



**Buenos Aires, 18 de diciembre de 2023.**

**Gilbert F. Hougbo**  
**Director General**  
**International Labour Organization**  
**4, route des Morillons**  
**CH-1211 Geneve, 22**  
**Switzerland**

**REF: Intervención Urgente del Director General de la OIT y  
remisión de información ante la Comisión de Expertos en Aplicación de  
Convenios y Recomendaciones**

La Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA) conjuntamente con la Central Autónoma de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA-T) y la Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (CTA-A), solicitan la intervención con carácter de urgente del Director General de la OIT y la remisión de la denuncia por violaciones al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) que a continuación se exponen, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para su urgente tratamiento.

**Contexto social y económico previo a la adopción de la nueva reglamentación.**

El plan de ajuste fiscal y cambiario anunciado por el nuevo Gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2023 generará una fuerte aceleración del proceso inflacionario que venía sufriendo la Argentina y dinamitará el poder adquisitivo de los salarios de las y los trabajadores formales e informales, trabajadores de la economía social y solidaria, de cuentapropistas y autónomos, así como también de jubilados y pensionados.

De acuerdo a lo pronosticado por las propias autoridades económicas del actual Gobierno, las medidas anunciadas ubicarán el índice inflacionario mensual entre un 20 y un 30% al menos por el próximo cuatrimestre situación que, de no ser acompañada por una política de ingresos ejercida a través del libre ejercicio de las negociaciones colectivas y de políticas activas compensatorias, pondrá a millones de argentinos y argentinas en una situación socioeconómica desesperante, sin garantías de poder acceder a sus necesidades básicas.



Las medidas anunciadas implican una fuerte paralización de la actividad económica con su consecuente puesta en riesgo de cientos de miles de puestos de trabajo. Además, configuran a todas luces un disciplinador social.

Como parte de esta estrategia disciplinadora, 48 horas después de anunciar el mayor plan de ajuste económico de la historia del país, el Ministerio de Seguridad de la Nación mediante Resolución 943/2023 ( RESOL-2023-943-APN-MSG)<sup>1</sup> adopto el denominado “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de circulación”.

El movimiento sindical argentino venia advirtiendo durante la campaña presidencial electoral de la nación, que se venían gestando manifestaciones con intenciones de limitar y vulnerar la libertad sindical, incluida la protesta social.

Estas manifestaciones que buscaban criminalizar la protesta social y la persecución sindical venían de sectores privados pero que hoy representan la autoridad nacional.

### **El Protocolo restringe y vulnera derechos constitucionales.**

La nueva reglamentación de la protesta social soslaya claramente derechos y garantías constitucionales básicos así como también las instituciones democráticas de nuestro país .

El nuevo Protocolo para el mantenimiento del orden público autoriza a todas las fuerzas federales – La Gendarmería, la Prefectura, la Policía de Seguridad Areoportuaria, la Policía federal y el Servicio Penitenciario Federal a intervenir frente a *“impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación”<sup>2</sup>*, entendiéndose por tal *“...cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas. No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieren otras vías alternativas de circulación...”<sup>3</sup>*.

---

<sup>1</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300917/20231215>

<sup>2</sup> Artículos 1 y 2 de la Resolución.

<sup>3</sup> Artículo 3 de la Resolución



Entre las nuevas atribuciones, el protocolo autoriza a:

- La intervención de las fuerzas de policía sin que medie orden judicial, al considerar la protesta social como delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina.
- Crear un registro de las organizaciones que reclaman en el espacio público.
- Identificar los vehículos que trasladen personas para manifestarse. Incluso, prevé la posibilidad de incautar estos vehículos y realizar investigaciones a los choferes que los conduzcan.
- identificar los autores, cómplices e instigadores, mediante filmaciones y otros medios digitales o manuales, con registro prioritario de los datos de sus líderes y organización, ya se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos, con la cual se vinculan.
- demandar judicialmente a las organizaciones así como a las personas individuales que resultaren responsables, por el costo de los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos.
- Cuando entre los manifestantes haya extranjeros con residencia provisoria en el territorio argentino, se enviarán sus datos a la Dirección Nacional de Migraciones

### **Incompatibilidad con las normas internacionales del trabajo y las recomendaciones de la OIT**

Se trata de una reglamentación abusiva tendiente a desnaturalizar derechos constitucionales reconocidos a su vez por normas internacionales fundamentales a las que nuestro país ratifico. A su vez, contradice las recomendaciones de los órganos de control de la OIT así como también pronunciamientos jurisdiccionales internacionales en materia de libertad sindical, derecho de huelga incluido el derecho de protesta y manifestación.

Recordemos que el Comité de Libertad sindical ha sostenido que:

*“...Las acciones de protesta están protegidas por los principios de la libertad sindical sólo cuando estas acciones están organizadas por organizaciones sindicales o pueden ser consideradas como actividades sindicales legítimas cubiertas por el artículo 3 del Convenio núm. 87...”* ( Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 210).



Asimismo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones<sup>4</sup>, considera que: “...son lícitas las huelgas motivadas por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, incluidas las huelgas generales (...) En su opinión, las organizaciones de trabajadores y de empleadores encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales deben respectivamente, poder recurrir a la huelga o **a acciones de protesta** para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros...”.

Por otro lado, El Comité de Libertad sindical también ha advertido que:

**“...Las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública cuando se halla realmente amenazado el orden público. La intervención de la fuerza pública debe guardar debida proporción con la amenaza del orden público que se trata de controlar y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el objeto de eliminar el peligro que implica los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público...”** ( Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 217)

**“...En general, recurrir al uso de las fuerzas de policía en las manifestaciones sindicales, debería limitarse a los casos realmente necesarios...”** ( Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 229)

El protocolo pretende configurar el ejercicio de la protesta social como un tipo de delito penal reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina.

**“...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...”**( Art 194)

El Comité de Libertad Sindical sostiene que **“...Las sanciones penales sólo se deberían imponer si, en el marco de una huelga, se cometen actos de violencia contra las personas y la propiedad o cualquier otra violación grave de la ley penal ordinaria, y todo ello, de conformidad con las leyes y reglamentos que sancionan tales actos...”** ( Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 955)

---

<sup>4</sup> [Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. CIT, 2012.](#)



*Así lo ha entendido también la jurisprudencia nacional en una sentencia bastante reciente de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal “N.N. s/entorpecimiento de servicios públicos, denunciante: D. G., M. V.”<sup>5</sup> (Causa N° 34459/2018) resuelta el 20/12/2019, en la cual la Cámara sostuvo que: “... al momento de evaluar se presenta una tensión constitucional entre los diversos derechos en juego. Entre ellos, el de la libre expresión de los manifestantes a través de la protesta (artículos 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 17 de la Constitución Nacional) por un lado, y el derecho a la libertad personal de transitar (artículo 14 de la Constitución Nacional...” A continuación la Cámara sostiene que “...“Para definir la cuestión (...) adquiere relevancia la doctrina que indica que el derecho de protesta no ampara los actos de violencia física o de intimidación, idea que descansa en la jurisprudencia que –en relación con el derecho de huelga- ha sentado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme la cual “la actividad positiva huelguística de los individuos no es en sí misma penalmente sancionable puede serlo, en cambio, mediando ley al respecto cuando se realiza con recurso a la violencia física...”*

El derecho de reunión, incluido el derecho de organizar reuniones pacíficas, además está garantizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 15<sup>6</sup>) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 21<sup>7</sup>), ambos de jerarquía constitucionales y configura uno de los medios por excelencia para la defensa y la promoción de derecho civiles y laborales.

---

<sup>5</sup> [CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL - SALA 5 CCC 34459/2018/CA2 “N.N. s/ entorpecimiento de servicios públicos \(Dte. D. G., M. V.](#)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Artículo 21 Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.



Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado reiteradamente que el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción.<sup>8</sup>

A su vez, ha alertado que la noción de “orden público” no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.<sup>9</sup>

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resalta que la protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas<sup>10</sup>.

Por otro lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que "cualquier manifestación en un lugar público inevitablemente provoca un cierto grado de perturbación de la vida cotidiana, incluida la interrupción del tráfico, y es importante que las autoridades públicas den muestras de un cierto grado de tolerancia respecto de las reuniones pacíficas para no vaciar de contenido el derecho a la libertad de reunión, garantizada en el artículo 11 de la Convención"<sup>11</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea llegó a una conclusión similar en el caso en que una protesta que se realizó en una importante ruta de tránsito a través de los Alpes provocó el cierre de la carretera durante casi 30 horas<sup>12</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también llegó a la misma definición.<sup>13</sup>

Es decir que, nuestro ordenamiento jurídico con base en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y alineado con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT así como también el sistema interamericano de derechos humanos, afirma que las manifestaciones vinculadas con reclamos de naturaleza laboral, en tanto **no** se apele a la violencia en el marco del reclamo, no puede ser considerada una actividad

---

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.

<sup>9</sup> [Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#). CIDH, Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 80/82

<sup>10</sup> Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12.

<sup>11</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sergey Kuznetsov v. Russia, Solicitud N° 10877/04, sentencia de 23 de octubre de 2008, párr. 44.

<sup>12</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Eugen Schmidberger c. la República de Austria, Caso C-112/00, sentencia de 12 de junio de 2003.

<sup>13</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Seguridad Ciudadana y los Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser.L/V/II), párr. 193.





delictiva en términos del artículo 194 del Código Penal como menciona el protocolo en cuestión, por el mero hecho entonces de impedir o dificultar el tránsito en la vía pública sin violencia contra persona y bienes de terceros.

### **La represión como disciplinador social.**

También el anunciado protocolo muestra que hay una clara y manifiesta decisión de criminalizar la protesta y de sustraerla de su ámbito jurisdiccional que es el socio laboral para trasladarla al fuero penal.

El protocolo pretende condicionar a priori el mero ejercicio de la protesta social al autorizar el uso indiscriminado de la fuerza pública de policía y de la responsabilidad civil por daños como factor disuasivo para sembrar temor en los eventuales trabajadores y en las organizaciones que decidieran convocar a una legítima protesta social.

Es evidente que esto se da como parte de una estrategia que pretende criminalizar la protesta que, a las luces de los recientes anuncios económicos y de los consecuentes impactos en la calidad de vida del pueblo argentino, resulta limitar la libertad de expresión de argentinas y argentinos que producto de las medidas implementadas, estarán sumidos en la pobreza y la indigencia.

El Comité de Libertad Sindical sostiene al respecto:

**“...Los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio...”** (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 84)

**“...Un movimiento sindical libre e independiente sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, amenazas y presiones, así como que corresponde al Gobierno garantizar que los derechos sindicales puedan desarrollarse con total normalidad...”** (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018, para 87)

Por todo ello, podemos afirmar que de cobrar efectividad el protocolo se instauraría un mecanismo represivo que atenta contra los derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), tratados internacionales y Pactos conexos y los comentarios y recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT.



El movimiento sindical argentino llama a la atención urgente del Director General de la OIT sobre los recientes acontecimientos que afectan a los y las trabajadores de la República Argentina y solicita que la presente denuncia se envíe con carácter de extrema urgencia a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para su tratamiento, a la mayor brevedad.

**Roberto Baradel**

Secretario de RRII de **CTA T**

**Adolfo Aguirre**

Secretario de RRII de **CTA A**

**Gerardo Martínez**

Secretario de RRII de **CGT-RA**