte de este Ministerio Público Fiscal, sin perjuicio de la inmediata consulta que deberá efectuarse a los Fiscales de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas con posterioridad a la intervención.

Art. 5. En los casos en que se produzca una concentración de personas en la vía pública para efectuar petición o reclamo, con o sin aviso previo, la autoridad policial procederá a promover una instancia de negociación con la representación de los manifestantes a fin de dar curso a sus reclamos, de lo cual se dejará constancia en acta que se agregará a las actuaciones correspondientes, y canalizará la manifestación dentro de los espacios adecuados a la cantidad de personas concentradas y a la naturaleza del acto (marcha o concentración en lugar determinado), dando prioridad a la libertad de circulación, sin perjuicio de las directivas que pudiera impartir el Fiscal competente cuando se le de intervención en los términos del artículo que antecede.

Art. 6. En caso de manifestaciones o concentraciones con escasa concurrencia de personas, los organismos de seguridad deberán derivarlas a sitios donde no afecten la circulación vehicular, acordonar el espacio utilizado por los manifestantes y cuando fuera posible la derivación, además del cordón, liberar el espacio mínimo y necesario para la circulación de los demás ciudadanos.

Art. 7. Cuando la autoridad competente hubiera autorizado, organizado y comunicado a los manifestantes el operativo de contención razonable que garantice el derecho a manifestarse, las posteriores desobediencias en que puedan incurrir los concurrentes autorizan la instrucción y labrado de las actuaciones contravencionales o penales que correspondan.

Art. 8. Cuando los manifestantes no hayan dado aviso previo fehaciente a la autoridad competente y/o cuando se haya ejercido abusivamente el derecho invocado y/o cuando a criterio del Fiscal no resulta manifiesto el ejercicio de un derecho constitucional, la fuerza policial formalizará de oficio procedimiento pertinente con la adopción de las medidas



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires  
Fiscalía General**

cautelares que correspondan respecto de los autores identificados, sin perjuicio de labrarse las correspondientes actuaciones para identificar a los restantes.

Regístrese, publíquese en el Boletín Oficial y en la página web del Ministerio Público Fiscal, comuníquese con copia de la presente a la Legislatura, al Sr. Defensor General, al Asesor General, al Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Consejo de la Magistratura, a la Presidencia de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y Faltas solicitando que la ponga en conocimiento a los/las Jueces, Fiscales del Fuero, al Ministerio de Seguridad de la Nación. También a las Policía Federal Argentina, Policía Metropolitana, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Aeronáutica, a quienes se le solicitará se publique en la orden del día. Cumplido que sea, ARCHIVESE .

**LUIS J. CEVASCO  
FISCAL GENERAL A/C**