



COMITÉ NACIONAL  
PARA LA PREVENCIÓN  
DE LA TORTURA



---

**OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LA DENOMINADA “LEY DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS”.**

De forma preliminar, en el marco de las competencias y facultades previstas en la ley 26.827, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y el Consejo Federal de Mecanismos Locales hacen **saber su extrema preocupación por la delegación de facultades legislativas en materia de seguridad, prevista en el artículo 3 del proyecto de ley.**

En esa inteligencia, se presentan a continuación las observaciones sobre el capítulo titulado “Seguridad Interior” (Título IV – Capítulo I) y el título “Salud Pública”, en tanto las reformas propuestas amplían los supuestos que habilitan la privación de la libertad por motivos penales o de salud, o bien restringen el acceso a la justicia en casos de violencia institucional.

**1) ORGANIZACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES. ARTS. 326 A 341 DEL PROYECTO DE LEY.**

El Título IV, cap. I, Secc. I propone reformas penales y no penales que, de concretarse, limitarán el derecho a las manifestaciones públicas y las protestas sociales.

El criterio general es de aumento de las escalas penales, así como también de ampliación de las figuras ya existentes y de creación de otras nuevas. El proyecto pone especial énfasis en quienes dirijan, organicen y coordinen protestas, estableciendo su responsabilidad por los eventuales daños producidos y sancionándolos económicamente. De esta forma, se desconoce el criterio fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que rechaza la asignación de responsabilidades objetivas a los organizadores de eventos en espacios abiertos y públicos<sup>1</sup>. Además, el proyecto prevé que los organizadores son pasibles de ser sancionados con los tipos penales agravados que crea esta ley.

Estas modificaciones omiten considerar que una de las funciones de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones y protestas sociales es intervenir con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho de reunión sin discriminación alguna, absteniéndose de adoptar medidas que

---

<sup>1</sup> CSJN. “Arregui, Diego Maximiliano c/ Estado Nacional”. Sentencia del 26 de diciembre de 2017.



lo restrinjan o limiten de modo irracional<sup>2</sup>. En términos generales el proyecto criminaliza de forma discrecional conductas que son propias de cualquier manifestación o reunión, y por otra parte, omite cualquier limitación al accionar policial, a los que se suman los problemas de la ampliación de los tipos penales de resistencia a la autoridad señalados anteriormente. Así el texto del proyecto de ley promueve un control de las manifestaciones y protestas que promueve un uso excesivo de la fuerza por parte de los/as agentes que participan como así también detenciones arbitrarias. Al respecto, el Estado argentino ya ha recibido advertencias por parte de organismos internacionales en ese sentido<sup>3</sup>.

Se destaca también el carácter punitivo que se otorga a la presencia de NNyA en protestas sociales. A partir de un supuesto interés protectorio, sin preverse si quiera un mecanismo para que los NNyA puedan ejercer su derecho a ser oídos, se utiliza su presencia para perseguir manifestantes.

Párrafo aparte merece lo dispuesto por los arts. 333 a 336, que fijan una serie de pautas según las cuales deben notificarse las movilizaciones al Ministerio de Seguridad de la Nación, incluso aquellas que tengan carácter espontáneo. Corresponde señalar que numerosos pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos rechazan la exigencia de un permiso para hacer efectivo el derecho de reunión<sup>4</sup>. En la misma línea, la exigencia prevista en el proyecto de informar sobre el “objeto y finalidad” de la manifestación también se contraponen con los estándares en la materia.

## **2) AMPLIACIÓN Y AGRAVAMIENTO DE LA FIGURA DE ATENTADO Y RESISTENCIA A LA AUTORIDAD. ARTS. 342 Y 343 DEL PROYECTO DE LEY.**

El proyecto de ley introduce cambios en los artículos 237 y 238 del Código Penal, modificando el tipo penal de atentado a la

<sup>2</sup> TEDH, Caso Oya Ataman v. Turkey, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Aplicación 74552/01, párrs. 35-36; TEDH, Caso Djavit An v. Turquía, Sentencia de 9 de julio de 2003, Aplicación 20652/92, párr. 57.

<sup>3</sup> CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 24° a 26° combinados de la Argentina. 28 de abril de 2023. (Doc. CERD/C/ARG/CO/24-26). Párr. 2; GTDA. Informe acerca de su misión a la Argentina. 18 de julio de 2018. (Doc. A/HRC/39/45/Add.1). Párr. 56.

<sup>4</sup> CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 129; CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, párrs. 56-62.



---

autoridad, y elevando las escalas penales para este delito y sus agravantes previstas en el artículo 238.

La modificación postulada al art. 237 CP amplía considerablemente el universo de acciones que pueden ser absorbidas por la figura, ya que se quita el párrafo final del artículo, que establece que la intimidación o fuerza ejercida contra un funcionario público o quien le prestare auxilio a su requerimiento tiene que ser empleada “para exigirle la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones”, y se reemplaza por “mientras estuviere cumpliendo sus funciones”.

A la vez, mientras se amplía el espectro de conductas abarcadas por la figura, se aumentan considerablemente las penas<sup>5</sup>, que comparadas con otras escalas penales previstas en el código se revelan como desproporcionadas. La desproporcionalidad del aumento, se ve con claridad al notar que, por ejemplo, el atentado a la autoridad agravado, previsto por el art. 238, tiene una pena más grave que el homicidio culposo (art. 84), el homicidio preterintencional y en “estado de emoción violenta” (art. 81).

Como resultado, baja la lesividad de las conductas sancionadas y aumenta la pena impuesta de forma desproporcionada y asistemática.

De la información relevada en las visitas de inspección realizadas por el CNPT, se ha podido detectar que la resistencia a la autoridad es una figura penal que con frecuencia es utilizada para posibilitar detenciones arbitrarias en jurisdicciones donde se ha eliminado las detenciones sin control judicial (como la averiguación de antecedentes o edictos<sup>6</sup>), o en otros casos para justificar lesiones ocasionadas al momento de la detención por medio de la imputación de esta

---

<sup>5</sup> El delito de atentado a la autoridad tiene prevista una pena de prisión de un mes a un año, y se ampliaría a prisión de uno a tres años. El agravante establece una pena prisión de seis meses a dos años y se llevaría a prisión de cuatro a seis años.

<sup>6</sup> Las personas entrevistadas señalaron que la violencia durante el momento de la detención se incrementa cuando quien es detenido pertenece a otra jurisdicción. Se recibieron muchas denuncias de causas fraguadas, en especial, las relacionadas con cohecho y resistencia a la autoridad. Esta situación habría aumentado a partir de la modificación del Código de Faltas ya que, en la actualidad, al no poder ser detenidos por infracción a dicha normativa se les atribuye, falsamente, alguno de esos delitos que no requeriría otra prueba que la denuncia del funcionario involucrado. En Cruz del Eje, por ejemplo, uno de los integrantes de la delegación se entrevistó con el Ayudante Fiscal que se encontraba en la dependencia policial al momento de la visita, quien reconoció que a partir de la aplicación del nuevo Código de Convivencia se habían reducido las detenciones por esas normas, pero se habían incrementado las motivadas por resistencia a la autoridad. Ver: CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de Córdoba (2018-2019). Págs. 6 y 7. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME SOBRE INSPECCIONES A LA PROVINCIA DE CORDOBA.pdf>.



---

figura<sup>7</sup> generando situaciones propicias para la imposición de torturas y/o malos tratos en condiciones de impunidad.

Asimismo, y en relación con la sección anterior del proyecto de ley (“Organización de Manifestaciones”), el Comité observa que estas figuras penales usualmente son utilizadas para imputar personas en el contexto de protestas o manifestaciones públicas, constituyendo formas directas o indirectas de criminalización de la protesta social.

En este sentido, resulta alarmante no solo la ampliación de estos tipos penales -profundizando su vaguedad y ambigüedad en colisión con los principios de legalidad y los estándares interamericanos de derechos humanos- sino especialmente que se postule una escala penal significativamente más elevada que, con la reforma propuesta, no admitirá que su cumplimiento sea de ejecución condicional.

### **3) LEGÍTIMA DEFENSA. ART. 344 DEL PROYECTO DE LEY.**

El proyecto de ley postula modificar el art. 34 del Código Penal que contiene los diversos supuestos de eximentes para considerar no punible un delito. Se pretende reducir la responsabilidad a aquellas personas que cometan graves excesos en el “cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de un derecho, autoridad o cargo”, así como a quienes obraren en “defensa propia o de sus derechos”, sea esta legítima o no. El proyecto propone que la proporcionalidad del medio empleado debe ser siempre interpretada en favor de quien obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo (inciso 4).

Esta presunción dificulta la rendición de cuentas posterior al uso de la fuerza por parte de funcionarios públicos pertenecientes a las fuerzas de seguridad, normativizando el incumplimiento de obligaciones internacionales específicas, entre ellas la obligación de llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas e imparciales ante casos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, dentro

---

<sup>7</sup> Ver: CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de Tucumán (2020). Pág. 19. Disponible en: [https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME\\_SOBRE\\_INSPECCIONES\\_UNIDADES\\_PENITENCIARIAS\\_DEPENDENCIAS\\_POLICIALES\\_PROVINCIA\\_TUCUMAN.pdf](https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME_SOBRE_INSPECCIONES_UNIDADES_PENITENCIARIAS_DEPENDENCIAS_POLICIALES_PROVINCIA_TUCUMAN.pdf).



## COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



de las cuales se encuentra incluido el uso indebido/ilegal (no necesario o no proporcional) de la fuerza letal.

Le preocupa a este Comité esta modificación que pretende desarmar el principio de proporcionalidad desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>8</sup> y la legislación nacional y se caracteriza por permitir un análisis con objetividad y fundado en los saberes que los funcionarios deben manejar de acuerdo a la responsabilidad y tarea que ejercen. Por ello, dada su profesionalidad, el examen de proporcionalidad para agentes de las fuerzas de seguridad debe ser necesariamente más estricto.

Cabe agregar que conforme la información reunida por este Comité los excesos de los funcionarios públicos, en estas causales de justificación, se investigan casi exclusivamente cuando provocan graves consecuencias para la vida o integridad de las personas, provocados por el uso de armas de fuego, que debería ser una medida excepcional, y de última instancia. En un contexto de repetidos abusos de la fuerza letal, el nuevo artículo supone una mayor discrecionalidad en el accionar de las fuerzas de seguridad y un menor control sobre el uso de la fuerza.

Por otro lado, el inciso 6 amplía los supuestos de quien obrare en defensa propia o de sus derechos<sup>9</sup> lo que desvirtúa por completo la noción de legítima defensa, toda vez que un requisito esencial para su configuración es la “necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla” -tal como indica el propio artículo en cuestión-.

Finalmente, el proyecto prevé la imposibilidad de querellar o demandar a la víctima o familiares de un abuso o exceso mencionados anteriormente<sup>10</sup>, cuando se sospechare que ellas están vinculadas a un delito aun en grado de tentativa. Esta prohibición de querellar viola los principios más básicos del derecho (como la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia). Priva completamente del

---

<sup>8</sup> En tal sentido véanse los fallos de la Corte IDH: Corte IDH. *Caso Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador. Excepción preliminar, fondo y reparaciones*. Sentencia de 11 de mayo de 2022. Serie C No. 450; y Corte IDH. *Caso Guerrero Molina y otros Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 424.

<sup>9</sup> El nuevo artículo permite ocasionar cualquier tipo de daño a un extraño que se presume como supuesto agresor tanto dentro del hogar como del lugar de trabajo y en cualquier momento del día. Asimismo, incorpora la amenaza de arma falsa, el número de agresores que pudiera razonablemente hacer temer a quien se defiende, así como la situación de huida.

<sup>10</sup> El último párrafo del artículo 34 establece que quien cometa un delito, aun en grado de tentativa, así como sus parientes, en caso de fallecimiento, carecerán de acción para querellar o demandar a quien hubiera repelido la acción o impedido la huida, incluso cuando no concurrieren los eximentes de este artículo en favor de quien se defiende u obre en ejercicio de su deber, autoridad o cargo.



---

derecho a la verdad y a investigar en juicio<sup>11</sup> los hechos y circunstancias ocurridas en esos casos y colisiona con la Ley N° 27.372 de derechos y garantías de personas víctimas de delitos.

La prohibición de presentar querellas, a su vez, contradice el principio de universalidad de los Derechos Humanos, al excluir a presuntos infractores de la ley penal de la posibilidad de convertirse en víctimas, negándoles los derechos que emergen de dicha condición y por tal, su estatus de personas. Este Comité expresa especial preocupación por esta limitación, ya que aquellos acusados, sindicados o señalados de cometer delitos, constituyen un grupo especialmente propenso a sufrir graves violaciones a los Derechos Humanos por parte de las fuerzas de seguridad, como ser, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes.

La restricción del derecho a ser querellantes de las víctimas directas y sus familiares (víctimas indirectas), basada únicamente en su carácter de infractores de la ley penal, contradice a su vez del principio de inocencia (art. 18 C.N), erige una discriminación intolerable, y es incompatible con lo establecido en las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad. Estas reglas consideran a la privación de libertad (que presupone, muchas veces, la imputación de conductas delictivas) como una condición de vulnerabilidad y -precisamente- exhorta los estados a remover los obstáculos para acceder a la justicia cuando sus derechos son vulnerados.

En la misma línea, la observación general N° 20 del Comité de Derechos Humanos de la ONU establece que "...Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible" (párr. 15).

Más recientemente, la Argentina ha recibido por primera vez la visita del Relator sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de Naciones Unidas, quien recordó que de acuerdo con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, las víctimas de esta clase de hechos "tienen derecho a un acceso seguro a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño sufrido", por lo que expresamente recomendó al Estado que "Garantice el acceso a la justicia sin discriminación, proporcione asistencia jurídica efectiva y gratuita y ofrezca protección a

---

<sup>11</sup> Véase al respecto: CIDH, Informe N°21/00, Caso N° 12.059, Carmen Aguiar de Lapacó, Argentina, 29 de febrero de 2000.



COMITÉ NACIONAL  
PARA LA PREVENCIÓN  
DE LA TORTURA



las familias y a los representantes de las víctimas de muertes por violencia institucional, muertes bajo custodia y homicidios por motivos de género”<sup>12</sup>.

Por otra parte, y lamentablemente, este Comité ha relevado que en la casi totalidad de los hechos de estas características que son investigados -aun cuando no necesariamente impliquen una condena- el avance de la pesquisa obedece al accionar de la querrela.

Por todo ello, este Comité resalta que el derecho a poder querellar en estos casos se desprende de Convenciones Internacionales ratificadas por la Argentina<sup>13</sup> y ha sido consolidado por condenas internacionales sufridas por el Estado, así como por los Acuerdos de Solución Amistosa por este suscriptos.

#### **4) SALUD PÚBLICA (TÍTULO VIII). ARTS. 618 – 625 DEL PROYECTO DE LEY.**

La sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (LNSM) representó un avance significativo en materia de acceso a derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental<sup>14</sup>, a la vez que supuso la adecuación del marco normativo interno a los compromisos asumidos internacionalmente por nuestro país, en particular con la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), que obtuvo jerarquía constitucional en el año 2014.

La LNSM sienta las bases para un abordaje de la salud mental desde un paradigma desmanicomializador, de derechos humanos y de anclaje comunitario, que coincide con la mirada de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU.

<sup>12</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Morris Tidbal-Binz, 28 de septiembre de 2023, (A/HRC/53/29/Add.1). Párr. 61 y 75.

<sup>13</sup> El Comité de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a saber es una forma de hacer cesar o prevenir la tortura psicológica (artículo 7 del PIDCP) de los familiares de víctimas de ejecuciones clandestinas y otras lases de delitos. CDH. Caso Lyashkevich c/ Belarús. Comunicación n.º 887/1999. Dictamen de 3 de abril de 2003. (Doc. CCPR/C/77/D/950/2000). Párr. 9.2.

<sup>14</sup> En tanto las reconoce a las personas usuarias como sujetos de derechos, presume su capacidad, garantiza controles sobre las internaciones involuntarias, prohíbe la creación de hospitales monovalentes, promueve el trabajo interdisciplinario, intersectorial y comunitaria, reconoce a las adicciones como parte integrante de las políticas de salud mental.



El proyecto de ley postula la modificación de aspectos centrales de la LNSM. En detalle: a) elimina la prohibición de crear nuevos manicomios, en contraposición a lo recomendado por los instrumentos internacionales<sup>15</sup>; b) amplía supuestos para la internación involuntaria y flexibiliza requisitos<sup>16</sup>; c) faculta a jueces a intervenir en materia de internaciones, relegando el rol de las evaluaciones de los equipos interdisciplinarios<sup>17</sup>; d) elimina la presencia del Estado, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales en la composición del Órgano de Revisión de Salud Mental, cuya integración tiene un sentido concreto en materia de representatividad de los distintos sectores, intervención e incidencia sobre las políticas de salud mental<sup>18</sup>.

Este supone un retroceso en cuanto al acceso a derechos de las personas usuarias, además de apartarse y desconocer los estándares y tratados internacionales que rigen en la materia. Si bien es cierto que la LNSM no ha sido aplicada de manera homogénea en todo el país, esto no se soluciona con su reforma, sino impulsando acciones para su implementación efectiva y definitiva.

---

<sup>15</sup> Art. 623 del Proyecto de ley, que modifica el Art. 27 de la LNSM. A su vez, el art. 624 del Proyecto de ley modifica el art. 28 de la LNSM a fin de armonizarlo con la modificación del artículo 27. Allí elimina la internación en hospitales generales, en contradicción con los principios que promueven la OMS/OPS.

<sup>16</sup> Art. 620 del Proyecto de ley, que modifica el Art. 20 de la LNSM. Al respecto, vale recordar el acuerdo de solución amistosa del Estado Argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en junio del 2022 en el marco de la petición P-268-10 “María del Carmen Senem de Buzzi”, mediante el cual el Estado asume la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y forzada de la señora Senem de Buzzi en un recinto psiquiátrico, por la falta de cuidados mínimos y condiciones de internación dignas. Así como por la vulneración a las garantías y protección judicial, la injerencia arbitraria en su vida familiar y en su privacidad y la violación a su derecho a la igualdad y a la no discriminación. Así, se compromete a impulsar medidas tendientes a la no repetición de hechos de violación de derechos humanos en el campo de la salud mental, incluyendo la plena implementación de la ley nacional N° 26.657 con perspectiva de género (CIDH, Informe No. 266/23, Petición 268-10, María del Carmen Senem de Buzzi, 30 de noviembre de 2023, Argentina, OEA/Ser.L/V/II Doc. 286). A su vez, este artículo promueve la superioridad médica por sobre las demás disciplinas de los equipos interdisciplinarios, modificando los principios que promueve la LNSM.

<sup>17</sup> Art. 618 del Proyecto de ley, que modifica Art. 5 de la LNSM. Si bien la intervención del juez en materia de urgencias ya se encuentra regulado por el art. 42 del Código Civil y Comercial de la Nación, resulta problemática la redacción de la reforma en tanto pone en cabeza del Juez decisiones respecto de actos sanitarios, mientras que su función se orienta más bien al control.

<sup>18</sup> Art. 625 del Proyecto de ley, que modifica Art. 39 de la LNSM. Esto se contrapone a los Principios para la Protección del Enfermo Mental. Ver: ONU. Asamblea General. Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental. Res. 46/119. 17 de diciembre de 1991. Principio 17.