



Delitos contra la libertad de reunión.

Por María Ángeles Ramos

Art. 160: *“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.”*

Antecedentes.

Para Rodolfo Moreno (h)¹, el derecho de reunión está reconocido de manera implícita en la Constitución Nacional cuando, en el artículo 22, cuando establece *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete del delito de sedición.”*

El Proyecto de Tejedor preveía el delito de asonada, una figura que castigaba a quienes se reunían en un número no inferior a cuatro personas con la intención de causar alboroto o para perturbar, con gritos, injurias o amenazas, una reunión pública o la celebración de alguna fiesta religiosa o cívica. Este artículo se repitió en el Código de 1886 pero no como delito de asonada sino como sedición.

La ley 4189 castigaba a quien impidiese o turbare una reunión lícita con arresto de tres meses a un año y la ley 7029 contaba con una serie de disposiciones que estaban destinadas a restringir las reuniones que no tuvieran un propósito de orden.

El Proyecto de código de 1891 redactó la figura del artículo 189 que castigaba con prisión de un mes a un año al que impidiese o turbare una reunión lícita. Este artículo se repitió en el Proyecto de 1906 aunque se hizo un agregado al término *impedir* para circunscribir la conducta y se introdujo el término *materialmente*. En la exposición de motivos de la Comisión Especial de Legislación Penal

¹ MORENO, Rodolfo (hijo), *El Código penal y sus antecedentes*, tomo V, H. A. Tommasi editor, Buenos Aires, 1923, pág. 61.



y Carcelaria explicó que la expresión debía explicar la forma de *impedir materialmente* y que debía tratarse de *insultos o amenazas al orador o a la institución organizadora del acto*.

De esta manera quedó perfilado el actual tipo penal previsto en el artículo 160 del Código Penal.

Bien Jurídico.

El ejercicio de este derecho está dado por la libertad de reunirse. Éste es, precisamente, el bien jurídico que surge de artículo 160. Para la corriente tradicional, no se trataba de cualquier derecho de reunión sino del que derivaba de una necesidad política porque “...el derecho de reunión, es indudable que él existe, ya sea como una necesidad de la vida republicana y de la soberanía popular, ya como una derivación o forma especial del derecho de petición, debiendo ser reconocido, por tanto, como uno de los que los poderes públicos no pueden dejar de reconocer y asegurar en la práctica”².

Núñez y Fontán Balestra afirman que se trata de un derecho no enumerado pero que nace de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Como bien jurídico se traduce en el derecho de los habitantes a congregarse para fines lícitos³.

En efecto, explica Bidart Campos⁴, el derecho de reunión integra el catálogo expreso de los derechos implícitos del artículo 33 de la Constitución Nacional⁵ que se materializa en la agrupación transitoria, tal vez momentánea o hasta fugaz, con algún fin de interés común para sus participantes, que puede darse de forma espontánea o concertada. Por otra parte agrega que esta conclusión deriva

² González, Joaquín V., citado por MOLINARIO, Alfredo, *Los Delitos*, tomo II, texto preparado y actualizado por Eduardo Aguirre Obarrio, ed. TEA, Buenos Aires, 1996, pág. 173.

³ NÚÑEZ, Ricardo C., *Derecho Penal Argentino*, parte especial, tomo V, pág. 20, ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967, pág. 153; FONTÁN BALESTRA, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, tomo V, Parte Especial, 2ª edición actualizada por el doctor Guillermo A. C. Ledesma, ed. Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1992, pág. 435.

⁴ BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual para la Constitución reformada*, tomo II, ed. Ediar, Buenos Aires, 1998, pág. 64/67.

⁵ CN, 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 soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”



de una interpretación del artículo 22 CN⁶ en cuanto incrimina como sedición la acción de toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a su nombre, porque permite inferir que, si se castiga una reunión con fines ilícitos, significa que existe el derecho de reunirse con fines legítimos.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, encontramos que el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 15 de la CADH, artículo 21 del PIDCP, artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Existen distintos tipos de reuniones, según sean públicas o privadas pero no debemos confundir el carácter de la reunión con el sitio en el que se realiza. No se debería asociar que las primeras serán realizadas, exclusivamente, en sitios públicos o de acceso al público y viceversa. Veremos entonces que resultará válido hablar de una reunión privada llevada a cabo en un sitio público; por ejemplo: una plaza, una esquina, un bar o restaurante. Como contrapartida tendremos reuniones públicas que pueden realizarse en lugares públicos, como los que ya se señalaron, o en lugares privados; por ejemplo: un comité partidario.

El carácter de la reunión surgirá de la determinación de un interés público o interés general. Este aspecto resulta algo dificultoso por la imprecisión del término y porque muchas veces se confunde el “interés público” con el “interés del público”, es decir, no debe confundirse popularidad o *raiting* con un interés general. La Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó un estándar que permite determinar un supuesto de otro. En este sentido, interés público es aquél que se vincula con asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes⁷.

⁶ CN, Artículo 22: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.”

⁷ CorteIDH, “Caso Tristán Donoso vs. Panamá”, sentencia del 27/1/2009.



Del tipo penal se desprenden dos conductas punibles, *impedir materialmente* o *turbar* una reunión lícita, con insultos o amenazas, a la institución organizadora del acto.

a) Impedir materialmente una reunión lícita.

Acción.

Significa obstar con actos materiales la posibilidad de que se lleve a cabo la reunión y, si estuviere iniciada, realizar actos materiales para disolverla sin que pueda concluir⁸.

Tipo Objetivo.

Sujetos.

Sujeto activo de esta conducta puede ser cualquier persona. En cambio, podrá ser sujeto pasivo sólo aquel que forme o quiera formar parte de la reunión.

Elemento normativo.

Explica Soler⁹ que la mayor o menor amplitud con que se reconoce este derecho marca el grado de sinceridad democrática y posición liberal de una sociedad y de un gobierno. Cuanto más dudosa sea la base de apoyo de un gobierno más necesaria se hará la restricción de este derecho y se calificarán de ilícitas reuniones con este pretexto, para legitimar al Estado a inmiscuirse y vigilar a los ciudadanos. Las reglamentaciones deben atenerse a límites que no importen, como excusa de argumentos preventivos, una efectiva derogación del derecho.

La ley requiere que se trate de una reunión lícita. Que no se trata de la simple aglomeración de personas, sino de una congregación convenida¹⁰. El problema radica en determinar cuándo una reunión no es lícita. Algunos autores consideran que la determinación del carácter lícito o ilícito de una reunión debe ser hecho teniendo presente si ella se celebra o no de acuerdo con una ley

⁸ FONTÁN BALESTRA, op.cit., pág. 437.

⁹ SOLER, Sebastián, *Derecho Penal Argentino*, tomo IV, actualizado por Manuel A. Bayala Basombrio, ed. TEA, 4ª edición, 10ª reimpresión, Buenos Aires, 1992, pág. 166 y 167.

¹⁰ NÚÑEZ, op.cit., pág. 154.



reglamentaria¹¹. Otros, que será lícita aquella reunión que se realice según la Constitución, la ley y los reglamentos vigentes¹².

Estas expresiones no aclaran mucho la cuestión, porque si existe un derecho de difícil reglamentación es el de reunión, especialmente porque es un derivado del de libertad de expresión. Recuérdense las reuniones de personas en señal de protesta, haciéndose oír mediante “cacerolazos”, durante fines del 2001 en todo el país. Eran reuniones espontáneas y no existieron pronunciamientos judiciales por su legalidad o ilegalidad.

Por otra parte, se plantea la paradoja de la realización de reuniones para protestar contra una reglamentación o directiva que prohíbe determinadas reuniones. Esa cuestión conduce al problema de los permisos previos o avisos a la autoridad. ¿Qué ocurre con quien no tiene permiso para reunirse o no avisó a la autoridad que lo haría, como exigen algunas reglamentaciones locales? ¿Se es autor de un delito porque no se avisó a una autoridad local de la celebración de una reunión? Todo ello trae inconvenientes desde el punto de vista del principio de legalidad, porque sólo el legislador nacional dispone qué es delito y qué no lo es, y en estos casos se trataría de la inobservancia de una exigencia del orden jurídico local.

Además, en cuanto a la licitud, supóngase que un grupo de personas decide disolver una reunión que reputan ilícita, por ejemplo, la de un conjunto de neonazis que se congregaron frente a una sinagoga o a un colegio donde concurren mayoritariamente inmigrantes; en tal caso, quienes pretenden disolverla, deberían tener conocimiento de si la reunión era lícita o no lo era, o encontrarse en un supuesto de legítima defensa putativa. Asimismo, todas estas situaciones podrían ocasionar abusos de poder, por cuanto el gobierno de turno podría ubicarse en un lugar de censor, con la consiguiente afectación de todos los derechos derivados o conectados con la libertad de expresión (arts. 14 y 32 CN; art. 13 Convención Americana de Derechos Humanos).

Desde una posición limitada podríamos afirmar que para la ley penal no son reuniones lícitas las previstas en los artículos 210 (asociación ilícita); 216 (conspiración); 229 y 230 (supuestos de sedición); 241 (perturbación de las sesiones de los cuerpos legislativos y de funciones públicas).

¹¹ MOLINARIO, op.cit., pág. 174.

¹² NÚÑEZ, op.cit., pág. 154.



Medios comisivos.

El delito no tiene restricciones en cuanto a los medios. Solamente exige que haya un impedimento material, físico o de hecho¹³, en que se lleve a cabo la reunión o cuando ya se hubieran congregado las personas y se ejercen actos materiales para disolverla¹⁴. Esto podría suceder, por ejemplo, cuando se bloquea el acceso o se emite un mensaje sobre algún cambio de fecha de la reunión para que los asistentes se confundan y no concurran, etc.

Como la ley exige que se lleven a cabo actos materiales, quedan de lado los actos de autoridad meramente dispositivos. Si la autoridad prohíbe ilegalmente una reunión lícita, su conducta será la de abuso de autoridad pero no la del art. 160 CP. Si la autoridad, además de prohibirla ilegítimamente la impide materialmente, habrá un concurso de delitos¹⁵.

Tipo Subjetivo.

Es una figura dolosa. El dolo estará representado por el conocimiento y voluntad por parte del autor de impedir una reunión lícita.

Consumación y tentativa.

Se trata de un delito de resultado que se consuma cuando el autor logra, mediante el ejercicio de actos materiales, impedir que la reunión se lleve a cabo. Admite tentativa.

b) Turbar una reunión lícita con insultos o amenazas a la institución organizadora.

Acción.

Esta acción está vinculada a la molestia, alteración, entorpecimiento del desarrollo de una reunión, siempre y cuando, sea con insultos o amenazas, dirigidas al orador o a la institución organizadora del acto.

¹³ FONTÁN BALESTRA, op.cit., pág. 438.

¹⁴ NÚÑEZ, op.cit., pág. 155.

¹⁵ NÚÑEZ, op.cit., pág. 155. En igual sentido opina FONTÁN BALESTRA, op.cit., pág. 438.



Tipo objetivo.

Sujetos.

Sujeto activo de esta conducta puede ser cualquier persona. En cambio, podrá ser sujeto pasivo sólo aquel que forme parte de la reunión.

Elementos normativos.

Dentro de estos elementos típicos encontramos el concepto de licitud -que ya fue analizado supra-, los insultos y las amenazas.

Insultar significa una forma de ofensa. Tiene un carácter subjetivo porque dependerá del efecto causado al destinatario. Podrá suceder que la ofensa lesione otro derecho del sujeto pasivo, como el honor, en cuyo caso, la conducta podrá ser típica de otro delito y deberá ser analizada desde las reglas del concurso.

Amenazar es el anuncio de un mal futuro sin que por su gravedad constituya el supuesto previsto en el artículo 149 bis del Código Penal, porque en ese caso, habría una doble afectación al bien jurídico por tratarse de dos aspectos de la libertad del individuo bien diferenciados. En este caso, si el anuncio de un mal futuro tiene entidad para afectar la tranquilidad de espíritu del sujeto pasivo, debería analizarse la cuestión desde las reglas del concurso de delitos.

En cualquier caso, los insultos o amenazas tienen que lograr turbar la reunión lícita, de lo contrario, será una conducta atípica por falta de lesividad.

Medios comisivos.

Advertimos que ambos supuestos constituyen, además, medios de comisión y, como tales, deben ir dirigidos por el plan del autor, es decir, la afectación de la reunión y no del sujeto pasivo.

Existe un límite que no aparece adecuadamente definido por la ley como criterio de distinguir una simple discrepancia de una verdadera intención agresiva. Muchas veces en las reuniones multitudinarias y, especialmente, en aquellas en las que se debaten cuestiones de interés público; por ejemplo, puntos de vista políticos, el calor de la discusión alcanza niveles que, analizados fuera de



contexto o en sentido literal, podrían ser entendidos como agraviantes. Entendemos que la virtualidad lesiva de un insulto o de una amenaza, deben ser analizadas desde el significado corriente de las palabras y los gestos, sin dejar de tener en cuenta el contexto en el que sean expresados.

Tipo subjetivo.

Estamos en presencia de una figura dolosa cuyo aspecto subjetivo se traduce en el conocimiento y voluntad de turbar una reunión lícita con amenazas o insultos al orador o a la institución organizadora.

Resulta necesario advertir que, si el dolo exige conocimiento de los elementos del tipo objetivo, que comprende el elemento normativo “licitud”, podría generarse un problema de difícil resolución. Nos referimos, puntualmente, a que no es lo mismo el conocimiento que el autor debe tener del carácter lícito de una reunión que la comprensión de lo antijurídico de su acción.

Zaffaroni sostiene que la antijuridicidad es el resultado del juego de la antinormatividad y de la no permisión; y demanda, en el plano de la culpabilidad una comprensión diferente a la del conocimiento de los elementos del tipo objetivo requerido por el dolo porque la llamada “consciencia de la antijuridicidad” sólo puede ser la exigencia de una mera posibilidad de conocimiento y no de un conocimiento efectivo, porque para que una acción típica y antijurídica sea culpable es suficiente con que el autor haya tenido la posibilidad de saber y comprender que su acción era antijurídica, aunque en los hechos no lo haya sabido efectivamente o no lo hubiera comprendido¹⁶.

Es necesario remarcar la diferencia porque quien actúa en la creencia de que impide o turba una reunión ilícita, lo hará sin el dolo que el tipo requiere. En cambio, quien no haya podido comprender o internalizar lo antijurídico de su acción, ingresará en el terreno del error de prohibición, que deberá relevarse en el plano de la culpabilidad.

Consumación y tentativa.

Se trata de un delito de resultado, que admite tentativa.

¹⁶ ZAFFARONI-ALAGIA-SLOKAR, *Derecho Penal, Parte General*, ed. Ediar, 2ª edición, Buenos Aires, 2008, pág. 527/528.



Particularidades de la figura.

Este delito se diferencia del previsto en el artículo 211 del Código penal que castiga al que “...para infundir un temor público o suscitar tumultos o desórdenes, hiciere señales, diere voces de alarma, amenazare con la comisión de un delito de peligro común, o empleare otros medios materiales normalmente idóneos para producir tales efectos...”

Existe consenso¹⁷ en considerar que la diferencia radica fundamentalmente en que tiene otra finalidad específica, la de infundir temor público.

También aparece en escena el delito del art. 241, inc. 1, por el cual se reprime con prisión de quince días a seis meses al que perturbare el orden en las sesiones de los cuerpos legislativos nacionales o provinciales, en las audiencias de los tribunales de justicia o dondequiera que una autoridad esté ejerciendo sus funciones.

Creemos que esta figura desplaza por especialidad a la del art. 160 aquí analizada.

Jurisprudencia de la CSJN.

- CS, Fallos: 156:81 (1929), “Cada ciudadano o habitante tiene la libertad de ir a donde le plazca y de expresar sus ideas en privado o público, y la reunión de este habitante ciudadano en un lugar donde hay otros con el mismo derecho para un fin permitido, que puede ser político, social, económico, religioso, y de una manera legal, es lo que esencialmente constituye el derecho de reunión.”
- CS, “Spagnolo, Amador y otros” (10-12-1941), LL 24-869, “El derecho de reunión tiene su origen en la libertad individual, en la libertad de palabra, en la libertad de asociación. No se concibe cómo podrían ejercerse estos derechos, cómo podrían asegurarse los beneficios de la libertad [...] sin la libertad de reunirse o asociarse, para enseñar o aprender, para

¹⁷ FONTÁN BALESTRA, op.cit., pág. 440; SOLER, op.cit., pág. 170.



propagar sus ideas, petitionar a las autoridades, orientar la opinión pública y tratar otros fines lícitos.”

- CS, Fallos: 191:388 (1941), *“El derecho a reunión presupone la existencia de una causa lícita como requisito indispensable para su ejercicio. No revestiría el mencionado carácter legal la actividad conjunta que contradijera las normas de la moral social o personal o la que intentara suprimir las libertades individuales aseguradas [...] El expediente remitido por la policía al tribunal muestra que la mayoría de las personas detenidas en el local donde tenía lugar la reunión eran comunistas y extranjeros [...] El comunismo como idea es algo concretado en el propósito de arrasar con las instituciones [...] que un partido que actúa con estas directivas, tiene lógicamente, dondequiera que se presenten sus afiliados organizados, que despertar desconfianza y sospechas y provocar la intervención vigilante de la autoridad que tiene la responsabilidad de conservar el orden público.”*
- CS, Fallos: 207:251, *“Con arreglo a lo resuelto por esta Corte en CSJN- Fallos, 191:197 y en los precedentes que allí se citan, el derecho de reunión, aunque no expresamente enunciado en la Constitución nacional, nace de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, está implícito en lo establecido por el art. 33 de aquella y se vincula con la libertad individual, de palabra y de asociación (art. 14 y conscs. Const. Nacional).”*
- CS, Fallos: 243:504, *“El derecho de reunión es uno de los fundamentales en el ordenamiento jurídico argentino (arts. 14 y 33, Const. Nacional). Constituye traducción de la libertad individual y es formativo de la opinión pública como pilar del sistema representativo y republicano (art. 1º), de modo que toda disposición que importe restringirle debe interpretarse con suma prudencia. Una suspensión de él sin discriminar la naturaleza diversa de las reuniones, que va desde las dedicadas a la fe religiosa y las congregadas por los motivos más utilitarios, y, desde otro punto de vista, desde las más íntimas a las más públicas, desde las más pacíficas a las más violentas, entraña un ejercicio no razonable de*



las facultades establecidas por el art. 23 de la Constitución (del voto en disidencia del doctor Boffi Boggero).”

- CS, Fallos: 314:1531, *“Sólo cuando esté comprobado fehacientemente que el ejercicio de los derechos de asociación y expresión interfiera directamente en la legítima libertad de un tercero, ocasionándole un daño concreto, podrá válidamente la autoridad estatal restringir su ejercicio, lo cual no ha de verse como una negación de la libertad, sino como su más efectivo resguardo. Precisamente, es la falta de acreditación en autos de la existencia del citado gravamen a terceros, lo que demuestra a las claras la violación, por parte del a quo, de los mentados derechos constitucionales (del voto en disidencia del doctor Enrique Santiago Petracchi).”*
- CSJN, A.2036.XL, *“Asociación lucha por la identidad travesti-transsexual”, “El concepto de fines útiles que condicionan el derecho de asociarse sólo podrá ser definido ponderando el alcance de ese derecho en relación funcional con otras garantías esenciales del Estado constitucional vigente en la República, al igual de lo que ocurre con el derecho de reunión, con la libertad de expresión o de prensa.”*

Bibliografía.

- BAIGÚN, D.- ZAFFARONI, E.R (Directores), *Código penal y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo 5, ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2008.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, tomo II, ed. Ediar, Buenos Aires, 1998.



- BUOMPADRE, Jorge E., *Delitos contra la libertad*, ed. Mave, Corrientes, 1999.
- CARRARA, Francesco; *Programa de Derecho Criminal*, Parte Especial, Volumen II, tomo 4, segunda reimpression de la cuarta edición, ed. Temis SA, Bogotá-Colombia, 2000.
- DONNA, Edgardo Alberto, *Derecho Penal, parte especial, tomo II-A*, ed. Rubinzal – Culzoni, Santa Fe, 2001.
- FONTÁN BALESTRA, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, tomo V, Parte Especial, 2ª edición actualizada por el doctor Guillermo A. C. Ledesma, ed. Abeledo- Perrot, Buenos Aries, 1992.
- FONTÁN BALESTRA, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, tomo II, Parte Especial, edición actualizada y ampliada, Guillermo A. C. Ledesma –actualizador-, ed. La Ley, Buenos Aries, 2013.
- MOLINARIO, Alfredo, *Los Delitos*, tomo II, texto preparado y actualizado por Eduardo Aguirre Obarrio, ed. TEA, Buenos Aires, 1996.
- MORENO, Rodolfo (hijo), *El Código penal y sus antecedentes*, tomo V, H. A. Tommasi editor, Buenos Aires, 1923.
- NIÑO, L.F.- MARTÍNEZ, S.M. (Coordinadores), *Delitos contra la libertad*, ed. Ad-hoc, Buenos Aires, 2010.
- NÚÑEZ, Ricardo C., *Derecho Penal Argentino*, parte especial, tomo V, pág. 20, ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967.
- SOLER, Sebastián, *Derecho Penal Argentino*, tomo IV, actualizado por Manuel A. Bayala Basombrio, ed. TEA, 4ª edición, 10ª reimpression, Buenos Aires, 1992.
- ZAFFARONI-ALAGIA-SLOKAR, *Derecho Penal- Parte General*, ed. Ediar, segunda edición, Buenos Aires, 2008.