

FOAA ONLINE!

Derecho a la libertad de reunión pacífica

Texto completo del Capítulo de libertad de reunión de FOAA Online!,
el acervo más completo y fácil de usar de argumentos legales
en pro de los derechos de reunión y asociación

Si deseas ver el texto de FOAA Online! en su formato original, visita
<http://www.freassembly.net/foaa-online/>



Publicado en abril de 2017 por Maina Kiai,
Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Directora del proyecto: Heidy Rombouts. Investigación adicional y redacción: Cara Stern, Daniel Simons, Ginna Anderson y Waruguru Kaguongo. Concepto y diseño web: Antoine Ledoux y Jeff Vize.

Información de FOAA Online!

El propósito de FOAA Online! es aportar argumentos legales de fácil acceso para ayudar a los abogados, activistas y jueces que estén involucrados en casos que tengan que ver con la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación. Las siglas «FOAA» corresponden a las iniciales de las palabras que en inglés significan «libertad de reunión pacífica y asociación» (*freedom of assembly and association*). El sitio web está organizado por áreas temáticas y subpreguntas a fin de dirigir a sus usuarios, tan directamente como sea posible, a los argumentos legales que les sean relevantes. En este sitio web la atención se concentra en los temas con que más frecuentemente se topan, en el mundo entero, quienes ejercen sus derechos de libertad de reunión pacífica y asociación.

Los argumentos legales que se presentan en FOAA Online! se basan en una gran variedad de instrumentos internacionales. Además de a las obligaciones legalmente vinculantes que existen al amparo del derecho internacional en materia de derechos humanos, los argumentos legales de FOAA hacen referencia también a las normas y principios que emanan de los entes cuya existencia se deriva de la suscripción de tratados internacionales; a la jurisprudencia de los tribunales regionales; y a las prácticas que ya se han establecido o van estableciéndose. Eso comprende los hallazgos de los entes de tratado de las Naciones Unidas o de los expertos que actúen al amparo de procedimientos especiales, además de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. También comprende los informes que rinde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las directrices e informes que en materia de libertades de reunión pacífica y de asociación emanen de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Es importante hacer notar que, aunque puede ser que algunos de estos instrumentos o veredictos no sean legalmente vinculantes para un país en particular, los hallazgos y las guías que aportan los instrumentos siguen siendo de particular relevancia, en vista de la redacción similar que se usa en todos los instrumentos internacionales que protegen a los dos derechos (los de libertad de reunión pacífica y de asociación).

Reconocemos que los materiales que se presentan no guardan un equilibrio geográfico, cosa que no es sino mero reflejo del hecho de que algunos mecanismos –sobre todo los del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– han servido para decidir en más casos de FOAA que en otros. Se debe tomar nota de que estos materiales no presentan una visión general completa de la jurisprudencia existente; y que el objetivo ha sido mostrar una variedad representativa de los casos.

El Relator Especial de las Naciones Unidas tiene el agrado de agregar **FOAA Online!** al sitio web **www.freeassembly.net** antes de transmitir su mandato, el 1 de mayo de 2017. Le queda agradecido a la Iniciativa de Justicia de la Open Society por redactar las secciones que tratan de la libertad de reunión pacífica; y al Programa de Defensores de la Justicia del Colegio de Abogados de Estados Unidos por su contribución a la sección que trata de la libertad de asociación. Puesto que la jurisprudencia, los principios y el derecho internacional están en continua evolución, **FOAA Online!** deberá ser puesta al día con el paso del tiempo. El Relator Especial de las Naciones Unidas anima vigorosamente a todos los actores involucrados a no sólo usar el contenido de FOAA Online! sino también a hacer correr la voz de su existencia, de tal modo que los derechos a las libertades de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse y estar protegidos en todo el mundo.

Abreviaturas y sus explicaciones

ACHPR: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La [ACHPR](#) (que también se conoce como la Carta de Banjul) es un tratado internacional de derechos humanos del cual son parte la mayoría de los estados africanos. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de los signatarios (en inglés). Los derechos de libertad de asociación y reunión pacífica se consagran en los Artículos 10 y 11 de la Carta, respectivamente.

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General es el principal órgano de deliberación, creación de políticas y representación de las Naciones Unidas.

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

La ASEAN se creó en 1967 con la firma de la Declaración de la ASEAN. En 2009 se creó la Comisión Intergubernamental de la ASEAN para los Derechos Humanos, cuyo objetivo es fomentar estos últimos en los países miembros de la asociación. En 2012 adoptó la Declaración de los Derechos Humanos.

CADH: La Convención Americana de Derechos Humanos

La [CADH](#) (a la que también se conoce como «Pacto de San José») es un tratado internacional en materia de derechos humanos del cual son parte la mayoría de los estados de las Américas. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de los signatarios. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están consagrados en los Artículos 15 y 16, respectivamente.

CADHP: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La [CADHP](#) es el ente que tiene a su cargo fomentar y proteger los derechos que garantiza la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como interpretar lo que en ella se estipula. Tiene, entre otras, la facultad de recibir y conocer las comunicaciones que provengan de personas u organizaciones que aleguen que un estado parte de la Carta ha violado uno o más de los derechos que en ella se garantizan.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

El [CEDH](#) (cuyo nombre formal es el de Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales) es un tratado internacional en materia de derechos humanos del cual la mayoría de los Estados que se encuentran en Europa son parte, parcial o plenamente. [En este enlace](#)

puedes ver una reseña general. Los derechos de la libertad de reunión pacífica y de la libertad de asociación se garantizan en el Artículo 11 del Convenio.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La [CIDH](#) es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA). La misión de la CIDH es fomentar y proteger los derechos humanos en el hemisferio occidental. Entre sus actividades se cuentan el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los estados miembros de la OEA y la publicación de informes que tratan de áreas temáticas prioritarias. También está facultada para conocer quejas que se presenten contra estados miembros de la OEA por supuestas violaciones a los derechos humanos que se garantizan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos.

Comisión de Venecia: La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho

La [Comisión de Venecia](#) es un ente asesor que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, forma parte del Consejo de Europa. La Comisión aporta asesoría legal a sus [estados miembros](#) en materia de democracia, derechos humanos y estado de derecho, usualmente en forma de opiniones legales sobre la legislación, propuesta o vigente, que se le presente a la Comisión para que la examine. La Comisión ha publicado una serie de [recopilaciones](#) de sus opiniones al respecto de las libertades de asociación y reunión pacífica. También genera estudios e informes sobre ciertos tópicos, como es el caso de las «[Directrices sobre la Libertad de Asociación](#)» y las «[Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica](#)», que se consideran definitivas y se adoptaron conjuntamente con la OSCE/OIDHH.

Comité de Derechos Humanos: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El [Comité de Derechos Humanos](#) es el ente compuesto de expertos independientes que monitorea el cumplimiento que los estados partes den al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés). Las actividades del comité comprenden la revisión de los informes regulares de cumplimiento que los estados parte están obligados a remitir, así como la emisión de Observaciones Generales al respecto de la interpretación del ICCPR. El Comité también analiza las quejas que presenten particulares que afirmen que se ha violado uno cualquiera de los derechos que concede el ICCPR. Esas quejas sólo pueden presentarse al respecto de estados que también sean parte del [Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#). [En este enlace](#) se encuentra una reseña de esos estados.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

La [Corte IDH](#) es un tribunal internacional que interpreta y aplica la Convención Americana de Derechos Humanos. Los particulares no pueden presentar directamente los casos ante la Corte, sino que éstos se le pueden transferir a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de un estado parte de la Convención.

La Corte IDH sólo puede conocer casos que se presenten contra los estados parte que aceptan su jurisdicción. Varios países han manifestado tal aceptación en términos generales ([en este enlace](#) se presenta una reseña). También es posible que un estado acepte la jurisdicción *ad hoc*, para un caso en particular. Todos los estados miembros y algunos órganos de la Organización de Estados Americanos también pueden pedir un dictamen consultivo de la Corte IDH al respecto de la interpretación que deba hacerse de la Convención o de otros tratados que conciernan a la protección de los derechos humanos en las Américas.

Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión Pacífica en África

En mayo de 2017, durante su sexagésima sesión ordinaria, la CADHP adoptó las [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#). Esas Directrices fueron el resultado de un largo proceso, durante el cual el Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África redactó primero un borrador de las mismas (el «Borrador de las Directrices para la Libertad de Asociación en lo Tocante a la Sociedad Civil y Directrices para la Reunión Pacífica»). El Grupo de Estudio fue creado por la Comisión y es un equipo de trabajo que se compone sobre todo de organizaciones de la sociedad civil. Previamente, el Grupo ya había publicado el Informe sobre las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África (en inglés). La CADHP todavía estaba adoptando las Directrices cuando ¡FOAA en línea! ya se iba desarrollando y, por lo tanto, es posible que ¡FOAA en línea! contenga referencias tanto al [Informe de Estudio de la CADHP](#) como al [Borrador de las Directrices](#). En la medida de lo posible, las referencias anteriores al Informe y al Borrador se han sustituido por las referencias pertinentes a las Directrices que ya se adoptaron. En otros casos, los pies de página contienen los números de párrafo que corresponden (a octubre de 2017).

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

La [DUDH](#) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Aunque en sí misma no es vinculante, la DUDH es la inspiración de tratados mundiales y regionales como el ICCPR, la CADH, la CADHP y el CEDH, así como constituciones y leyes nacionales.

EComHR: Comisión Europea de Derechos Humanos

La Comisión Europea de Derechos Humanos fue un mecanismo ante el cual podían presentar una queja quienes afirmaran ser víctimas de violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Comisión cesó de existir cuando entró en vigencia el Protocolo 11 del Convenio, en 1998, que les dio a los particulares acceso directo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia de la Comisión en cuanto a las libertades de asociación y reunión pacífica conservan cierta relevancia cuando de interpretar el Convenio se trata.

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El [ICCPR](#) es el principal tratado mundial en el ámbito de derechos civiles y políticos. Lo ha ratificado y es ya vinculante para la mayoría de los estados. [En este enlace](#) se puede ver una reseña al respecto. El Artículo 21 del ICCPR garantiza el derecho a la reunión pacífica; el Artículo 22, el derecho a la libertad de asociación con terceros.

Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones

El «[Informe conjunto](#) del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones», que es el documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66, de 4 de febrero de 2016.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OSCE/OIDDH: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

La [OSCE/OIDDH](#) ayuda a los cincuenta y siete estados que participan en la OSCE a cumplir sus compromisos en materia de elecciones, derechos humanos, democracia, estado de derecho y tolerancia y no discriminación. Junto con la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (a la que también se conoce como «Comisión de Venecia»), la OSCE/OIDDH adoptó las «[Directrices sobre la Libertad de Asociación](#)» y las «[Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica](#)», que gozan de una amplia aceptación como una exposición definitiva de las buenas prácticas en esas materias.

Relator Especial de las Naciones Unidas: El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

El [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación](#) es un experto independiente que nombra el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que examine, asesore y redacte informes públicos al respecto de la situación de los mencionados derechos en todo el mundo. Entre los métodos de trabajo del Relator Especial se cuentan responder a quejas de particulares, llevar a cabo estudios, dar asistencia técnica a los gobiernos e involucrarse en actividades de promoción y extensión pública, todos con la meta última de fomentar y proteger los derechos de las libertades de reunión pacífica y de asociación.

TADHP: Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos

El [TADHP](#) es un tribunal internacional que tiene jurisdicción sobre casos y disputas que conciernen a la interpretación y aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Protocolo de la Carta de Derechos de las Mujeres de África y cualquier otro instrumento relevante de derechos humanos que ratifiquen los estados concernidos. El Tribunal puede admitir casos que le presente la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los estados parte del Protocolo o las organizaciones intergubernamentales africanas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan la condición de observadoras ante la Comisión Africana y los particulares también pueden presentar casos directamente a la Corte, siempre y cuando el estado contra el que presenten su queja haya reconocido la jurisdicción de la Corte para admitir tales casos. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de esos estados (en inglés).

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El [TEDH](#) es un tribunal internacional que emite fallos al respecto de solicitudes de particulares o de Estados que aleguen que se hayan cometido violaciones a los derechos que se estipulan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

TJ: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El [TJ](#) es el tribunal de mayor nivel de la Unión Europea en materia de derecho de la mencionada Unión.

FOAA ONLINE! - PARTE I: Libertad de reunión pacífica

ÍNDICE

1. ¿Qué comprende el concepto de «reunión»?.....	1
2. El significado del requisito de que la reunión sea «pacífica»	3
2.1 <i>Son las intenciones de los organizadores y de cada participante las que definen si sus derechos gozan de protección</i>	<i>3</i>
2.2 <i>Ha de presumirse que las intenciones son pacíficas</i>	<i>4</i>
2.3 <i>Que en una reunión se pongan obstáculos a la movilización no significa que la reunión no sea pacífica</i>	<i>4</i>
3. Protestas: ¿Libertad de expresión, o libertad de reunión pacífica?	6
4. Las restricciones que se le impongan a una reunión deben pasar una prueba triple	8
4.1 <i>¿Qué constituye una restricción?.....</i>	<i>8</i>
4.2 <i>Primer elemento de la prueba triple: Que la restricción se imponga de conformidad con la ley</i>	<i>8</i>
Tipos de instrumentos que se consideran «leyes».....	9
Requisito de predecibilidad y accesibilidad	10
4.3 <i>Segundo elemento de la prueba triple: Que el objetivo sea legítimo</i>	<i>10</i>
La necesidad de precisión.....	11
4.4 <i>Tercer elemento de la prueba triple: Necesidad en una sociedad democrática</i>	<i>12</i>
5. Las sanciones que se les impongan a los organizadores o participantes constituyen restricciones y, por lo tanto, deben pasar estrictamente la prueba triple	15
5.1 <i>Las sanciones deben pasar la prueba triple.....</i>	<i>15</i>
5.2 <i>En principio, el derecho penal no debe usarse como respuesta a una reunión pacífica</i>	<i>16</i>
6. Trastornos: Las autoridades deben dar muestras de tolerancia	18
7. Ni las molestias ni las provocaciones son fundamento para prohibir una reunión ni cambiar el lugar donde se celebre.....	20
8. Las reuniones que conciernen a figuras o intereses públicos gozan de protección especial	22
9. El sitio en que tengan lugar las reuniones	24

9.1	<i>¿Quiénes organicen o participen en una reunión tienen derecho a elegir el sitio en que se ha de llevar a cabo la misma?</i>	24
	No se puede restringir la celebración de reuniones a lugares fijados de antemano.....	27
9.2	<i>¿Qué condiciones deben cumplir las autoridades para poder denegar el uso del lugar escogido?</i>	27
	Toda denegación o alteración debe pasar la prueba triple	27
	En caso de que el lugar elegido verdaderamente no sea el apropiado, se deberá proponer una alternativa adecuada	30
	Toda restricción que se imponga al lugar de una reunión debe ser susceptible de apelación expedita.....	32
9.3	<i>Uso de calles y caminos para reuniones</i>	32
	En principio, las calles se pueden usar para protestar, aunque causen problemas de tránsito	32
	Las autoridades tienen el deber de gestionar el tráfico para que circule por vías alternas a la reunión	33
	Criterios para imponer restricciones a las reuniones que afecten seriamente al tránsito	34
9.4	<i>Prohibiciones generales de reuniones en lugares particulares, como edificios públicos</i>	40
9.5	<i>Reuniones que se celebren en propiedad privada</i>	43
10.	La manera en que se celebren las reuniones	45
10.1	<i>Restricciones de uso de máscaras, símbolos y vestimentas</i>	47
11.	Los procedimientos de notificación y autorización de reuniones	49
11.1	<i>¿Son permisibles los requisitos de autorización?</i>	49
11.2	<i>¿Son admisibles los requisitos de notificación previa?</i>	50
11.3	<i>Las reuniones espontáneas no deben ser sometidas a los procedimientos de notificación previa</i>	52
11.4	<i>Las autoridades deben responder oportunamente a las notificaciones</i>	55
11.5	<i>¿De qué manera pueden responder las autoridades a la circunstancia de que no se siga un procedimiento establecido?</i>	55
	Sólo un riesgo genuino para el orden público u otro objetivo legítimo pueden justificar una interferencia ...	57
	Antes de que se les disperse, los manifestantes deben tener la oportunidad de comunicar sus puntos de vista	59
	Las autoridades deben abstenerse de usar la fuerza o imponer sanciones innecesariamente	61
11.6	<i>Toda restricción que se imponga a una reunión debe anunciarse de manera expedita, dando las razones que la causen; y debe ser apelable</i>	64
12.	El sitio en que tengan lugar las reuniones	68
12.1	<i>¿Las autoridades están obligadas a permitir que se lleven a cabo varias manifestaciones al mismo tiempo?</i>	68
12.2	<i>¿Cómo se debe gestionar las contramanifestaciones?</i>	69
13.	La manera en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley gestionan las reuniones	73

13.1	<i>Las autoridades tienen el deber de facilitar las reuniones</i>	73
13.2	<i>¿Pueden las autoridades usar sus facultades de controlar y cachear, y de arrestar, antes de que se lleve a cabo una reunión?.....</i>	75
13.3	<i>¿Cómo se debe manejar a los participantes violentos y a los agitadores?</i>	76
13.4	<i>La dispersión de las reuniones</i>	78
	Sólo se debe recurrir a la dispersión cuando ello sea estrictamente inevitable	78
	¿En qué circunstancias se debe sopesar si recurrir a la dispersión?	79
	¿Cómo se debe gestionar una dispersión?	80
13.5	<i>Las agencias de gobierno que se encarguen de aplicar la ley deben comunicarse de manera efectiva con los organizadores y los participantes</i>	83
13.6	<i>El personal que gestione reuniones debe recibir la capacitación adecuada</i>	87
13.7	<i>El carácter excepcional del uso de la fuerza cuando se facilitan reuniones</i>	89
	Legalidad.....	89
	Precaución	91
	Necesidad y proporcionalidad	93
	Rendición de cuentas	96
13.8	<i>Condiciones para el uso de las armas de fuego y las armas menos letales por funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley.....</i>	96
	¿Qué reglas rigen el uso de las armas de fuego en las reuniones?	96
	¿Qué reglas rigen el uso de las armas menos letales en las reuniones?	99
13.9	<i>Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser identificables individualmente.....</i>	102
14.	El deber de investigar efectivamente las violaciones al derecho a la libertad de reunión pacífica	104
14.1	<i>¿Qué suscita el deber de investigar?.....</i>	106
14.2.	<i>¿Qué requisitos debe satisfacer una investigación?.....</i>	107
	Efectividad	107
	Celeridad.....	109
	Independencia	110
	Accesibilidad al público y a los parientes de las víctimas	111
	Sanciones contra los responsables de muertes ilegales, torturas o malos tratos.....	112
15.	El derecho a observar y grabar reuniones, incluidos los operativos dirigidos a hacer cumplir la ley	114
15.1.	<i>Quienes no son periodistas, ¿Tienen los mismos derechos que la prensa?.....</i>	117
15.2.	<i>¿Las autoridades pueden confiscar las grabaciones de las reuniones?.....</i>	118

1. ¿Qué comprende el concepto de «reunión»?

El concepto de «reunión» comprende una gran variedad de distintos tipos de congregaciones de personas, en público o en privado, estáticas o en movimiento. Las manifestaciones¹, los piquetes², las procesiones³, las concentraciones⁴, las sentadas⁵, los bloqueos de calles⁶, las congregaciones o encuentros en propiedades privadas⁷, la ocupación de edificios⁸ y la lectura en público de declaraciones para la prensa⁹ son ejemplos de congregaciones que los tribunales y los mecanismos internacionales consideran como reuniones.

El Relator Especial de las Naciones Unidas aportó la definición siguiente, que también ha sido adoptada por el Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África de la CADHP:

Se entiende por «reunión» la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones e incluso sentadas.¹⁰

El TEDH enfatiza que el término «reunión» debe entenderse en un sentido amplio:

El derecho a la libertad de reunión pacífica es uno de los derechos fundamentales de una sociedad democrática; por lo tanto, no se le debe interpretar restringidamente. En su calidad de tal, este derecho comprende tanto las congregaciones privadas y las congregaciones en la vía pública como las congregaciones estáticas y las procesiones públicas;

¹ Véase, por ejemplo, [Alekseev contra la Federación Rusa](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1873/2009; y [Galstyan contra Armenia](#), TEDH. Sentencia de 15 de noviembre de 2007.

² Véase, por ejemplo, [Galina Youbko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 24 de abril de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1903/2009; [Shmushkovych contra Ucrania](#). TEDH. Sentencia de 14 de noviembre de 2013.

³ Véase, por ejemplo, [Cristianos contra el Racismo y el Fascismo contra el Reino Unido](#). Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisión del 16 de julio de 1980.

⁴ Véase, por ejemplo, [Kaspárov contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 11 de octubre de 2016.

⁵ Véase, por ejemplo, [Çiloğlu y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 6 de marzo de 2007.

⁶ Véase, por ejemplo, [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2015.

⁷ [Emin Huseynov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 7 de mayo de 2015.

⁸ Véase [Cissé contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002.

⁹ Véase, por ejemplo, [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006.

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). párrafo. 24. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 24; véase también CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 3. [Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2014. Página 25, párrafo 18 Véase CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017.

y, además, pueden ejercer este derecho los particulares y quienes organicen la reunión.¹¹

En las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH se usa una redacción similar, pero se agrega que las reuniones han de tener «un propósito común de expresión»:

Para los fines de estas Directrices, se entiende por reunión la presencia intencional y temporal de un cierto número de personas en un lugar público y para un propósito común de expresión.

En esta definición se reconoce que, aunque algunas de las formas particulares que puede tomar una reunión puedan plantear problemas concretos en materia de regulación, todos los tipos de reuniones pacíficas –tanto estáticas como móviles–, así como las reuniones que se celebren en locales de propiedad privada o pública, o en estructuras cerradas, todas las reuniones merecen protección.¹²

¹¹ [Budaházy contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 15 de diciembre de 2015; párrafo 33. Véase también, entre otros, [Djavit An contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 20 de febrero de 2003, párrafo 56; y [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 80.

¹² OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 1.2.

2. El significado del requisito de que la reunión sea «pacífica»

La mayoría de los instrumentos mundiales y de derechos humanos garantiza el derecho de reunión «pacífica» (véase el Artículo 20 de la [DUDH](#), el Artículo 21 del [ICCPR](#) y, a nivel de regiones, el Artículo 15 de la [CADH](#) y el Artículo 11 del [CEDH](#)). En el Artículo 11 de la [ACHPR](#), sin embargo, garantiza el derecho a «reunirse libremente con otros».

2.1 Son las intenciones de los organizadores y de cada participante las que definen si sus derechos gozan de protección

Si quienes organizan una reunión tienen intenciones pacíficas, entonces no hacen más que ejercer su derecho a la reunión pacífica¹³. Eso no cambia aunque, a pesar de esas intenciones, haya terceros que cometan actos violentos. El TEDH lo manifiesta de la siguiente manera:

*El derecho a la libertad de reunión pacífica está garantizado a quienquiera que tenga la intención de organizar una manifestación pacífica. Ni la posibilidad de que se produzcan contramanifestaciones violentas, ni la posibilidad de que a la manifestación se le unan extremistas que tengan intenciones violentas, pueden despojar de ese derecho.*¹⁴

Lo mismo vale para quienes participen en una reunión; una persona cuyas intenciones y actos son pacíficos no pierde la protección de ese derecho cuando son terceros quienes actúan con violencia. En el caso de *Ziliberg contra Moldavia*, el TEDH consideró que:

*Ninguna persona cesa de gozar del derecho de reunión pacífica a resultas de violencia esporádica ni de otros actos punibles que cometan terceros en el curso de una manifestación, si la persona en cuestión mantiene el carácter pacífico de sus intenciones y conducta. Aunque la manifestación devino violenta gradualmente, no hay indicios de que el solicitante mismo se haya involucrado en la violencia ni de que haya tenido ninguna intención violenta... En consecuencia, este Tribunal concluye que el Artículo 11 es aplicable en este caso.*¹⁵

¹³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 25; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010, Directriz 1.3.

¹⁴ *Caso del Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia (número 2)*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010, párrafo 23; véase también *Schwabe y M.G. contra Alemania*. TEDH. Sentencia de 1 de diciembre de 2011, párrafo 3 y *Cristianos contra el racismo y el fascismo contra el Reino Unido*. Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisión del 16 de julio de 1980; párrafo 4.

¹⁵ *Ziliberg contra Moldavia*. TEDH. Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2.

2.2 Ha de presumirse que las intenciones son pacíficas

Tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas como las Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica de la OSCE/OIDDH insisten en que, cuando una persona ejerza su derecho de reunión, ha de presumirse que sus actos tengan carácter pacífico mientras no se demuestre lo contrario¹⁶. El TEDH también está de acuerdo en que son las autoridades quienes tienen la titularidad de la carga de la prueba:

*Corresponde a las autoridades la obligación de demostrar que eran violentas las intenciones de los organizadores de una manifestación.*¹⁷

Es más: Que se produzca violencia no es prueba suficiente de que los organizadores hayan tenido intenciones de que se produjera:

*La mera ocurrencia de hechos de violencia en el curso de una congregación no puede, por sí misma, ser suficiente para concluir que quienes organizaron la congregación tenían intenciones violentas.*¹⁸

Aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales. Por consiguiente, ninguna reunión debería considerarse desprotegida¹⁹.

2.3 Que en una reunión se pongan obstáculos a la movilización no significa que la reunión no sea pacífica

Que los organizadores tengan la intención de poner impedimentos u obstáculos a la persona o entidad contra la cual se manifiesten no significa que sus intenciones no sean «pacíficas»²⁰. En el caso de *Karpyuk y otros contra Ucrania*, el TEDH manifestó que:

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 25*; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición. 2010. Notas explicativas; párrafo 25.

¹⁷ *Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia (número 2)*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010, párrafo 23; véase también *Frumkin contra Rusia*. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 98.

¹⁸ *Karpyuk y otros contra Ucrania*. TEDH. Sentencia de 6 de octubre de 2015; párrafo 202.

¹⁹ *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 9.

²⁰ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición. 2010; directriz 1.3.

Los organizadores tenían la intención de que la concentración fuera una congregación que obstruyera el paso pero fuera pacífica, con el propósito de ocupar el espacio que circunda al monumento a Shevchenko y de esa manera impedir que el presidente de Ucrania depositara flores allí. De acuerdo a la jurisprudencia ya establecida de este Tribunal, actos obstructivos como este en principio disfrutan de la protección de lo que se estipula en los Artículos 10 y 11.²¹

En el caso de *Kudrevičius y otros contra Lituania*, [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], la Gran Sala del TEDH se manifestó con más cuidado en cuanto a las reuniones en que deliberadamente se alteren las actividades de terceros que no sean blanco de la protesta, como en [este caso de bloqueos de carreteras principales](#). El Tribunal, empero, consideró que los bloqueos gozaban de la protección del derecho de reunión, pero indicó que una restricción podría pasar con mayor facilidad la [prueba de necesidad](#) de las interferencias del derecho de reunión:

En opinión de este Tribunal, aunque no se trate de un suceso infrecuente en el contexto del ejercicio de la libertad de reunión en las sociedades modernas, la conducta física que adrede obstruya el tráfico y el curso ordinario de la vida a fin de alterar seriamente las actividades de otros no está en el corazón de esa libertad, en la forma en que la protege el Artículo 11 del Convenio... Tal estado de cosas puede tener implicaciones para cualquier valoración de «necesidad» que se lleve a cabo según lo que se indica en el párrafo segundo del Artículo 11.

A pesar de todo, este Tribunal no considera que la conducta de las manifestaciones que fue impugnada y por la cual los solicitantes fueron considerados responsables haya sido de tal naturaleza y grado que su participación en la manifestación quede fuera del alcance de la protección del derecho a la libertad de reunión pacífica que se estipula en el Artículo 11 del Convenio.²²

²¹ [Karpyuk y otros contra Ucrania](#). TEDH. Sentencia de 6 de octubre de 2015; párrafo 207.

²² [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2015; párrafo 80.

3. Protestas: ¿Libertad de expresión, o libertad de reunión pacífica?

A veces es difícil separar la libertad de reunión pacífica de la libertad de expresión. Es frecuente que quienes escriben mensajes que llegan al Comité de Derechos Humanos al respecto de las protestas invoquen tanto la libertad de expresión como la de reunión pacífica; y el Comité de Derechos Humanos está anuente a aplicar los dos derechos.²³

La CIDH ha declarado que las manifestaciones sociales, son «formas de expresión» que «suponen el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y el derecho al libre flujo de opiniones e información»²⁴.

El TEDH también reconoce que no existe una línea clara que separe a los dos derechos²⁵. Considera que la garantía de la libertad de reunión pacífica es un caso de especialidad normativa (*lex specialis*) que debe interpretarse a la luz de la libertad de expresión, que viene a ser la *lex generalis*:

*Este Tribunal hace notar que... el Artículo 10 del Convenio debe considerarse una lex generalis en relación al Artículo 11 del mismo Convenio, que es una lex specialis... Por otro lado, sin perjuicio de su papel autónomo ni de la esfera particular de su aplicación, el Artículo 11 del Convenio debe... también considerarse a la luz del Artículo 10 del mismo Convenio. La protección de las opiniones personales, que se garantiza en el Artículo 10, es uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica, tal a como se consagra en el Artículo 11 del mencionado Convenio.*²⁶

En la práctica, el TEDH ha tendido a analizar ciertas formas de protesta como ejercicios de la libertad de expresión más que de la libertad de reunión pacífica. Entre esas formas de protesta se cuentan las protestas que involucran a una sola persona²⁷, el establecimiento de campamentos de protesta²⁸, el gritar eslóganes durante una ceremonia²⁹, las huelgas de hambre³⁰, los actos simbólicos de protesta (como colgar ropa que represente «los trapos sucios del país»³¹, verter pintura en una

²³ Véase, por ejemplo, [Kivenmaa contra Finlandia](#). Comité de Derechos Humanos. Opinión de 9 de junio de 1994. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/50/D/412/1990 y [Galina Youbko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 24 de abril de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1903/2009.

²⁴ CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 119.

²⁵ [Women on Waves y otros contra Portugal](#). TEDH. Sentencia de 3 de febrero de 2009; párrafo 28.

²⁶ [Yaroslav Belousov contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 4 de octubre de 2016; párrafos 166-167 (se omiten las referencias); véase también [Ezelin contra Francia](#), TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafos 35-37 (con traducción no oficial a español [en este enlace](#)).

²⁷ Véase, por ejemplo, [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016.

²⁸ Véanse [G y E contra Noruega](#). Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión de 3 de octubre de 1983 y [Frumkin contra Rusia](#). TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 107.

²⁹ [Açik y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 13 de enero de 2009; párrafo 36.

³⁰ [Atilla contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 11 de mayo de 2010.

³¹ [Tatár y Fáber contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2012; párrafo 29.

escultura³² o quemar banderas y fotos³³), hacer exhibición de signos o símbolos políticos³⁴, ocupar edificios públicos³⁵ y los actos directos con que los manifestantes pretendan impedir las actividades que desapruében³⁶.

³² [Murat Vural contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 21 de octubre de 2014; párrafos 40-56.

³³ [Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia \(número 2\)](#). TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010; párrafo 27.

³⁴ [Vajnai contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 8 de julio de 2008; párrafos 27-29; [Fratanoló contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 3 de noviembre de 2011; párrafo 13; [Fáber contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 24 de julio de 2012; párrafo 29.

³⁵ Véase [Taranenko contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafos 68-68.

³⁶ Véase, por ejemplo, [Steel y otros contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 23 de septiembre de 1998; párrafo 92. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#). [Hashman y Harrup contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 25 de noviembre de 1999; párrafo 28. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#). [Drieman y otros contra Noruega](#). TEDH. Sentencia de 4 de mayo de 2000.

4. Las restricciones que se le impongan a una reunión deben pasar una prueba triple

El derecho a la libertad de reunión pacífica no es absoluto; es posible imponerle restricciones. Los principales tratados internacionales por cuyo medio se garantiza este derecho le imponen una prueba estricta y similar a esas restricciones (véanse el Artículo 21 del [ICCPR](#), el Artículo 11 de la [ACHPR](#) y el Artículo 11[2] del [CEDH](#)). En virtud de esta prueba, sólo son permisibles las restricciones de la libertad de reunión pacífica que (1) se impongan de conformidad con la ley, (2) tengan un objetivo legítimo y (3) resulten necesarias en una sociedad democrática, todo lo cual significa que toda restricción que se imponga debe pasar una prueba estricta de necesidad y proporcionalidad.

4.1 ¿Qué constituye una restricción?

Por lo general, cualquier medida que tomen las autoridades y tenga un efecto adverso en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica constituye una restricción que debe pasar una prueba triple. Con frecuencia, el TEDH ha manifestado que:

No es necesario que una interferencia con el ejercicio de la libertad de reunión pacífica constituya una prohibición total, ya sea por ley o de facto; puede ser que consista de varias otras medidas que tomen las autoridades. La interpretación de la palabra «restricciones», del Artículo 11§2 debe ser tal que comprenda tanto las medidas que se tomen antes de un acto de reunión, o durante el mismo, por un lado, y las medidas que se tomen después del acto, como las medidas punitivas.³⁷

De manera que se califica como restricciones a medidas tales como impedir que una persona pueda llegar a una reunión, dispersar la reunión y arrestar a los participantes o la imposición de penas por haber participado en una reunión³⁸. El TEDH ha aclarado que las penas que se impongan por otros delitos, como desacato de la autoridad policial, también constituyen restricciones si la pena en realidad tuviera directamente que ver con el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica³⁹.

4.2 Primer elemento de la prueba triple: Que la restricción se imponga de conformidad con la ley

Los mecanismos internacionales dejan claro que el primero elemento de la prueba significa, en primer lugar, que toda restricción a la libertad de reunión debe tener como fundamento un instrumento apropiado de la ley interna; y, en segundo lugar, que ese instrumento debe cumplir el requisito de legalidad, lo cual significa que debe estar a disposición del público y ser claro y suficientemente preciso para evitar interferencias arbitrarias.

³⁷ Véase, por ejemplo, [Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50; [Gülcü contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 19 de enero de 2016, párrafo 91.

³⁸ [Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50.

³⁹ [Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50.

Tipos de instrumentos que se consideran «leyes»

La Corte IDH ha manifestado que, en un contexto de las restricciones legítimas de los derechos, con la palabra «ley» se hace referencia a:

*una norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.*⁴⁰

De tal manera que a la libertad de reunión pacífica no se le puede imponer restricciones por orden gubernamental ni decreto administrativo⁴¹, a menos que la facultad para emitir dicha orden o decreto se fundamente, ella misma, en una ley que cumpla los requisitos que se enunciaron. La Corte IDH insiste en que cualquier delegación de tal naturaleza debe ser autorizada por la Constitución, que el Ejecutivo debe respetar los límites de sus facultades delegadas y que debe estar sometido a controles efectivos⁴².

El TADHP también ha manifestado que las limitaciones que se impongan a los derechos que se garantizan al amparo del propio TADHP «deben tomar la forma de “leyes de aplicación general”»⁴³.

El TEDH, sin embargo, adopta un enfoque un tanto distinto: Considera la palabra «ley» en su sentido «sustantivo» y no necesariamente en su sentido formal. Permite que se impongan restricciones mediante leyes de menor rango (incluso los reglamentos que dicten entes reguladores de profesiones, al amparo de las facultades que en ellos se deleguen) e incluso mediante las decisiones que tomen los jueces en aquellos casos en que no existan leyes escritas ni jurisprudencia que quepa aplicar al asunto en cuestión⁴⁴. Sin embargo, el TEDH, igual que la Corte IDH, ha enfatizado que, allí donde los entes legislativos tengan potestad de restringir el derecho de reunión, «la ley deberá indicar, con suficiente claridad, el alcance de cualquier discrecionalidad y la forma de su ejercicio»⁴⁵.

⁴⁰ Corte IDH: *La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86*, 9 de mayo de 1986, párrafo 38.

⁴¹ CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 165.

⁴² Corte IDH: *La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86*, 9 de mayo de 1986, párrafo 36.

⁴³ *Sociedad Jurídica de Tanganica y Centro de Derechos Legales y Humanos contra Tanzania*, Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2014, párrafo 107, numeral 1.

⁴⁴ Véase *Gülcü contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 19 de enero de 2016; párrafo 104, y las referencias que contiene.

⁴⁵ *Lashmankin y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 411.

Requisito de predecibilidad y accesibilidad

Todas las leyes que regulen el derecho a la libertad de reunión pacífica deben ser de fácil acceso para el público y ser suficientemente claras y precisas para evitar interferencias arbitrarias y permitir que quienes ejerzan su derecho también comprendan sus deberes. El Comité de Derechos Humanos lo manifestó de este modo:

para ser calificada de «ley», la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público. Las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión. Las leyes deben proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su ejecución para que puedan distinguir cuáles expresiones pueden restringirse correctamente y cuáles no.⁴⁶

El TEDH manifiesta, de manera similar, que las leyes deben ser accesibles, y que su funcionamiento debe ser predecible:

La expresión «prevista por la ley» del Artículo 11 del Convenio no sólo exige que la medida impugnada deba tener algún fundamento en las leyes internas, sino que también hace referencia a la calidad de la ley en cuestión. La ley debe ser accesible a toda persona a quien concierna y debe redactarse con suficiente precisión para permitirle a cualquier –de ser el caso, recibiendo apropiado consejo– para que se pueda predecir, a un grado que sea razonable para las circunstancias, las consecuencias que un acto tal podría acarrear.⁴⁷

La Corte IDH⁴⁸ y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP⁴⁹ adoptaron un punto de vista muy similar.

4.3 Segundo elemento de la prueba triple: Que el objetivo sea legítimo

Las restricciones que se le impongan a la libertad de reunión deben perseguir un objetivo legítimo. El ICCPR le reconoce legitimidad sólo a los siguientes objetivos: «la seguridad nacional, de la

⁴⁶ [Comité de Derechos Humanos: Observación General 34: Artículo 19 \(Libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 \(2011\), párrafo 25.](#)

⁴⁷ Véase, por ejemplo, [Shmushkovych contra Ucrania](#). TEDH. Sentencia de 14 de noviembre de 2013; párrafo 37; [Mkrtychyan contra Armenia](#). TEDH. Sentencia de 11 de enero de 2007; párrafo 39.

⁴⁸ [Fontevecchia y D'Amico versus Argentina](#). Corte IDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2011; párrafo 90.

⁴⁹ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 85; [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África, 2014; párrafos 20 y 5.](#)

seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás»⁵⁰. Con ciertas diferencias de redacción, los tratados regionales reconocen la legitimidad de objetivos similares. El Comité de Derechos Humanos asigna al Estado la carga de la prueba de indicar concretamente qué objetivo persigue:

*El Comité observa que, si el Estado impone una restricción, corresponde al Estado parte demostrar que es necesaria para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esa disposición.*⁵¹

En su Observación General 34, el Comité de Derechos Humanos aclaró el significado de «objetivos legítimos y concretos». «Orden público» se refiere a la suma de reglas que garanticen que la sociedad opere en paz y efectivamente, mientras que «seguridad nacional» se refiere a independencia política y/o la integridad territorial de un estado⁵². En el «Informe conjunto sobre la gestión adecuada de las manifestaciones» se aclaró concretamente que «el interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público»⁵³.

En cuanto a moral pública, el Comité observa que lo que por ella se entienda puede diferir mucho de una sociedad a otra. Sin embargo, aclara que el concepto de moral no puede derivarse exclusivamente de una única tradición⁵⁴. De la misma manera, el TEDH en muchas ocasiones ha determinado que «democracia» no significa simplemente que siempre deban prevalecer los puntos de vista de la mayoría (o del colectivo). Se debe garantizar que las minorías reciban un trato justo y apropiado y, en general, se debe evitar abusar de posiciones de dominio⁵⁵. Los intereses económicos, como tales, tampoco son parte de los intereses, en la forma en que se enumeraron⁵⁶.

La necesidad de precisión

⁵⁰ Según la CADHP, es posible imponer restricciones en interés de «la seguridad nacional, la seguridad, salud, ética y derechos y libertades de los demás»; según la CADH, 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»; según el TEDH, «la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos».

⁵¹ [Vladimir Sekerko contra Belarús. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 28 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1851/2008; párrafo 9.4.](#)

⁵² [Comité de Derechos Humanos: Observación General 34: Artículo 19 \(Libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 \(2011\), párrafo 33.](#)

⁵³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 49.](#)

⁵⁴ [Comité de Derechos Humanos: Observación General 34: Artículo 19 \(Libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 \(2011\), párrafo 33.](#)

⁵⁵ Véase [Young, James y Webster contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 13 de agosto de 1981; párrafo 63.](#)

⁵⁶ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Documento de las Naciones Unidas A/HRC/32/36, 10 de agosto de 2016, párrafo 33.](#)

Se ha observado que los Estados tienen una tendencia creciente a abusar de los intereses legítimos que se enumeraron para restringir los derechos humanos; por ejemplo, fundamentando sus actos de restricción en interpretaciones muy amplias de los intereses legítimos, o bien en terminología que se relacione con ellos de forma muy poco exacta. En cuanto a la seguridad nacional, el Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión hizo una advertencia concreta en cuanto al:

*El uso de un concepto impreciso... para justificar limitaciones invasivas del goce de los derechos humanos... Este concepto tiene una definición amplia y, por consiguiente, es vulnerable a la manipulación del Estado como medio de justificar medidas dirigidas a grupos vulnerables...*⁵⁷

Por lo tanto, es necesario que los argumentos sean concretos; no se pueden hacer en abstracto o indicando riesgos generales⁵⁸, inespecíficos, sino que deben plantearse de manera individual⁵⁹, aplicarse a casos particulares⁶⁰ o deberse a una justificación en concreto⁶¹.

4.4 Tercer elemento de la prueba triple: Necesidad en una sociedad democrática

Según el derecho internacional, las restricciones que se impongan a la libertad de reunión deben ser «necesarias en una sociedad democrática» para que sirvan al logro del objetivo que con ellas se persigue.

El Comité de Derechos Humanos ha explicado que esto implica una prueba de necesidad y de proporcionalidad:

⁵⁷ [Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue; Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/40, 17 de abril de 2013, párrafo 60.](#)

⁵⁸ [Alekseev contra la Federación Rusa. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1873/2009; párrafo 9.6:](#) El Estado arguyó que el tema al que se dirigía la manifestación iba a provocar una reacción negativa, que a su vez iba a conducir a violaciones del orden público. El Comité determinó que «un peligro general y no especificado de que haya una contramanifestación violenta o la mera posibilidad de que las autoridades no puedan evitar o neutralizar la violencia no bastan para prohibir una manifestación». Véase también [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.3.](#)

⁵⁹ [Comité de Derechos Humanos: Observación General 34: Artículo 19 \(Libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 \(2011\), párrafo 33.](#)

⁶⁰ [Schumilin contra Belarús, Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/105/D/1784/2008, Dictamen de 23 de julio de 2012, párrafo 9.4.](#) El Comité decidió que la restricción violaba el ICCPR porque el Estado no había explicado «cómo, en este caso en particular, la actuación del autor afectó en la práctica al respeto de los derechos o la reputación de los demás o representó una amenaza para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas»

⁶¹ [Kim contra la República de Corea, Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/64/D/574/1994; Dictamen de 4 de enero de 1999, párrafo 12.5.](#)

*Cualesquiera restricciones del ejercicio de esos derechos contemplados en el artículo 19, párrafo 2, y el artículo 21 del Pacto han de responder a estrictos criterios de necesidad y de proporcionalidad, y solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen.*⁶²

«**Necesidad**» significa que la restricción no sólo debe ser conveniente, sino que además debe satisfacer una necesidad apremiante, tanto que puede superar la importancia de la libertad de reunión. La Corte IDH manifiesta que:

*...no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho...*⁶³

De la misma manera, el TEDH exige que se demuestre que la restricción sirva a «una necesidad social apremiante», cuya calidad de tal las autoridades deben demostrar convincentemente:

*A una interferencia se le habrá de considerar «necesaria en una sociedad democrática» para lograr un objetivo legítimo si responde a una «necesidad social apremiante» y, en particular, si guarda proporción con el objetivo legítimo que se persiga, y si las razones que aduzcan las autoridades nacionales para justificarla son «relevantes y suficientes».*⁶⁴

«**Proporcionalidad**» significa que la interferencia con la libertad de reunión no debe ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo legítimo. En consecuencia, si el Estado pudiere alcanzar el objetivo de diferentes maneras, deberá escoger la medida menos importuna. Por ejemplo, en un caso en que las autoridades denegaron absolutamente la solicitud de llevar a cabo una manifestación, el Comité de Derechos Humanos manifestó que:

El Estado Parte... Tampoco demostró de qué manera la denegación de la solicitud de manifestarse constituía una injerencia proporcional en el derecho de reunión pacífica (es decir, que se trataba de la medida

⁶² [Praded contra Belarús, Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.5.](#)

⁶³ [Ricardo Canese contra Paraguay, Corte IDH. Sentencia de 31 de agosto de 2004; párrafo 96.](#)

⁶⁴ [Kaspárov y otros contra Rusia, TEDH; Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafo 86.](#)

*menos perturbadora posible para cumplir el propósito pretendido por el Estado parte y era proporcional a los intereses que el Estado parte pretendía proteger.*⁶⁵

⁶⁵ [Vasily Poliakov contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Sentencia de 17 de julio de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/111/D/2030/2011; párrafo 8.3.

5. Las sanciones que se les impongan a los organizadores o participantes constituyen restricciones y, por lo tanto, deben pasar estrictamente la prueba triple

5.1 Las sanciones deben pasar la prueba triple

La prueba triple (véase la [sección 4.4](#), que trata del derecho de reunión) no vale únicamente para las restricciones que se le impongan a una reunión antes de que se celebre, o mientras se le celebra, sino también para las restricciones que se impongan después, como pueden serlo las sanciones.

En el caso de *Praded contra Belarús*, por ejemplo, al autor de la comunicación se le impuso una multa administrativa al respecto de una protesta no autorizada que tuvo lugar frente a la embajada de Irán. El Comité de Derechos Humanos sostiene que se debe demostrar la proporcionalidad de esa multa:

...si bien velar por la seguridad de la embajada de un país extranjero puede considerarse un propósito legítimo para restringir el derecho de reunión pacífica, el Estado parte debe justificar que la detención del autor y la imposición de una multa administrativa a este eran necesarios y proporcionales a dicho propósito⁶⁶

El punto de partida es que la imposición de cualquier sanción –sin importar cuán pequeña sea– constituye una restricción de un derecho y, por lo tanto, debe tener una clara justificación. El TEDH ha manifestado repetidas veces que no se debe imponer ni siquiera sanciones mínimas a quienes participen en una reunión que no se haya prohibido, a menos que el acusado personalmente haya cometido un «acto reproable»:

...La libertad de participar en una reunión pacífica es de tal importancia que nadie puede quedar sujeto a ninguna sanción –ni siquiera una sanción nimia en la escala de los castigos disciplinarios– por su participación en una manifestación que no se haya prohibido, en tanto esa persona no haya cometido ningún acto reproable en esa ocasión⁶⁷

Entre los actos que el TEDH ha considerado «reprobables» están apedrear a la Policía⁶⁸, incitar a violencia entre etnias⁶⁹ y dañar la propiedad de terceros⁷⁰. No se comete un acto reproable por no

⁶⁶ [Praded contra Belarús](#), Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.8.

⁶⁷ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 149. Véase también [Ezelin contra Francia](#), TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafo 53 (con traducción no oficial a español [en este enlace](#)) y [Galstyan contra Armenia](#), TEDH. Sentencia de 15 de noviembre de 2007; párrafo 115.

⁶⁸ [Gülçü contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 19 de enero de 2016; párrafo 116.

⁶⁹ [Osmani y otros contra la Antigua República Yugoslava de Macedonia](#). TEDH. Decisión de 11 de octubre de 2001.

⁷⁰ [Taranenko contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafo 92.

rechazar una asamblea cuando otros recurren a actos como los descritos⁷¹. Hace poco el TEDH aceptó que obstruir carreteras principales desconociendo las órdenes de la Policía también puede calificarse de reprochable⁷². El Relator Especial de las Naciones Unidas lamentó esa decisión⁷³.

De haber fundamento para imponer una sanción, el TEDH escruta si se justifican la naturaleza (penal o administrativa) y la severidad de la sanción o sanciones:

*La naturaleza y la severidad de las sanciones que se impongan también son factores que se habrá de tomar en cuenta cuando se valore la proporcionalidad de una interferencia con respecto al objetivo que se perseguía.*⁷⁴

Al respecto de las multas onerosas, el Tribunal ha advertido que, incluso si en la práctica no se les impone, ellas «conducen a crear un efecto intimidatorio en el recurso legítimo a la protesta»⁷⁵

5.2 En principio, el derecho penal no debe usarse como respuesta a una reunión pacífica

En todo el mundo crece la preocupación al respecto de la criminalización de quienes ejercen su derecho de reunión; preocupación esta que ha sido expresada, entre otros, por el Relator Especial de las Naciones Unidas⁷⁶. «Criminalización» significa la toma de medidas administrativas o penales para sancionar a quienes organizan reuniones o participan en ellas⁷⁷.

Buen número de tribunales y mecanismos internacionales han dejado en claro que la aplicación de sanciones penales o administrativas contra quienes organicen o participen en reuniones pacíficas

⁷¹ [Ezelin contra Francia, TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafo 53](#) (con traducción no oficial a español [en este enlace](#)).

⁷² [Kudrevičius y otros contra Lituania. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2015; párrafo 174.](#)

⁷³ [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán \(número tres\) y otras tres solicitudes».](#) Noviembre de 2015; párrafo 15.

⁷⁴ [Kudrevičius y otros contra Lituania. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 146](#) (se omiten las referencias).

⁷⁵ [Novikova y otros contra Rusia. TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 211.](#)

⁷⁶ [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán \(número tres\) y otras tres solicitudes».](#) Noviembre de 2015; párrafos 14-16.

⁷⁷ [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán \(número tres\) y otras tres solicitudes».](#) Noviembre de 2015; párrafo 14; véase también [CIDH: Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II; Documento 49/15, 31 de diciembre de 2015; párrafo 12.](#)

amerita un escrutinio particular: En principio, no debería existir riesgo de sanciones por participar en reuniones. Esto vale aún más para la imposición de sentencias de prisión.

La posición del TEDH es la siguiente:

*Cuando las sanciones que se imponen a los manifestantes son de naturaleza penal, exigen una justificación particular. En principio, una manifestación pacífica no debe quedar sometida a la amenaza de sanciones penales, entre las que sea notoria la privación de la libertad. Por tanto, debe el Tribunal examinar en particular detalle los casos en que las sanciones que impongan las autoridades nacionales por conducta no violenta comporten una sentencia de prisión*⁷⁸

El TEDH ha hecho notar que en algunos sistemas legales el derecho administrativo se usa para castigar delitos cuya naturaleza es penal. Allí donde las sanciones que se impongan tengan naturaleza punitiva y disuasoria, y, en particular, cuando se prive de la libertad, incluso por breve tiempo, el Tribunal clasifica las medidas de «penales» aunque en las leyes nacionales se les considere administrativas⁷⁹.

La CIDH publicó un amplio informe, que trata de la «Criminalización del trabajo de las defensoras y defensores de los derechos humanos», en que expresa su preocupación por el uso excesivo del derecho penal en un buen número de contextos, incluso como respuesta a las protestas. En particular, manifiesta su

*...preocupación sobre la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.*⁸⁰

⁷⁸ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#), TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 146 (se omiten las referencias); véase también [Akqöl y Göi contra Turquía](#), TEDH. Sentencia de 17 de mayo de 2011; párrafo 43; [Pekaslan y otros contra Turquía](#), TEDH. Sentencia de 20 de marzo de 2012; párrafo 81; y [Yilmaz Yidiz y otros contra Turquía](#), TEDH. Sentencia de 14 de octubre de 2014; párrafo 46.

⁷⁹ [Kaspárov y otros contra Rusia](#), TEDH; Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafos 41-45.

⁸⁰ CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 127; véase también CIDH: *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008*. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc.5, revisión 1. 25 de febrero de 2009; capítulo IV, párrafo 70. .

6. Trastornos: Las autoridades deben dar muestras de tolerancia

Las manifestaciones que se dan en lugares públicos normalmente causan ciertos trastornos a terceros. Es principio bien establecido del derecho internacional que tanto el público como las autoridades deben tener un cierto grado de tolerancia para con esos trastornos.

El TEDH ha subrayado repetidas veces que:

*Aunque una manifestación que tenga lugar en un lugar público puede causar algunos trastornos a la vida ordinaria, incluso trastornos de tráfico, para que la libertad de reunión que se garantiza en el Artículo 11 del Convenio no quede privado de sustancia, es importante que las autoridades públicas den muestra de un cierto grado de tolerancia para con las congregaciones pacíficas.*⁸¹

De la misma manera, la CIDH ha manifestado que:

*...al momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito 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... las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público, e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales, pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión...*⁸²

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas considera que «la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica»⁸³; y tanto en las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica como en las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión Pacífica en África se manifiesta que las reuniones constituyen un uso tan legítimo

⁸¹ [Disk y Kesik contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 29. Véase también, entre otros, [Ashughyan contra Armenia](#). TEDH. Sentencia de 17 de julio de 2008; párrafo 90; [Barraco contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 5 de marzo de 2009; párrafo 43; [Gün y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 18 de junio de 2013; párrafo 74; [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 155.

⁸² CIDH: [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafos 126-127.

⁸³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 41.

de las áreas públicas como pueden serlo la actividad comercial o el movimiento de tráfico vehicular y de peatones.⁸⁴

El requisito de que se muestre tolerancia para con los trastornos significa, por ejemplo, que las autoridades deben dar muestras de [dominio de sí mismas al recurrir a la dispersión](#), incluso en aquellos casos en que [una reunión tenga lugar en una vía pública](#).

⁸⁴ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directriz 3.2 y Notas Explicativas, párrafo 20; CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 87; CADHP: [Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África](#), 2014. Página 62; párrafo 17.

7. Ni las molestias ni las provocaciones son fundamento para prohibir una reunión ni cambiar el lugar donde se celebre

El Comité de Derechos Humanos subraya que el derecho de reunión pacífica es un derecho humano fundamental que es esencial para la expresión pública de los puntos de vista y las opiniones propias de cada quien y es indispensable en una sociedad democrática⁸⁵. Como la libertad de expresión⁸⁶, el derecho a la libertad de reunión pacífica en particular también protege el derecho a expresar un punto de vista con el que otros no estén de acuerdo. Es deber de las autoridades permitirlo y, de hecho, proteger la seguridad de quienes manifiesten el punto de vista controversial.

El caso de *Alekseev contra la Federación Rusa* fue presentado ante el Comité de Derechos Humanos por un activista a quien se le denegó permiso para llevar a cabo un piquete frente a la embajada de Irán en Moscú mediante el cual iba a manifestar su preocupación por la ejecución de homosexuales y menores en Irán. Las autoridades de la localidad justificaron la denegación haciendo referencia al riesgo de una «reacción negativa de la sociedad» que podría haber conducido a «violaciones grupales del orden público». El Comité de Derechos Humanos consideró que se violó el derecho de reunión y puso el acento en el deber de proteger a quienes participaran en esa reunión:

El Comité señala que la libertad de reunión protege a las manifestaciones que promuevan ideas que otras personas pueden considerar molestas u ofensivas y que, en esos casos, los Estados partes tienen la obligación de proteger a quienes participan en ellas en ejercicio de sus derechos de los actos violentos cometidos por terceros. Señala además que la existencia de un peligro general y no especificado de que haya una contramanifestación violenta o la mera posibilidad de que las autoridades no puedan evitar o neutralizar la violencia no bastan para prohibir una manifestación... la obligación del Estado parte era proteger los derechos que el Pacto confiere al autor, no contribuir a suprimirlos. Por este motivo, el Comité concluye que la restricción de los derechos del autor era innecesaria en una sociedad democrática para proteger la seguridad pública, y que vulneró el artículo 21 del Pacto.⁸⁷

El TEDH ha adoptado un punto de vista similar. En el caso de *Barankevich contra Rusia*, por ejemplo, a los solicitantes se les denegó el permiso de llevar a cabo una celebración religiosa evangélica en público, sobre la base de que la mayoría de los que viven en el lugar de la celebración profesan otra religión y, por lo tanto, la celebración religiosa iba a causar descontento y desorden público. El TEDH

⁸⁵ [Comité de Derechos Humanos: *Denis Turchenyak y otros contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 10 de septiembre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1948/2010; párrafo 7.4, que se reitera en *Praded contra Belarús*, Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.4.](#)

⁸⁶ [Comité de Derechos Humanos: *Observación General 34: Artículo 19 \(Libertad de opinión y libertad de expresión\)*. Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 \(2011\), párrafo 11.](#)

⁸⁷ [Alekseev contra la Federación Rusa. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1873/2009; párrafo 9.6.](#)

manifestó que esa actitud constituyó una violación; que las autoridades hubieron debido tomar las medidas que fueran razonables y apropiadas para permitir que la reunión se diera en paz:

Sería incompatible con los valores que subyacen al Convenio que el ejercicio de los derechos que el mismo Convenio estipula para un grupo minoritario se condicionaran a que los aceptara la mayoría. Si así fuera, entonces los derechos del grupo minoritario a la libertad de credo, expresión y reunión serían meramente teóricos, en vez de prácticos y efectivos, como lo exige el Convenio.

Este Tribunal insiste a este respecto en que la libertad de reunión, como se le consagra en el Artículo 11 del Pacto, protege a una manifestación que pudiere molestar u ofender a personas que se opusieren a las ideas o afirmaciones que con dicha reunión se pretenda fomentar. Los participantes deben estar en posición de llevar a cabo la manifestación sin temor a que quienes se les opongan los sometan a violencia física. Por ello, es deber de los Estados Contratantes tomar aquellas medidas razonables y apropiadas que permitan que las manifestaciones lícitas se lleven a cabo en paz.⁸⁸

El TEDH además manifestó que las actitudes negativas de terceros no constituyen motivo para que una reunión deba trasladarse a un sitio alejado del centro de la ciudad:

Las actitudes negativas que tuvieran terceros contra los puntos de vista que se expresen en una reunión pública no pueden constituir justificación para rehusarse a aprobar esa reunión ni para tomar la decisión de trasladarla del centro de la ciudad a las afueras.⁸⁹

⁸⁸ [Barankevich contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de julio de 2007; párrafos 31-32 (se omiten las referencias). Véase también [Plataforma «Ärzte für das Leben» contra Austria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 1988; párrafo 32 (para este último caso, existe [esta versión no oficial en español](#)).

⁸⁹ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017. Párrafo 425.

8. Las reuniones que conciernan a figuras o intereses públicos gozan de protección especial

En palabras del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la libertad de reunión pacífica crea «oportunidades inestimables» para llevar a cabo una gran variedad de actividades políticas, literarias, culturales, económicas, sociales y religiosas⁹⁰. Los tribunales y mecanismos internacionales reconocen que existe un riesgo particular de que se impongan restricciones ilegítimas cuando el derecho de reunión se ejerza para expresar puntos de vista que critiquen a las autoridades o a otros intereses poderosos. Las restricciones que se impongan en esta área deben ser objeto de un severo escrutinio.

Con respecto al ICCPR, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que:

*el Pacto atribuye una gran importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática.*⁹¹

Con respecto al ICCPR, la CIDH y la Corte IDH han manifestado que:

*han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando quiera que se trate de expresiones atinentes al Estado, asuntos de interés público, de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos..*⁹²

Y, en el caso *Sergey Kuznetsov contra Rusia*, el TEDH, en el mismo sentido, subrayó que las restricciones que se impongan a las reuniones en materia de «discurso político» le hacen un flaco servicio a la democracia y es preciso que sean fuertes las razones que se den para imponerlas:

Cualesquiera medidas que interfieran con la libertad de reunión y expresión y que sean distintas de las que se tomen en casos de incitación a la violencia o rechazo de los principios de la democracia –sin que importe cuán chocantes o inaceptables puedan parecerles a las autoridades ciertos puntos de vista o palabras que para ello se usen– hacen un flaco servicio a la democracia y con frecuencia incluso la ponen en peligro. En una sociedad democrática que se base en el estado de

⁹⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Resolución 15/21 sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/15/21 de 6 de octubre de 2010.

⁹¹ Comité de Derechos Humanos: *Observación General 34: Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión)*. Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 (2011), párrafo 34.

⁹² CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 95.

derecho, a las ideas que constituyan un reto al orden existente se les debe permitir una apropiada oportunidad de expresión mediante el ejercicio del derecho de reunión, así como mediante otros medios legales...

Este Tribunal hace notar que el propósito del piquete era el de atraer la atención pública a la supuesta disfunción del sistema judicial de la región de Sverdlovsk. No cabía negar que un asunto tan serio formaba parte de un debate de preocupación general y pública. El Tribunal reitera, en este particular, que ha sido un constante enfoque suyo el de exigir razones muy fuertes para justificar las restricciones que se le impongan al discurso político o a temas serios de interés público, como la corrupción del sistema judicial...⁹³

En *Hyde Park y otros contra Moldavia* (números 5 y 6), el TEDH además insistió en la necesidad de que se toleren las críticas que se le hagan a las figuras públicas, incluso si se les manifiesta en términos ásperos:

Los solicitantes procuraban protestar contra el acoso a que supuestamente les sometía el Ministerio de Asuntos Interiores... Aunque sus cartelones y consignas se hicieron de tal modo que insultaran al ministro, este último es sin duda una figura pública que goza de cierta notoriedad en Moldavia. En una sociedad democrática se debe tener más tolerancia para con quienes expresen opiniones que critiquen a figuras como esta, incluso si las opiniones se expresan inarticulada o inmoderadamente.⁹⁴

⁹³ [Sergey Kuznetsov contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 23 de octubre de 2008; párrafos 45-47.

⁹⁴ [Hyde Park y otros contra Moldavia](#) (números 5 y 6). TEDH. Sentencia de 14 de septiembre de 2010; párrafo 43.

9. El sitio en que tengan lugar las reuniones

9.1 ¿Quiénes organicen o participen en una reunión tienen derecho a elegir el sitio en que se ha de llevar a cabo la misma?

Que los organizadores de una reunión puedan elegir el local o lugar donde se celebre la misma es parte integral del derecho a la libertad de reunión pacífica. En muchos casos, el lugar en que se celebra una reunión es una parte importante del mensaje que se quiere transmitir con la reunión: Una protesta que exigiera que se llamara a cuentas a los responsables de una explosión de gas, por ejemplo, puede llevarse a cabo lugar y sitio exactos de la explosión. De la misma manera, las áreas públicas que rodean edificios icónicos son lugares lógicos para transmitir un mensaje al respecto a las instituciones que allí tengan su sede.

El Comité de Derechos Humanos⁹⁵, el Relator Especial de las Naciones Unidas⁹⁶, el TEDH⁹⁷, las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* de la OSCE/OIDDH⁹⁸ y las *Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión Pacífica en África* de la CADHP⁹⁹ subrayan que los organizadores tienen derecho de manifestarse «al alcance visual y auditivo» del público u objeto al que se dirijan y que las autoridades tienen el deber de facilitar que la reunión se celebre en ese sitio.

El TEDH también manifestó, de una manera más general, que:

Para este Tribunal, el derecho a la libertad de reunión incluye el derecho a elegir la hora, lugar y modalidad de la reunión, dentro de los límites que se estipulan en el párrafo segundo del Artículo 11.¹⁰⁰

Puesto que la libertad de reunión pacífica [comprende tanto a las reuniones fijas como a las móviles](#), entonces el lugar que se elija para que la reunión se celebre puede ser uno solo o bien constituirse de varias ubicaciones que se encuentren a lo largo de una misma ruta.

El local que los organizadores prefieran no siempre será el más conveniente desde el punto de vista de las autoridades o del público en general. El principio general de que se [debe dar muestras de](#)

⁹⁵ Véanse, por ejemplo, [Denis Turchenyak y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 10 de septiembre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1948/2010; párrafo 7.4; [Pavel Kozlov y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 7 de mayo de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/113/D/1949/2010; párrafo 7.4; y [Leonid Sudalenko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 28 de diciembre de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/115/D/2016/2010; párrafo 8.4.

⁹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 60.

⁹⁷ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 405.

⁹⁸ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 3.5 y Notas Explicativas, párrafo 45.

⁹⁹ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 90; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África*, 2014. Página 62; párrafo 17.

¹⁰⁰ [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

[tolerancia hacia las molestias que inevitablemente habrá de causar una reunión](#) significa que, en principio, se ha de respetar la elección de local. De acuerdo al TEDH, es deber de las autoridades:

*[Tomar en cuenta] formas de minimizar los trastornos que se causen a la vida ordinaria; por ejemplo, organizar un desvío temporal del tránsito por vías alternas, o tomar otras medidas similares, y a la vez dar lugar al interés legítimo de los organizadores de reunirse al alcance de la vista y el oído de la audiencia a que se dirijan.*¹⁰¹

Que se planee celebrar [una reunión simultánea](#) en un mismo sitio no constituye asidero para denegar la aprobación de la reunión, puesto que no hay «indicación clara y objetiva de que ambas celebraciones no puedan gestionarse apropiadamente mediante el ejercicio de las facultades policiales»¹⁰². De la misma manera, [que una reunión pueda molestar o provocar a terceros](#) obliga a las autoridades a encontrar formas de permitir que la reunión tenga lugar sin disturbios, y no a trasladarla a una ubicación menos notoria¹⁰³.

En el caso *Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria* [[haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el TEDH dejó claro que se debe hacer un esfuerzo particular para darle lugar a la reunión en caso de que el lugar que se elija para celebrarla tenga una importancia crucial para los organizadores; por ejemplo, que guarde relación con un suceso histórico¹⁰⁴. Por ejemplo, un esfuerzo extra tal podría consistir de un despliegue policial que facilitara la celebración de la reunión.

En el caso *Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria*, los demandantes participaban en un esfuerzo de incidencia a nombre de la minoría macedonia de Bulgaria. Deseaban organizar conmemoraciones en las tumbas de personajes de la historia que consideraban mártires macedonios. Sin embargo, a esos mismos personajes también se les honra como héroes nacionales búlgaros. Por miedo a la posibilidad de que se dieran disturbios, las autoridades habían adoptado la práctica de no permitir que las conmemoraciones de los demandantes se celebraran a la misma hora y en el mismo lugar que las celebraciones oficiales. El TEDH rechazó el argumento del gobierno búlgaro, de que los demandantes hubieron debido elegir otros sitios o fechas para sus reuniones:

¹⁰¹ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 423 (se omiten las referencias). Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹⁰² [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 427. Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹⁰³ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 422. Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹⁰⁴ [Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria](#). TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2001; párrafo 109. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

Es evidente que la hora y el lugar de las ceremonias eran cruciales para los demandantes, así como para quienes iban a asistir a la ceremonia oficial. A pesar del margen de apreciación de que goza el gobierno en este tipo de asuntos, el Tribunal no queda convencido de que no fue posible garantizar que ambas celebraciones se dieran en paz, ya fuera que se celebraran al mismo tiempo o una poco después de la otra¹⁰⁵.

El TEDH concluyó algo parecido en el caso de *Öllinger contra Austria*. El demandante, parlamentario austríaco, había informado a la Policía de su intención de llevar a cabo una reunión respetuosa y en silencio, con seis personas, en el cementerio municipal de Salzburgo en conmemoración del asesinato de los judíos de Salzburgo a manos de la SS durante la Segunda Guerra Mundial. La reunión iba a tener lugar el Día de Todos los Santos, fiesta religiosa en que los austríacos tienen la tradición de visitar los cementerios en conmemoración de los difuntos. También iba a coincidir con una controvertida conmemoración anual en que una asociación de exmiembros de la SS conmemora a sus compañeros que murieron en la guerra. La Policía prohibió la reunión de Öllinger, con el argumento de que podía llevar a disturbios que iban a perturbar los sentimientos religiosos de quienes visitaran el cementerio.

El TEDH consideró que la prohibición era desproporcionada y que las autoridades más bien deberían haber desplegado policías para garantizar que ambas reuniones pudieran llevarse a cabo sin incidentes:

En primer y principal lugar, la reunión no estaba dirigida, de ninguna manera, contra las creencias de quienes suelen ir al cementerio, ni contra la forma en que ellos manifiestan esas creencias. Además, el demandante esperaba apenas un corto número de participantes. Preveían un medio pacífico y silencioso de expresar su opinión, en la forma de portar mensajes conmemorativos, y habían descartado explícitamente el recurrir a consignas o pancartas. De manera que, por sí misma, la reunión prevista no podría herir los sentimientos de quienes acuden al cementerio.

En tales circunstancias, a este Tribunal no le convence el argumento del gobierno: Que permitir ambas reuniones a la vez que se tomaran medidas preventivas, como la de garantizar presencia policial a fin de mantener las dos reuniones separadas una de la otra, no era una alternativa viable con que se habría preservado el derecho del demandante a la libertad de reunión pacífica al tiempo que se ofrecería

¹⁰⁵ [Stankov y la Organización Macedona Unida Ilinden contra Bulgaria](#). TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2001; párrafo 109. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

un grado suficiente de protección en lo que concierne a los derechos de quienes visitan los cementerios¹⁰⁶.

No se puede restringir la celebración de reuniones a lugares fijados de antemano

El derecho que tienen los organizadores a elegir el sitio en que celebren una reunión implica que no es permisible constreñir la celebración de reuniones a ciertos lugares que se fijen de antemano por ley. Así lo ha confirmado el Comité de Derechos Humanos:

El Comité observa que el limitar los piquetes a ciertos lugares fijados de antemano... no parece cumplir las exigencias de necesidad y proporcionalidad que se estipulan en el Artículo 19 del Pacto.¹⁰⁷

El Relator Especial de las Naciones Unidas también entiende que limitar las protestas a ciertas áreas «impide que los organizadores y participantes elijan los sitios que consideren más apropiados para expresar sus aspiraciones y agravios»¹⁰⁸.

9.2 ¿Qué condiciones deben cumplir las autoridades para poder denegar el uso del lugar escogido?

Toda denegación o alteración debe pasar la prueba triple

Como sucede con la libertad de reunión pacífica misma, el derecho a elegir un lugar para celebrar una reunión no es absoluto. Pero todas las limitaciones que se impongan deben pasar [la prueba triple de las restricciones legítimas de la libertad de reunión pacífica que se estipula en el derecho internacional](#). El Comité de Derechos Humanos ha manifestado lo siguiente, en un buen número de casos:

Los organizadores de una reunión tienen derecho, por lo general, a elegir un lugar que esté al alcance visual y auditivo del público al que se dirigen, sin que esté permitido restringir este derecho a no ser que la restricción a) esté prevista por la ley y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública

¹⁰⁶ [Öllinger contra Austria](#). TEDH. Sentencia de 29 de junio de 2006; párrafos 47-48.

¹⁰⁷ [Pavel Levinov contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 14 de julio de 2016. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/117/D/2082/2011; párrafo 8.3.

¹⁰⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Misión a Kazajistán. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25/Add.2; párrafo 53.](#)

*o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*¹⁰⁹

Asimismo, en el caso de *Lashmankin y otros contra Rusia*, el TEDH manifestó que:

El derecho a la libertad de reunión incluye el derecho a elegir la hora y el lugar de la reunión y la manera en que se habrá de conducir la misma, dentro de los límites que se estipulan en el párrafo segundo del Artículo 11... En concordancia con esto, en aquellos casos en que la hora y el lugar de una reunión sean de crucial importancia para los participantes, una orden de cambiar la hora o el lugar pueden constituir una interferencia con la libertad de reunión pacífica de los participantes...

...

*Una interferencia tal constituye una violación de lo que se dispone en el Artículo 11, a menos que esté «prevista en la ley», persiga uno o más objetivos legítimos, según se indica en el párrafo segundo, y sea «necesaria en una sociedad democrática» para poder alcanzar el objetivo u objetivos en cuestión.*¹¹⁰

Esto significa, en primer lugar, que cualquier facultad que las autoridades tengan para impedir que el organizador haga uso del lugar de su preferencia debe estar [prevista en la ley](#) de tal modo que en efecto se limite la facultad discrecional de las autoridades. El TEDH consideró indebidamente vaga una ley de Rusia que permitía que las autoridades hicieran propuestas «bien razonadas» para cambiar el lugar en que se celebrara una reunión. El Tribunal señaló que era difícil, sino imposible, demostrar que una decisión cualquiera no era «bien razonada»¹¹¹.

En segundo lugar, siempre que se deniegue el uso de un lugar elegido se debe perseguir un [objetivo legítimo](#), como el orden público o la seguridad de los demás. Este podría ser el caso si el número de personas que los organizadores esperaran que participara fuera claramente superior a la capacidad del local propuesto¹¹², o bien si hubiera razones para temer por la seguridad¹¹³.

¹⁰⁹ [Denis Turchenyak y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 10 de septiembre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1948/2010; párrafo 7.4; [Pavel Kozlov y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 7 de mayo de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/113/D/1949/2010; párrafo 7.4; y [Leonid Sudalenko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 28 de diciembre de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/115/D/2016/2010; párrafo 8.4.

¹¹⁰ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafos 405-409 (se omiten las referencias). Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹¹¹ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafos 416-430). Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹¹² [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafos 130-131.

¹¹³ [Disk y Kesk contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafos 29-32.

En tercer lugar, la denegación debe ser genuinamente [necesaria y proporcional](#), lo cual significa que los problemas que la reunión propuesta haya de causar no puedan mitigarse y sean suficientemente severos como para justificar la denegación. Las autoridades deben «dar suficiente importancia a la libertad de reunión» y evitar el inclinar demasiado la balanza «a favor de la protección de otros intereses, como pueden serlo los derechos y las libertades de personas que no participen en las reuniones, o bien el evitar perturbaciones incluso mínimas de la vida cotidiana»¹¹⁴.

En el caso de *Chebotareva contra la Federación Rusa* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el Comité de Derechos Humanos concluyó que se violó el derecho a la libertad de reunión pacífica porque las autoridades quisieron reubicar un piquete a un sitio distinto, que la organizadora consideró inapropiado, en circunstancias en que claramente esa reubicación no era necesaria¹¹⁵.

El caso de Chebotareva contra la Federación Rusa fue planteado por una ciudadana rusa que había intentado dos veces organizar un pequeño piquete para conmemorar a una periodista que fue asesinada. En la primera ocasión, las autoridades locales le informaron que planeaban celebrar una reunión en el mismo lugar y a la misma hora y le propusieron que hiciera uso de otro sitio. De acuerdo a la señora Chebotareva, el lugar que le propusieron no era adecuado puesto que estaba fuera del centro de la ciudad; y la reunión que organizaban las autoridades, que supuestamente iba a contraponerse a la de la señora Chebotareva, nunca se llevó a cabo. En la segunda ocasión las autoridades le denegaron permiso para hacer uso del sitio que había elegido diciendo que no era seguro por su intenso tráfico de vehículos y peatones. En opinión del Comité, las razones que dieron las autoridades no eran adecuadas y por tanto constituyeron una violación del Artículo 21 del ICCPR:

...el Estado parte no ha demostrado que la denegación del permiso para los dos piquetes en cuestión fuera necesaria para proteger los intereses de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, de la protección de la salud o la moral públicas o de la protección de los derechos y libertades de los demás. Además, el Estado parte no rebatió en ningún momento la afirmación de la autora de que el 7 de octubre de 2007 no se celebró en realidad acto alguno en la plaza Gorky y que la alegación de la administración municipal de que se iba a celebrar un acto relacionado con el Día del Maestro era en realidad un mero pretexto para denegar la petición de la autora. En estas circunstancias, el Comité llega a la conclusión de que, en el presente asunto, el Estado

¹¹⁴ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 427. Véase también [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.

¹¹⁵ [Chebotareva contra la Federación Rusa](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 26 de marzo de 2012. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/104/D/1866/2009; párrafo 9.3.

parte ha vulnerado el derecho que asiste a la autora en virtud del artículo 21 del Pacto¹¹⁶.

Asimismo, en el caso de *Sáska contra Hungría* [[haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el TEDH concluyó que las autoridades húngaras habían violado el derecho a la libertad de reunión al pedirle al organizador que limitara su manifestación a un área particular de la plaza que deseaba usar, sin darle razones de peso de porqué la totalidad de la plaza no se podía utilizar¹¹⁷.

En el caso de *Sáska contra Hungría*, el demandante había manifestado su deseo de llevar a cabo una manifestación en una amplia plaza que se encuentra fuera del edificio del Parlamento Húngaro. La Policía le pidió limitar su reunión a una parte apartada de la plaza, en vez de su totalidad. Sáska se rehusó; y después de ello, la Policía prohibió la manifestación. Al TEDH no le convenció el argumento del gobierno húngaro de que era necesario que la plaza estuviera despejada para que los parlamentarios pudieran trabajar sin obstáculos. Por lo tanto, la prohibición no tenía justificación:

Este Tribunal toma nota de la aseveración del demandante, que no fue refutada, de que las autoridades no prohibieron otra demostración que se había planeado para exactamente el mismo lugar el quince de octubre de 2008. Para el Tribunal, es este un elemento notable, puesto que en esa misma fecha... estaban en sesión cinco comisiones parlamentarias... [A] la fecha de la reunión planeada por el demandante, no se desarrollaba ninguna actividad parlamentaria... Por lo tanto, este Tribunal no puede más que concluir que la prohibición de la manifestación no respondía a una necesidad social apremiante, ni siquiera de cara a la intransigencia del demandante para tomar en cuenta la sugerencia conciliadora del gobierno (véase el párrafo 8 que antecede). Por lo tanto, la medida no era necesaria para una sociedad democrática¹¹⁸.

En caso de que el lugar elegido verdaderamente no sea el apropiado, se deberá proponer una alternativa adecuada

El Comité de Derechos Humanos ha reiterado que, cuando restrinjan la libertad de reunión pacífica, las autoridades deben guiarse por el objetivo de facilitar el ejercicio de ese derecho:

Cuando un Estado Parte imponga restricciones con el fin de conciliar el derecho de una persona a la reunión pacífica y... los intereses generales,

¹¹⁶ [Chebotareva contra la Federación Rusa](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 26 de marzo de 2012. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/104/D/1866/2009; párrafo 9.3.

¹¹⁷ [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafos 22-23.

¹¹⁸ [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafos 22-23.

*debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de procurar imponerle limitaciones innecesarias o desproporcionadas.*¹¹⁹

Siendo congruente con lo dicho, en el caso de *Primov y otros contra Rusia* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el TEDH concluyó que, en caso de que existan razones de peso por las cuales una protesta no pueda llevarse a cabo en el lugar que prefieran los organizadores, son «deberes de las autoridades el reflexionar al respecto de posibles alternativas de solución y el proponerles otro sitio a los organizadores»¹²⁰. La oferta debe hacerse oportunamente y no «en el último momento, cuando [sea] virtualmente imposible que los organizadores cambien la forma, escala y tiempos de la reunión»¹²¹.

En el caso de *Primov y otros contra Rusia*, las autoridades locales prohibieron una manifestación por varias razones, entre las cuales estaba que los organizadores esperaban que se congregaran cinco mil participantes y el parque en que querían reunirse tenía capacidad para apenas quinientas. El TEDH aceptó que el riesgo de hacinamiento constituía una razón legítima para restringir el uso de un lugar en particular para una reunión pero que, sin embargo, la mera prohibición de la reunión había sido una respuesta desproporcionada:

*Aunque, a priori, un parque es un «espacio público» adecuado para congregaciones en masa, su tamaño es una consideración relevante, puesto que, en una reunión pública, el hacinamiento está plagado de peligros. No es infrecuente que las autoridades de los Estados de varios países le impongan restricciones a la ubicación, la fecha, la hora, la forma o la manera de conducirse una congregación pública ya prevista... Este Tribunal, por tanto, puede aceptar que, en principio, esas restricciones tienen un objetivo legítimo... Con todo, este Tribunal no cree que el tamaño del parque haya sido razón suficiente para que se impusiera una prohibición total a la manifestación... Es opinión de este Tribunal que, en este caso, eran deberes de las autoridades el reflexionar al respecto de posibles alternativas de solución y el proponerles otro sitio a los organizadores*¹²².

A pesar de la prohibición, la protesta se llevó a cabo. Los manifestantes intentaron llegar hasta la sede de la administración del distrito; las autoridades les bloquearon el paso y les propusieron otro sitio del

¹¹⁹ Véase, por ejemplo, [Vladimir Kirsanov contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 5 de junio de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1864/2009; párrafo 9.7.

¹²⁰ [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafos 130-131. En el mismo sentido, véase [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 60.

¹²¹ [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafo 147.

¹²² [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafos 130-131.

pueblo; a saber, la cochera municipal. En opinión del TEDH, toda propuesta de cambio de lugar debe hacerse oportunamente:

La oferta se hizo a último momento, cuando ya era virtualmente imposible que los organizadores alteraran la forma, escala y tiempos de la reunión. Por lo tanto, en opinión de este Tribunal, la alternativa que les propuso la administración era inapropiada¹²³.

La alternativa de lugar que propongan las autoridades no debe menoscabar la efectividad de la protesta. El Relator Especial de las Naciones Unidas ha prevenido contra «la práctica mediante la cual las autoridades autorizan a celebrar manifestaciones, pero solamente en las afueras de la ciudad o en una plaza específica, donde queda silenciada su repercusión»¹²⁴. El TEDH concuerda:

El lugar o la hora que propongan las autoridades a modo de alternativa para el lugar que hayan elegido los organizadores debe ser tal que el mensaje que estos últimos intenten transmitir todavía pueda comunicarse... Este Tribunal considera que la práctica de las autoridades, de permitir que una reunión se celebre, pero sólo en un lugar que no esté al alcance de la vista y el oído de la audiencia a la que se dirija, en el cual el impacto de la reunión será anulado, es incompatible con lo que se exige en el Artículo 11 del Convenio.¹²⁵

Toda restricción que se imponga al lugar de una reunión debe ser susceptible de apelación expedita

Si las autoridades imponen alguna restricción al lugar de una reunión, el organizador tiene derecho a un procedimiento expedito de apelación (veanse título 11.6).

9.3 Uso de calles y caminos para reuniones

En principio, las calles se pueden usar para protestar, aunque causen problemas de tránsito

El principio general de que [las autoridades deben dar muestras de tolerancia para con los trastornos que cause una reunión](#) es de particular relevancia cuando la reunión se da en una carretera o en cualquier otra vía pública.

El Relator Especial de las Naciones Unidas y la CIDH han reconocido explícitamente que, en una sociedad democrática, «el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio

¹²³ [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafo 147.

¹²⁴ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 40.

¹²⁵ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 426.

de participación»¹²⁶. Asimismo, en las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica de la OSCE/OIDDH, se indica que «la protesta pública, y la libertad de reunión en general, deben considerarse usos tan igualmente legítimos del espacio público como lo son los fines más rutinarios para los cuales se usa ese espacio público (como la actividad comercial o el tránsito vehicular o de peatones)»¹²⁷.

De modo que a ninguno de esos usos, que compiten por el mismo espacio público, cabe darle prioridad automáticamente. En palabras del TEDH, el deber de las autoridades es «encontrar el equilibrio justo entre los derechos de quienes deseen ejercer su libertad de reunión y quienes pueden ver que su libertad de circulación puede frustrarse temporalmente»¹²⁸.

Las autoridades tienen el deber de gestionar el tráfico para que circule por vías alternas a la reunión

Los Estados tienen la obligación positiva de facilitar las reuniones pacíficas. La CIDH ha indicado que:

*Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [incluso] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona...*¹²⁹

El TEDH también reconoció la obligación de los estados de tomar:

*las medidas necesarias para minimizar cualquier interrupción del tránsito, o cualesquiera otras medidas de seguridad, como dar servicios de primeros auxilios en el lugar de las manifestaciones, a fin de garantizar que las reuniones se den sin contratiempos.*¹³⁰

En el caso de [Körtvélyessy contra Hungría](#), las autoridades húngaras prohibieron una manifestación por miedo a que entorpeciera seriamente la circulación en cierta área. El TEDH concluyó que se violó el derecho de reunión, puesto que no quedó convencido de que, con las medidas

¹²⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 11; CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 136.

¹²⁷ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 20.

¹²⁸ [Körtvélyessy contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafo 19; y [Patyi y otros contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 42.

¹²⁹ CIDH: *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 193.

¹³⁰ [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 171; véase también [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 39.

apropiadas de facilitación, «no se habría contribuido a dar lugar a la manifestación sin trastornos serios del tráfico»¹³¹.

Si las autoridades no cumplen su deber de tratar de gestionar el tránsito de tal modo que se anticipen a lo que pudiere suceder durante una reunión, las interrupciones que de ello se deriven no servirán para justificar con facilidad las interferencias de que se haga objeto a la reunión.

Criterios para imponer restricciones a las reuniones que afecten seriamente al tránsito

En caso de que los trastornos de tránsito que una reunión pudiere causar, o en efecto cause, sean particularmente severos y no puedan evitarse [tomando medidas de gestión](#), en algunos casos puede estar justificado imponer restricciones, siempre y cuando pasen [la prueba triple](#), lo cual comprende también el [requisito de proporcionalidad](#).

La jurisprudencia del TEDH y de otras fuentes sugiere que los siguientes factores son de relevancia a la hora de decidir si se justifica imponer una restricción en el interés de la libertad de circulación: (1) el verdadero impacto de la reunión; (2) su duración; (3) si las autoridades recibieron o no notificación previa de la reunión; (4) si los trastornos son intencionales y serios (por ejemplo, cuando la reunión toma la forma del bloqueo de una vía de comunicación).

La ausencia de un [impacto verdadero](#) llevó al TEDH a concluir que se había violado el derecho de reunión en el caso de *Körtvélyessy contra Hungría* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)] ¹³². El Tribunal no se convenció de que una reunión que se había planeado llevar a cabo en una calle sin salida, aunque en él había tiendas y otras instalaciones, podría causar un nivel de trastorno del tránsito suficiente para justificar que se prohibiera celebrar la reunión.

El demandante del caso de *Körtvélyessy contra Hungría* notificó a la Policía de su intención de llevar a cabo una manifestación, que iba a contar con no más de doscientas personas, en las afueras de la penitenciaría de Budapest, que se encuentra en una calle sin salida. El Departamento de Policía de Budapest prohibió la protesta por miedo a que se impidiera el acceso a las tiendas, a un sitio de vertido de desechos y a la entrada de proveedores de la prisión. El TEDH opinó que se dio demasiado peso a las consideraciones de tránsito, que, además, no eran convincentes:

Este Tribunal observa que... el fundamento de la manutención de la prohibición de la reunión tenía que ver exclusivamente con asuntos de tránsito... A este respecto, el Tribunal reitera que es lícito que las manifestaciones que se lleven a cabo en lugares públicos causen un cierto nivel de trastorno de la vida ordinaria.

¹³¹ [Körtvélyessy contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafos 28-29.

¹³² [Körtvélyessy contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafos 28-29 (se omiten las referencias). Véase también [Patyi y otros contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 42.

...	
<i>A este Tribunal no le convence la explicación del Gobierno, al efecto de que la calle Venyige, que cuenta con una anchura de cinco u ocho metros y dispone de un ancho carril de servicio a su lado, no habría podido alojar la manifestación sin que se produjera una interrupción seria del tránsito. En efecto, los argumentos del gobierno no parecen tomar en cuenta que la calle no tiene salida y que, por lo tanto, el tránsito a su través es de menor importancia...</i>	
<i>Por lo tanto, el Tribunal concluye que, al emitir una prohibición de la manifestación y basarse solamente en cuestiones de tránsito, las autoridades no mantuvieron un equilibrio justo entre los derechos de quienes desean ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica y otras personas cuya libertad de circulación se habría visto frustrada temporalmente, si acaso¹³³.</i>	

En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se reconoce que se podría justificar la dispersión de una reunión en caso de que impidiera el acceso a servicios esenciales; por ejemplo, si bloqueara la entrada de emergencia a un hospital¹³⁴.

En segundo lugar, la **duración del trastorno del tránsito** es un criterio de importancia. El TEDH ha criticado repetidas veces a las autoridades nacionales que actúan muy rápidamente para ponerle fin a reuniones que podrían causar trastornos de tránsito¹³⁵. En general, a los manifestantes se les debe dar una verdadera oportunidad de transmitir sus puntos de vista, siempre y cuando no exista un peligro urgente para el orden público.

En tercer lugar, el TEDH reconoce que recibir una **notificación previa** de una reunión facilita que las autoridades cumplan su obligación de **gestionar el tránsito**. En el caso de Oya Ataman contra Turquía, el Tribunal consideró que la muy veloz dispersión de la reunión fue desproporcionada, pero aceptó que:

¹³³ Körtvélyessy contra Hungría. TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafos 28-29 (se omiten las referencias). Véase también Patyi y otros contra Hungría. TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 42.

¹³⁴ Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 62.

¹³⁵ Oya Ataman contra Turquía. TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 41; Balçık y otros contra Turquía. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51; Tahirova contra Azerbaiyán. TEDH. Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafo 73.

*la notificación habría permitido que las autoridades tomaran las medidas necesarias para minimizar los trastornos de tránsito que la manifestación podría haber causado durante la hora pico*¹³⁶

Lo cual implica que, si las autoridades tienen conocimiento previo de la celebración de una reunión, entonces el umbral para interferirla por trastornos de tránsito es más alto.

Un buen ejemplo de la aplicación de este principio es el caso de *Eugen Schmidberger International Transporte und Planzüge contra Austria* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)] , que fue llevado ante el TJ. La disputa se inició a partir de una protesta que bloqueó una carretera principal durante casi treinta horas. Los organizadores notificaron a las autoridades austríacas, con un mes de anticipación, de su intención de llevar a cabo ese bloqueo. Las autoridades permitieron que la protesta se diera y tomaron varias medidas de preparación para limitar los trastornos del tráfico de la carretera. Una empresa de transporte que de todas maneras sufrió cierta demora exigió que se le indemnizara, con el argumento de que debió prohibirse la reunión para salvaguardar la libre circulación de bienes. El TJ respaldó a las autoridades austríacas y concluyó que habían considerado, justificadamente, que tenían la obligación de permitir esa manifestación¹³⁷.

En el caso de *Eugen Schmidberger International Transporte und Planzüge contra Austria*, que se llevó al TJ, trataba del bloqueo de la carretera que lleva al paso del Brennero, carretera troncal de importancia entre Austria e Italia, que duró casi treinta horas. El bloqueo fue organizado por una organización ambientalista que intentaba llamar la atención a los costos ambientales y de salud que comportaba el aumento del tránsito de vehículos pesados que transportan bienes en esa carretera. Los organizadores notificaron a las autoridades austríacas de sus intenciones con un mes de anticipación. Schmidberger, empresa alemana de transporte que sufrió pérdidas a consecuencia del bloqueo, demandó al gobierno austríaco. La empresa consideraba que Austria había violado el derecho a la libre circulación de mercaderías que se garantiza en el derecho de la Comunidad Europea, por no haber prohibido la manifestación para que la vía estuviera siempre abierta. Sin embargo, para el TJ, las autoridades austríacas habían encontrado un equilibrio razonable entre los intereses que estaban en juego:

...la autoridad nacional competente pudo estimar que una prohibición pura y simple de ésta constituía una interferencia inaceptable en los derechos fundamentales de los manifestantes a reunirse y expresar pacíficamente su opinión en público.

En cuanto a la imposición de requisitos más estrictos en lo referente tanto al lugar -por ejemplo, por el borde de la autopista del Brenner-

¹³⁶ [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 39.

¹³⁷ [Caso C-112/00, Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge contra Austria](#). TJ. Sentencia de 13 de junio de 2003.

como a la duración -limitada a sólo algunas horas- de la concentración en cuestión, podía haberse percibido que constituía una restricción excesiva que privaría a la actuación de una parte esencial de su alcance. Si bien la autoridad nacional competente ha de intentar limitar en lo posible los efectos que sobre la libertad de circulación no deja de tener una manifestación en la vía pública, no es menos cierto que le corresponde ponderar este interés con el de los manifestantes, que pretenden llamar la atención de la opinión pública sobre los objetivos de su actuación.

Si bien es cierto que una actuación de este tipo genera normalmente algunos inconvenientes para las personas que no participan en ella, en particular por lo que respecta a la libertad de circulación, tales inconvenientes pueden en principio admitirse desde el momento en que la finalidad perseguida es esencialmente la manifestación pública y expresada legalmente de una opinión¹³⁸.

Una disputa que de cierta manera es comparable se desarrolló en Sudamérica, entre Uruguay y Argentina. La autorización que Uruguay dio para que se construyera un molino de pulpa en la ribera del río que separa a los dos países produjo en el lado argentino una fuerte preocupación por la posible contaminación. En 2005 los manifestantes empezaron a bloquear intermitentemente los puentes que cruzan el río. Las autoridades argentinas no intervinieron y, en consecuencia, el principal cruce fronterizo estuvo cerrado durante meses y meses. En julio de 2006, Uruguay presentó un caso contra Argentina en el sistema de solución de disputas del MERCOSUR. El tribunal arbitral que conoció el caso reconoció la importancia de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, pero consideró que, al permitir que los bloqueos continuaran por períodos de hasta tres meses de la temporada alta de comercio y turismo, Argentina les dio una prioridad irracional en detrimento de la libre circulación de bienes y servicios¹³⁹.

El TEDH ha dejado claro que lo importante es si las autoridades en realidad tienen conocimiento previo de la reunión, de tal modo que puedan tomar medidas para gestionar el tránsito; y no si los organizadores de la reunión cumplieron cualquier requisito formal de notificación previa. En el caso de *Balçik y otros contra Turquía* la Policía había recibido informes de inteligencia que indicaban que los manifestantes se iban a reunir en el centro de Estambul para bloquear una línea de tranvía. El Tribunal criticó la «impaciencia» de las autoridades, que pusieron fin a la protesta en un lapso de treinta minutos para restablecer el orden público; y el Tribunal indicó que

¹³⁸ [Caso C-112/00, Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge contra Austria](#). TJ. Sentencia de 13 de junio de 2003.

¹³⁹ [Laudo del Tribunal Arbitral ad hoc del MERCOSUR \(Uruguay contra Argentina\)](#). 6 de septiembre de 2006; párrafos 178-179.

*aunque no se dio ninguna notificación, las autoridades tenían conocimiento previo... de que esa manifestación iba a tener lugar en esa fecha y, por tanto, podrían haber tomado medidas preventivas.*¹⁴⁰

En cuarto lugar, el TEDH parece exigir menos tolerancia de las autoridades para con la **obstrucción intencional y seria** del tránsito que para con las reuniones que se lleven a cabo en la vía pública y produzcan trastornos de tránsito como efecto colateral, o bien bloqueos menores. En el caso de *Kudrevičius y otros contra Lituania* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], la Gran Sala del Tribunal manifestó que:

*el trastorno intencional y serio de la vida ordinaria y de las actividades que lícitamente lleven a cabo terceros, causado por los manifestantes, a un grado más significativo que el que cause el ejercicio normal del derecho a la reunión pacífica en un lugar público, puede considerarse «acto reprochable», en el sentido que la jurisdicción de este Tribunal le da a esas palabras.*¹⁴¹

El caso concernía el bloqueo de las tres principales carreteras de Lituania por un período de cuarenta y ocho horas, del cual las autoridades no recibieron notificación previa. Las sentencias previas del TEDH sugieren que los bloqueos de vías a menor escala no justifican la reducción del nivel de tolerancia de las autoridades. En el caso de *Balçık y otros contra Turquía*, el Tribunal criticó la falta de tolerancia de las autoridades turcas para con el bloqueo temporal de una sola línea de tranvía¹⁴².

Los demandantes del caso de *Kudrevičius y otros contra Lituania* formaban parte de un grupo de granjeros que luchaban con los bajos precios de la leche, los granos y la carne. Recibieron permiso de manifestarse en un cierto número de lugares. Después de que se estancaron las negociaciones que sostenían con el gobierno, los demandantes, en compañía de otros granjeros, movilaron tractores a las tres principales carreteras de Lituania. No dieron aviso previo de ese desplazamiento y desatendieron las órdenes de marcharse que les dio la Policía. El bloqueo causó un trastorno significativo por un período de dos días. Posteriormente, los tribunales del país sentenciaron a los demandantes a sesenta días de prisión por «amotinamientos», sentencia que fue suspendida por un año. Además, a los granjeros se les ordenó no dejar sus domicilios por más de siete días sin que el gobierno así lo acordara de previo.

Al respecto del nivel de protección que correspondía, el TEDH manifestó:

¹⁴⁰ [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51.

¹⁴¹ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 173.

Véase también [Barraco contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-57.

¹⁴² [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-52.

Que los organizadores intencionadamente no observaran esas reglas y dieran a la manifestación, o a parte de ella, tal forma que se produjeran trastornos de la vida ordinaria y de otras actividades a un grado que excediera lo inevitable en esas circunstancias constituye una conducta que no puede gozar de la misma protección privilegiada que se estipula en el Convenio para los discursos o debates políticos que traten de asuntos de interés público, o bien de la manifestación pacífica de opiniones a ese respecto¹⁴³.

Al mismo tiempo, el Tribunal enfatizó que las autoridades seguían estando obligadas a responder a esos bloqueos de una manera proporcional:

La falta de autorización previa y la consiguiente «ilegalidad» de esas actuaciones no les conceden carta blanca a las autoridades; están ellas siempre constreñidas por el requisito de proporcionalidad que se estipula en el Artículo 11. Por lo tanto, debe quedar establecido, para empezar, por qué no se autorizó la manifestación; cuál era el interés público en riesgo; y qué riesgos representaba la manifestación. El método que usó la Policía para desalentar a quienes protestaban, a saber, obligar a que se quedaran en cierto lugar o dispersar la manifestación, también es un factor importante para valorar la proporcionalidad de la interferencia¹⁴⁴.

A final de cuentas, el Tribunal concluyó que no se habían violado los derechos del demandante. Hizo notar que los granjeros pudieron llevar a cabo reuniones pacíficas en lugares concretos, como lo solicitaron de antemano, y que, cuando se desplazaron a las carreteras, la Policía no dispersó esas congregaciones a la fuerza. Las sanciones que se impusieron posteriormente no eran excesivas, bien que su naturaleza era penal¹⁴⁵.

El Relator Especial de las Naciones Unidas expresó su preocupación por la anuencia del Tribunal a permitir el uso del derecho penal en este contexto¹⁴⁶.

¹⁴³ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 156.

¹⁴⁴ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 151.

Véase también [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafo 119.

¹⁴⁵ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafos 176-183.

¹⁴⁶ [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán \(número tres\) y otras tres solicitudes»](#). Noviembre de 2015; párrafos 14 y 15.

9.4 Prohibiciones generales de reuniones en lugares particulares, como edificios públicos

El Relator Especial de las Naciones Unidas ha manifestado en varias ocasiones que las restricciones generales que se aplican a las reuniones por el lugar en que se celebran son intrínsecamente desproporcionadas y por lo tanto no deben imponerse¹⁴⁷. Esto comprende el espacio que esté fuera de edificios icónicos:

*los espacios que rodean edificios emblemáticos, como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos deberían considerarse también espacios públicos, y que debería permitirse que se celebraran reuniones pacíficas en ellos. A este respecto, la imposición de restricciones a "la hora, el lugar y la forma" deberían cumplir los estrictos criterios antes mencionados de necesidad y proporcionalidad.*¹⁴⁸

Esta posición cuenta con el respaldo de los entes regionales¹⁴⁹ y de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, que enfatiza que las reuniones deben tener lugar dentro del «alcance visual y auditivo» de la audiencia a que se dirijan¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 39; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39Add.1. 17 de junio de 2013; párrafo 62; AGNU: *Primer informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 25; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai; Misión a Omán*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25/Add.1; 27 de abril de 2015; párrafo 29; Relator Especial de las Naciones Unidas: *Amicus curiae frente a las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014 al respecto de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal*. 20 de agosto de 2015; párrafo 40; Relator Especial de las Naciones Unidas: *Amicus curiae del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el caso de la República de Kenia, en Nairobi, División Constitucional y de Derechos Humanos, petición 544 de 2015*. 11 de abril de 2016; párrafo 32.

¹⁴⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 66.

¹⁴⁹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafos 43 y 102; CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 83-84; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014*. Página 20; párrafo 25.

¹⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *Denis Turchenyak y otros contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 10 de septiembre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1948/2010; párrafo 7.4; *Pavel Kozlov y otros contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 7 de mayo de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/113/D/1949/2010; párrafo 7.4; y *Leonid Sudalenko contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 28 de diciembre de 2015. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/115/D/2016/2010; párrafo 8.4.

El TEDH ha encontrado repetidas veces que se han cometido violaciones de la libertad de reunión cuando las autoridades internas prohíben o dispersan por la fuerza las reuniones que se dan en las afueras de una gran variedad de edificios públicos, entre ellos las sedes de los parlamentos¹⁵¹, los edificios de oficinas del gobierno¹⁵², los tribunales de justicia¹⁵³ y la residencia de un primer ministro¹⁵⁴.

En el caso de *Lashmankin y otros contra Rusia*, los demandantes se quejaban contra una ley que prohibía celebrar reuniones públicas «en la inmediata vecindad» de distintos tipos de edificios, como tribunales de justicia, centros de detención, las residencias del presidente, instalaciones de producción que representaban riesgos, líneas férreas y oleoductos. El TEDH manifestó que:

*Sólo será posible justificar una prohibición general de las manifestaciones cuando haya un peligro verdadero de que se produzcan desórdenes que no se puedan evitar tomando otras medidas menos restrictivas. A este respecto, la autoridad debe tomar en cuenta el efecto de prohibir manifestaciones que por sí mismas no representan peligro para el orden público. La prohibición sólo podrá considerarse necesaria, con el significado que se le da en el párrafo segundo del Artículo 11 del Convenio, si la desventaja de que se termine por prohibir esas manifestaciones es claramente superada por las consideraciones de seguridad que justifiquen la prohibición, y si no hay posibilidad de evitar esos efectos indeseables de esta última mediante una circunscripción estricta de su alcance en términos de aplicación territorial y duración.*¹⁵⁵

En vista de las circunstancias del caso, el Tribunal llegó a la conclusión de que la ley en cuestión violaba el derecho a la libertad de reunión porque no «abordaba un riesgo preciso de seguridad pública, ni un riesgo preciso de desórdenes, con una afectación mínima del derecho de reunión»¹⁵⁶. Por ejemplo, la ley impedía que se llevara a cabo cualquier manifestación en las cercanías de un tribunal de justicia, no sólo las que se llevaran a cabo con la intención de interferir con la impartición de justicia¹⁵⁷.

Puede ser mayor el alcance de las restricciones que se imponga a las reuniones que se celebren dentro de edificios públicos. En el caso de *Taranenko contra Rusia* [*Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso*], el TEDH afirmó que la libertad de expresión «no exige la creación automática de derechos de entrada a la propiedad privada, o, ni siquiera, necesariamente, a la propiedad pública, como pueden serlo, por ejemplo, las oficinas y ministerios de gobierno»¹⁵⁸.

¹⁵¹ [Nurettin Aldemir y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 18 de diciembre de 2007; [Sáska contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012.

¹⁵² [Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia](#). TEDH. Sentencia de 14 de febrero de 2006. [Özbent y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 9 de junio de 2015.

¹⁵³ [Sergey Kuznetsov contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 23 de octubre de 2008. [Malofeyeva contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 13 de mayo de 2013; [Kakabadze y otros contra Georgia](#). TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2012.

¹⁵⁴ [Patyi y otros contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008.

¹⁵⁵ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 434.

¹⁵⁶ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 437.

¹⁵⁷ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 440.

¹⁵⁸ [Taranenko contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafo 78.

La demandante del caso de *Taranenko contra Rusia* fue arrestado junto con un grupo de unas cuarenta personas que ocuparon el área de recepción del edificio administrativo del presidente en Moscú, agitaron cartelones y distribuyeron volantes en que pedían la renuncia del presidente. La demandante afirmó no pertenecer al Partido Nacional Bolchevique, que organizó la protesta pero que asistió para recoger información para su tesis de Sociología. Después de que estuvo detenida durante casi un año a la espera de un juicio, a la señora Taranenko se le impuso una condena de tres años de prisión, suspendidos en libertad bajo palabra, por participar en desórdenes en masa. El tribunal que la juzgó consideró que era irrelevante la cuestión de si ella se había unido al acto para fines de investigación o no, puesto que había participado directamente en una violación del procedimiento de entrada al edificio, durante el cual los manifestantes empujaron a un guardia y destruyeron mobiliario (por el que luego pagaron una suma compensatoria). El TEDH notó que:

*La demandante y los demás participantes del acto de protesta deseaban llamar la atención de sus conciudadanos y de los funcionarios públicos a su desaprobación de las políticas del presidente y su demanda de que renunciara. Se trataba de un tema de interés público... Con todo, el Tribunal reitera que, a pesar de la importancia que se le reconoce a la libertad de expresión, en el Artículo 10 no se concede ninguna libertad de foro para el ejercicio de ese derecho. En particular, en esa disposición no exige la creación automática de derechos de ingreso a la propiedad privada, o ni siquiera, necesariamente, a la propiedad pública, como pueden serlo las oficinas y ministerios de gobierno.*¹⁵⁹

Luego el Tribunal valoró la proporcionalidad de la sanción que se impuso y la comparó con las sanciones que se impusieron en casos previos. Llegó a la conclusión de que la pena era claramente desproporcionada:

*La conducta de quienes protestaban, aunque implicó un cierto grado de trastorno y causó algunos daños, no llegó a ser violencia... si bien, por las exigencias del orden público, habría justificación para imponer una sanción por los actos de la demandante, el prolongado período de su encarcelamiento a la espera de un juicio y la larga sentencia de prisión que se le impuso, misma que fue suspendida, no guardaron proporción con el objetivo legítimo que se perseguía. El Tribunal considera que la sanción inusualmente severa que se impuso en el caso de que se ocupa debe haber tenido un efecto intimidatorio en la demandante y en las demás personas que participaron del acto de protesta*¹⁶⁰.

¹⁵⁹ [Taranenko contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafos 77-78.

¹⁶⁰ [Taranenko contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafos 93-95.

9.5 Reuniones que se celebren en propiedad privada

Las reuniones que tengan lugar en propiedades privadas gozan de la protección del derecho a la libertad de reunión¹⁶¹, lo cual significa que toda restricción que las autoridades impongan a esas reuniones debe cumplir los requisitos de [la prueba triple](#).

El derecho internacional no impone a los dueños de propiedades privadas ningún deber de consentir con que se lleven a cabo reuniones en ellas. Sin embargo, en el caso de *Appleby y otros contra el Reino Unido* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)]¹⁶², el TEDH afirmó que, si la privatización del espacio público alcanzare una etapa en que ya no fuere posible llevar a cabo protestas efectivas, podrá ser necesario que el Estado intervenga y garantice el acceso a los espacios privados.

De hecho, aunque los dueños de propiedades generalmente tienen derecho de decidir quién ha de entrar en ellas, para los fines de ejercer los derechos que tienen que ver con la libertad de reunión puede ser necesario que se tomen medidas positivas de protección, incluso en la esfera de las relaciones interpersonales¹⁶³.

El caso de *Appleby y otros contra el Reino Unido* fue presentado por tres personas y un grupo ambientalista que habían intentado recoger firmas para una petición en la entrada a «The Galleries», que es un centro comercial que construyó una sociedad anónima de desarrollo público a manera de nuevo centro de esa ciudad, y que posteriormente fue vendido a una empresa privada. El gerente del centro comercial denegó permiso para instalar una caseta en el centro comercial o en sus estacionamientos; e hizo referencia a la política de neutralidad del dueño. Los demandantes instalaron casetas en senderos públicos y en el antiguo centro de la ciudad.

Ante el TEDH, los demandantes arguyeron que el Estado tenía una responsabilidad directa por la interferencia con sus libertades de expresión y de reunión pacífica, puesto que el Estado construyó «The Galleries» en terrenos públicos y aprobó la cesión a propiedad privada. El Tribunal no estuvo de acuerdo. Concluyó que esa circunstancia no significaba que el Estado tuviera una responsabilidad directa de los actos del gerente¹⁶⁴. Los demandantes también arguyeron que el Estado tenía una responsabilidad indirecta, puesto que tenía la

¹⁶¹ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 22; [Cissé contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002; párrafos 39-40.

¹⁶² [Appleby y otros contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 6 de mayo de 2003.

¹⁶³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 84.

¹⁶⁴ [Appleby y otros contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 6 de mayo de 2003; párrafo 41.

obligación positiva de garantizar el ejercicio de sus derechos en el interior de «The Galleries», en vista de que el acceso al centro de la ciudad era indispensable para que se comunicaran efectivamente con el pueblo.

El Tribunal eligió analizar ese argumento en virtud de lo que se estipula en el Artículo 10 del CEDH (libertad de expresión), pero indicó que también cabía aplicar consideraciones en gran medida idénticas que se estipulan en el Artículo 11 (libertad de reunión pacífica)¹⁶⁵. Rechazó la idea de que exista un derecho automático de entrada a una propiedad para fines de expresarse; al mismo tiempo, aceptó que podría ser que surgiera para el Estado una obligación positiva de garantizar el acceso a esa propiedad en caso de que el ejercicio efectivo de la libertad de expresión se volviera imposible de otra manera:

Esa disposición [la del Artículo 10], sin perjuicio de la importancia que se le reconoce a la libertad de expresión, no concede ninguna libertad de foro para el ejercicio de ese derecho. Aunque es cierto que los sucesos de naturaleza demográfica, social, económica y tecnológica van cambiando la forma en que la gente se desplaza y entra en contacto con los demás, el Tribunal no ha sido convencido de que ello exige la creación automática de derechos de entrada a una propiedad privada, o, ni siquiera, necesariamente, a toda propiedad pública (las oficinas de gobierno y sus ministerios, por ejemplo). El Tribunal no excluye que, allí donde... la prohibición de acceso a una propiedad tuviere el efecto de impedir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, o donde se pudiese decir que la esencia de ese derecho estuviere destruida, podría ser que surgiera para el Estado la obligación positiva de proteger el disfrute de los derechos del Convenio mediante la regulación de los derechos de propiedad. Una localidad dominada por una empresa, donde la totalidad de la municipalidad estuviere controlada por un ente privado, puede ser un buen ejemplo de lo dicho.¹⁶⁶

En el caso que nos ocupa, sin embargo, el Tribunal decidió que no había evidencia suficiente de que a los demandantes en efecto se les impidió comunicar sus puntos de vista con sus conciudadanos. Los demandantes habrían podido recibir permiso de recoger firmas, por separado, de parte de los negocios que se encontraban en «The Galleries»; y habían hecho campaña en las vías de acceso público del área del antiguo centro de la ciudad.

¹⁶⁵ [Appleby y otros contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 6 de mayo de 2003; párrafo 52.](#)

¹⁶⁶ [Appleby y otros contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 6 de mayo de 2003; párrafo 47.](#)

10. La manera en que se celebren las reuniones

La libertad de reunión pacífica comprende el derecho a elegir de qué manera se habrá de organizar una reunión. El TEDH ha manifestado que:

*Para este Tribunal, el derecho a la libertad de reunión pacífica comprende el derecho a elegir la hora, el lugar y las modalidades de la reunión, dentro de los límites de lo que se estipula en el párrafo segundo del Artículo 11.*¹⁶⁷

Además, en el caso de *Women on Waves y otros contra Portugal* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)] , el Tribunal Europeo subrayó la importancia que la forma en que se lleve a cabo la actividad puede tener para quienes pretendan protestar:

*[D]ans certaines situations le mode de diffusion des informations et idées que l'on entend communiquer revêt une importance telle que des restrictions ... peuvent affecter de manière essentielle la substance des idées et informations en cause. Tel est notamment le cas lorsque les intéressés entendent mener des activités symboliques de contestation à une législation qu'ils considèrent injuste ou attentatoire aux droits et libertés fondamentaux*¹⁶⁸.

Cuya traducción no oficial es:

En ciertas situaciones, el modo de difusión de las informaciones e ideas que se quieran comunicar reviste tal importancia que las restricciones... pueden afectar de manera esencial la sustancia de las ideas e informaciones en cuestión. Tal es, notablemente, el caso en que los interesados pretenden llevar a cabo actividades simbólicas para contestar una legislación que consideran injusta o atentatoria contra los derechos y libertades fundamentales.

El caso de *Women on Waves y otros contra Portugal* se originó en la decisión de negarle a la nave *Borndiep* el ingreso a las aguas territoriales portuguesas. Las asociaciones demandantes habían fletado ese barco para usarlo en una campaña a favor de la despenalización del aborto y planeaban sostener reuniones a bordo, cuyos temas eran la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Las autoridades portuguesas enviaron un buque de guerra para asegurarse de que el barco no entrara en puerto.

¹⁶⁷ [Sáska contra Hungría. TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 21.](#)

¹⁶⁸ [Women on Waves y otros contra Portugal. TEDH. Sentencia de 3 de febrero de 2009; párrafo 39.](#)

Ante el TEDH, Portugal arguyó que a las demandantes no se les había prohibido expresarse, puesto que habrían podido organizar las reuniones en tierra. El Tribunal Europeo, sin embargo, consideró que la denegación del permiso de usar la nave restringió los derechos de las demandantes, pues la manera de diseminar sus ideas tenía importancia para ellas.

En l'occurrence, ce n'était pas uniquement le contenu des idées défendues par les requérantes qui était en cause mais également le fait que les activités choisies afin de communiquer de telles idées – comme les séminaires et ateliers pratiques en matière de prévention des maladies sexuellement transmissibles, de planning familial et de dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse – auraient lieu à bord du navire en cause, ce qui revêtait une importance cruciale pour les requérantes et correspondait à une activité menée depuis un certain temps par la première requérante dans d'autres Etats européens¹⁶⁹.

Cuya traducción no oficial es:

En este caso, no estaba en cuestión únicamente el contenido de las ideas que defendían las demandantes, sino igualmente que las actividades que eligieron a fin de comunicar esas ideas –como seminarios y talleres prácticos en materia de prevención de enfermedades de transmisión sexual, planificación familiar y despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo– habrían tenido lugar a bordo del barco en cuestión, lo cual estaba revestido de una importancia crucial para las demandantes y correspondía a una actividad que la primera de las demandantes ya había llevado a cabo por cierto tiempo en otros estados europeos.

El Tribunal reconoció el temor de las autoridades portuguesas de que el barco transportara medicamentos que podrían usarse para llevar a cabo abortos ilegales, pero consideró que podrían haber logrado sus objetivos tomando medidas menos restrictivas, en vez de negarle el ingreso al *Borndiep* y desplegar un barco de guerra contra una nave civil¹⁷⁰.

En algunos casos, las limitaciones que se impongan a la manera en que se celebren las reuniones –como el uso de equipo de amplificación de audio– puede ser justificable. Tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas¹⁷¹ como las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* de la OSCE/OIDDH¹⁷² y

¹⁶⁹ [Women on Waves y otros contra Portugal](#). TEDH. Sentencia de 3 de febrero de 2009; párrafo 39.

¹⁷⁰ [Women on Waves y otros contra Portugal](#). TEDH. Sentencia de 3 de febrero de 2009; párrafos 41-44.

¹⁷¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 59.

las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP¹⁷³ enfatizan que esas restricciones deben pasar [las pruebas de necesidad y proporcionalidad](#).

10.1 Restricciones de uso de máscaras, símbolos y vestimentas

El Relator Especial de las Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por la existencia de leyes que prohíben usar máscaras durante las reuniones; y ha indicado que puede haber motivos legítimos para cubrirse la cara durante una manifestación, entre los cuales está el miedo a una represalia¹⁷⁴. En las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* de la OSCE/OIDDH también se manifiesta que, en principio, se debe permitir usar máscaras para fines de expresión (más que para evitar un arresto)¹⁷⁵.

El uso de símbolos durante las reuniones, tanto en la vestimenta como en banderas, ha dado origen a un buen número de causas que se han llevado ante el TEDH. En términos generales, el Tribunal ha manifestado que:

*en la determinación de la proporcionalidad de una medida restrictiva, cumplen un papel muy importante el lugar y la hora en que se muestre el símbolo u otra expresión de muchos significados.*¹⁷⁶

En los casos de *Vajnai contra Hungría* y *Fratanoló contra Hungría* a los demandantes se les impuso sanciones por el uso de un «símbolo totalitario» en público, pues llevaban puesta una estrella roja de cinco puntas mientras participaban en una reunión. El Tribunal Europeo estaba consciente de que para algunas personas ese símbolo representa violaciones en masa de los derechos humanos en el comunismo, pero para otros representa la lucha en pro de una sociedad más justa; y además es el símbolo de varios partidos políticos que gozan de existencia legal en varios países¹⁷⁷. Era necesario proceder a un «análisis cuidadoso del contexto» para decidir si se permitía o no una prohibición¹⁷⁸. En este caso, el contexto no justificaba la prohibición:

¹⁷² OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafos 99-100.

¹⁷³ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafos 83-84; 90-91; 93; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África, 2014*; página 60; párrafo 19.

¹⁷⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Tercer informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014; párrafos 32-33.

¹⁷⁵ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafos 99-100.

¹⁷⁶ *Fáber contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 24 de julio de 2012; párrafo 55.

¹⁷⁷ *Vajnai contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 8 de julio de 2008; párrafo 52.

¹⁷⁸ *Vajnai contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 8 de julio de 2008; párrafo 53.

*para que se justificara una restricción de ese símbolo era necesario que existiera un peligro verdadero e inmediato de que cualquier movimiento o partido político restaurara la dictadura comunista. Sin embargo, el gobierno no ha demostrado la existencia de una amenaza tal... la prohibición en cuestión fue demasiado amplia, en vista de los muchos significados que puede tener una estrella roja... y no hay manera satisfactoria de separar los distintos significados del símbolo incriminado.*¹⁷⁹

¹⁷⁹ [Fratanoló contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 3 de noviembre de 2011; párrafo 25, en que se resume y respalda la sentencia del caso de [Vajnai contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 8 de julio de 2008. Véase también [Solari contra Moldavia](#). TEDH. Sentencia de 28 de marzo de 2017; párrafos 34-36.

11. Los procedimientos de notificación y autorización de reuniones

En muchas jurisdicciones existen procedimientos que deben seguir quienes organicen reuniones. La naturaleza y el contenido de cada uno difiere de país a país. Se puede establecer una diferencia importante entre los requisitos de autorización (es decir, los que se deben cumplir para recibir permiso previo de las autoridades para la celebración de una reunión) y los procedimientos de notificación previa (es decir, lo que se deben seguir para informar de antemano a las autoridades que se planea celebrar una reunión, sin que exista un deber de garantizarse un permiso).

11.1 ¿Son permisibles los requisitos de autorización?

La mayoría de las autoridades internacionales considera que es ilegítimo que exista un requisito de autorización previa para la celebración de reuniones.

El Relator Especial de las Naciones Unidas considera que los Estados no deben imponer requisitos de autorización¹⁸⁰, pues de esa manera convierten un derecho en un privilegio que otorgan las autoridades y hacen que recaiga en los organizadores la responsabilidad de cuestionar una denegación, en vez de que las autoridades deban justificar las restricciones¹⁸¹. La CIDH ha manifestado claramente que las reuniones no deben estar sujetas a requisitos de autorización:

*El ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización.*¹⁸²

Comparten este punto de vista la OSCE/OIDDH en sus *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*¹⁸³ y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP¹⁸⁴

¹⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 28; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 52.

¹⁸¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán (número tres) y otras tres solicitudes». Noviembre de 2015; párrafos 9 y 10.

¹⁸² CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 139; véanse también CIDH: *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión 2005*. OEA/SER.L/V/II.124, Documento 7. 27 de febrero de 2006. Capítulo V; párrafo 95; y CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 65.

¹⁸³ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 118.

¹⁸⁴ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 71; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África*, 2014. Página 63; párrafo 23.

El Comité de Derechos Humanos no ha asumido ninguna posición manifiesta al respecto de los requisitos de autorización, pero ha dejado claro que ningún procedimiento que se estipule puede usarse para reprimir en la práctica el derecho a la libertad de reunión:

*...aunque en principio un Estado parte puede establecer un sistema destinado a alcanzar un equilibrio entre la libertad del individuo de difundir información y de participar en una reunión pacífica y el interés general en el mantenimiento del orden público en un ámbito determinado, tal sistema no puede funcionar de forma incompatible con el objetivo y el propósito de los artículos 19 y 21 del Pacto.*¹⁸⁵

A diferencia de la mayoría de las autoridades, el TEDH acepta en principio que los requisitos de autorización de asambleas pueden ser legítimos, aunque sólo al grado que su objetivo sea permitir que las autoridades cumplan su deber de facilitar la reunión:

*...la notificación e incluso los procedimientos de autorización de una congregación pública normalmente no usurpan la esencia del derecho que se estipula en el Artículo 11 del Convenio, en tanto el propósito del procedimiento sea el de permitir que las autoridades tomen las medidas razonables y apropiadas para garantizar que cualquier reunión, reunión o congregación transcurra sin contratiempos.*¹⁸⁶

Tanto el Comité de Derechos Humanos como el TEDH han articulado varios parámetros importantes que se deben respetar en los procedimientos que establezcan las autoridades y con frecuencia han afirmado que no se justifica denegar una autorización, dispersar una reunión que no haya sido autorizada ni imponer sanciones contra organizadores o participantes, porque tal interferencia [no tiene objetivo legítimo](#) o bien no es [necesaria y proporcional](#). Esta jurisprudencia se discute más extensamente en la sección de este documento que trata de [las consecuencias de no seguir el procedimiento prescrito](#).

11.2 ¿Son admisibles los requisitos de notificación previa?

En el derecho internacional se acepta que a las autoridades de cada país se les permite (aunque no se les obliga) solicitar que se les notifique de antemano de la celebración de una reunión. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que:

¹⁸⁵ [Galina Youbko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 24 de abril de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1903/2009; párrafo 9.5.

¹⁸⁶ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 147 (se omiten las referencias); véase también [Rassemblement Jurassien et Unité Jurassienne contra Suiza](#). Comisión Europea de Derechos Humanos. Sentencia de 10 de octubre de 1979; párrafo 3.

*...el requisito de notificar a la Policía de las manifestaciones que se pretenda llevar a cabo en un lugar público, con una antelación de seis horas con respecto al inicio de la manifestación, puede no ser compatible con las limitaciones permitidas que se presentan en el Artículo 21 del Pacto.*¹⁸⁷

El TEDH ha manifestado que los procedimientos de notificación son permisibles «al grado que no representen un obstáculo oculto para la libertad de reunión pacífica»¹⁸⁸.

La lógica de un procedimiento de notificación es que permite que las autoridades del Estado faciliten y salvaguarden el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica; que protejan la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de terceros; y que cumplan [la obligación de desviar el tránsito](#) y desplegar seguridad cuando fuere necesario¹⁸⁹. En palabras de la CIDH:

*...la exigencia establecida en algunas legislaciones de un aviso previo a las autoridades sobre la realización de una protesta social es compatible con el derecho de reunión, cuando tiene por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal del resto de la comunidad, así como facilitar al Estado tomar las providencias necesarias para brindar una protección adecuada a los participantes de la misma.*¹⁹⁰

De manera consistente con esta lógica, el Relator Especial de las Naciones Unidas, la OSCE-OIDDH en sus *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP recomiendan que sólo se pida notificación cuando se espere un gran número de participantes, o bien sólo para ciertos tipos de reunión, como las reuniones en que los organizadores razonablemente esperen que se produzcan trastornos¹⁹¹.

¹⁸⁷ [Kivenmaa contra Finlandia](#). Comité de Derechos Humanos. Opinión de 9 de junio de 1994. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/50/D/412/1990; párrafo 9.2.

¹⁸⁸ [Éva Molnár contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 37.

¹⁸⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 26-28.

¹⁹⁰ CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 137. En la misma línea, véanse CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 71-76; *CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014*. Página 60; párrafo 5; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 4.1; *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 147.

¹⁹¹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 4.1; [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 28; CADHP, *Directrices*

Los procedimientos de notificación están sujetos a una evaluación de proporcionalidad. Ningún procedimiento de notificación puede ser oneroso ni burocrático; y la antelación de notificación necesaria no debe ser excesiva¹⁹². En el caso de *Poliakov contra Belarús*, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos criticó que a los organizadores de reuniones se les impusiera el requisito de asegurarse de recibir diversos compromisos escritos de los departamentos de gobierno de sus localidades:

*El Comité observa que las restricciones impuestas a la libertad de reunión del autor se fundamentaron en disposiciones de derecho interno e incluyeron los gravosos requisitos de obtener tres compromisos distintos por escrito de tres diferentes departamentos administrativos, lo cual podría haber convertido en ilusorio el derecho del autor a manifestarse. No obstante, el Estado parte no presentó argumentos sobre los motivos por los cuales esas restricciones eran necesarias 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.*¹⁹³

En el caso de *Lashmankin y otros contra Rusia*, el TEDH ha criticado el requisito que existe en la legislación rusa, que exige notificar con mucha antelación pero a la vez en un plazo breve (no antes de quince días ni después de diez días antes de la fecha en que se pretenda llevar a cabo la reunión pública). El TEDH afirmó que la «aplicación automática e inflexible» de este requisito viola el derecho a la libertad de reunión pacífica¹⁹⁴.

11.3 Las reuniones espontáneas no deben ser sometidas a los procedimientos de notificación previa

Muchas fuentes del derecho internacional concuerdan en que las reuniones espontáneas que se celebran a manera de respuesta rápida a un suceso inesperado no deben estar sujetas a los procedimientos de notificación previa. Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas¹⁹⁵, la

[para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 71-76; [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África](#), 2014. Página 62; párrafo 9.

¹⁹² [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directriz 4.1; [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafos 51-58; CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 71-76; [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África](#), 2014. Página 62; párrafo 12.

¹⁹³ [Vasily Poliakov contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 17 de julio de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/111/D/2030/2011; párrafo 8.3.

¹⁹⁴ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 456. Nótese que la solicitud de trasladar el caso a la Gran Sala está pendiente a la fecha (mayo de 2017).

¹⁹⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas

OSCE/OIDDH en sus *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*¹⁹⁶ y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP¹⁹⁷ subrayan que las reuniones espontáneas deben gozar de reconocimiento de ley y quedar exentas del requisito de notificación previa.

En el caso de *Bukta y otros contra Hungría* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el TEDH afirmó que las autoridades nacionales no debían dispersar, por falta de notificación previa, ninguna reunión pacífica que se celebre como respuesta inmediata a un suceso político.

*En opinión de este Tribunal, en circunstancias especiales, cuando, ante un suceso político, puede haber justificación para una respuesta inmediata que adopte la forma de una manifestación, la decisión de dispersar una reunión pacífica tal únicamente por la falta de cumplimiento del requisito de notificación previa, sin que los participantes hayan tenido ninguna conducta ilegal, representa una restricción desproporcionada a la libertad de reunión pacífica.*¹⁹⁸

Los demandantes del caso de Bukta y otros contra Hungría eran parte de un grupo de unas ciento cincuenta personas que se congregaron para hacer una demostración frente a un hotel de Budapest en que el Primer Ministro de Rumania era el anfitrión de una recepción. Un día antes, el Primer Ministro de Hungría había anunciado que iba a asistir a la reunión. En opinión de los demandantes, el Primer Ministro húngaro debía abstenerse de participar en la reunión, puesto que conmemoraba el día nacional de Rumania, que a su vez conmemora una reunión que se celebró en 1918 para declarar la unión de Transilvania a Rumania. Antes de esa fecha, Transilvania había estado bajo control de Hungría.

La Policía también se hizo presente durante la manifestación. Después de que se oyó un ruido muy fuerte, la Policía consideró que existía un riesgo para la seguridad de los presentes en la recepción y obligó a los manifestantes a retroceder a un parque contiguo al hotel, donde, poco después, los manifestantes se dispersaron.

Los demandantes procuraban una revisión judicial de la decisión de dispersarlos. Los tribunales de justicia de Hungría afirmaron que la dispersión había estado justificada y había sido necesaria porque no se

[A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 91](#); [AGNU: Informe sobre los Defensores de los Derechos Humanos de la Representante Especial del Secretario General, Hina Jilani, a la Asamblea General; A/61/312; 5 de septiembre de 2006; párrafo 97.](#)

¹⁹⁶ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\).](#) Segunda edición, 2010. Directriz 4.2.

¹⁹⁷ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 75; [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014. Página 62; párrafo 13.](#)

¹⁹⁸ [Bukta y otros contra Hungría. TEDH. Sentencia de 17 de julio de 2007; párrafo 36.](#) Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

había observado el límite de tiempo que prevé la ley húngara, de tres días para informar a la Policía de la celebración prevista de una reunión.

El TEDH afirmó que:

El fundamento legal para la dispersión de la reunión que organizaron los demandantes descansa exclusivamente en la falta de notificación previa. Los tribunales basaron su decisión de declarar legales las medidas policiales únicamente en razón de ese argumento y no tomaron en cuenta otros aspectos del caso; en particular, la naturaleza pacífica de la reunión...

En las circunstancias del caso que nos ocupa, no informar al público con suficiente antelación de la intención del Primer Ministro de asistir a la recepción hizo que a los demandantes sólo tuvieran las opciones de renunciar completamente a su derecho de celebrar reuniones pacíficas o ejercerlo desafiando los requisitos administrativos.

En opinión de este Tribunal, en circunstancias especiales, cuando, ante un suceso político, puede haber justificación para una respuesta inmediata que adopte la forma de una manifestación, la decisión de dispersar una reunión pacífica tal únicamente por la falta de cumplimiento del requisito de notificación previa, sin que los participantes hayan tenido ninguna conducta ilegal, representa una restricción desproporcionada a la libertad de reunión pacífica.

A este respecto, el Tribunal nota que no existe evidencia que sugiera que los demandantes representaron un peligro para el orden público más allá del nivel del trastorno menor que toda reunión que se celebre en un lugar público causa inevitablemente.

Tomando en cuenta las consideraciones antedichas, para este Tribunal no hay lugar para considerar que la dispersión de la reunión pacífica que organizaron los demandantes es necesaria en una sociedad democrática a fin de lograr los objetivos trazados¹⁹⁹.

Sin embargo, el TEDH ha advertido que el derecho a celebrar manifestaciones espontáneas «podría prevalecer sobre la obligación de dar notificación previa de reuniones públicas sólo en circunstancias especiales; a saber: si se justifica una respuesta inmediata, en forma de manifestación, ante un suceso actual»²⁰⁰. El Tribunal ha considerado que el haber una corte emitido una sentencia

¹⁹⁹ [Bukta y otros contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 17 de julio de 2007; párrafo 36. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁰⁰ [Éva Molnár contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 38; véase también [Mehtiyev y otros contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 6 de abril de 2017; párrafo 46.

constituye una «circunstancia especial»²⁰¹. En el caso de *Mehtiyev y otros contra Azerbaiyán*, el Tribunal consideró que la muerte de un veterano de guerra discapacitado que se quemó a lo bonzo a modo de protesta contra injusticias burocráticas era una «circunstancia especial»; sin embargo, la muerte de un soldado no lo era, porque, por la propia admisión del demandante, las muertes entre miembros del ejército ya habían sido un problema más extendido por más largo tiempo²⁰².

Debe hacerse notar que incluso si una reunión no está exenta de un procedimiento de notificación, no notificar, en sí mismo, no justifica la dispersión ni otras interferencias de las autoridades.

11.4 Las autoridades deben responder oportunamente a las notificaciones

Una vez que reciban notificación previa de una reunión, las autoridades deben acusar recibo, de manera expedita, y dar razones claras de cualquier restricción que quieran imponer. En palabras del TEDH:

*Las autoridades gozan de una amplia facultad discrecional para elegir qué medios van a usar para comunicarse con los organizadores... Sin embargo... este Tribunal considera que, cualquiera que sea, con el método que se elija se debe garantizar que se informe a los organizadores de cualquier decisión que las autoridades tomen al respecto, con una prolongada antelación a la reunión prevista; y de tal manera que se garantice el derecho a la libertad de reunión pacífica que sea práctico y efectivo y no teórico ni ilusorio. En efecto, si a los organizadores no se les informa oportunamente de la aprobación de las autoridades, o bien de la propuesta de cambiar el lugar, la hora o la manera en que se haya de llevar a cabo la reunión prevista, los organizadores podrían no contar con tiempo suficiente para anunciarles a los participantes cuál será la hora y el lugar aprobados para la reunión; y hasta puede ser que deban abandonarla.*²⁰³

La OSCE/OIDDH, en sus Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, recomienda que, a falta de una respuesta expedita de parte de las autoridades, a los organizadores se les debe permitir proseguir con la reunión como se haya anunciado²⁰⁴.

11.5 ¿De qué manera pueden responder las autoridades a la circunstancia de que no se siga un procedimiento establecido?

²⁰¹ *Khalilova y Ayyubzade contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 6 de abril de 2017; párrafo 41.

²⁰² *Mehtiyev contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 6 de abril de 2017; párrafos 46-47.

²⁰³ *Lashmankin y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 457.

²⁰⁴ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 120.

Si una reunión es pacífica, que sea ilegal según la legislación nacional –por ejemplo, porque no se observó un procedimiento de notificación o autorización– no justifica por sí mismo la interferencia con el derecho de reunión. El Relator Especial de las Naciones Unidas ha manifestado que:

*La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión... ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad.*²⁰⁵

El TEDH ha afirmado lo siguiente:

*Una situación ilegal, como el organizar una manifestación sin autorización previa, no necesariamente justifica que se interfiera con el derecho a la libertad de reunión. Aunque las reglas que rigen las reuniones públicas, como el sistema de notificación previa, son indispensables para que las manifestaciones públicas tengan lugar sin contratiempos, puesto que permiten que las autoridades minimicen los trastornos de tránsito y tomen otras medidas de seguridad, darles vigencia no puede ser un fin en sí mismo... La falta de autorización previa y la consiguiente «ilegalidad» de la medida no les dan carta blanca a las autoridades; siempre las restringe el requisito de proporcionalidad que se estipula en el Artículo 11*²⁰⁶

A la vez, el TEDH también ha advertido que este principio «no puede llevarse más allá porque la falta de notificación previa nunca puede constituir fundamento legítimo para dispersar a una muchedumbre»²⁰⁷.

Sobre la base de la jurisprudencia internacional, se hace evidente que los siguientes factores deciden si una interferencia con una asamblea que no se haya anunciado por adelantado viola la libertad de reunión pacífica: (1) si existe un riesgo para el orden público, u otro objetivo legítimo que no pueda gestionarse; (2) si a quienes participen en la reunión efectivamente se les da la oportunidad de manifestar sus puntos de vista; (3) si las autoridades se abstienen del uso de fuerza innecesaria o de la imposición de sanciones desproporcionadas.

Como ya se indicó, se debe dar muestra de particular tolerancia para con las reuniones espontáneas que tengan lugar como reacción inmediata a un suceso reciente.

²⁰⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 29.](#)

²⁰⁶ [Kudrevičius y otros contra Lituania. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafos 150-151 \(se omiten las referencias\).](#)

²⁰⁷ [Éva Molnár contra Hungría. TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 37.](#)

Sólo un riesgo genuino para el orden público u otro objetivo legítimo pueden justificar una interferencia

Interferir con una reunión de la que no se haya dado notificación previa sólo puede justificarse si existe un riesgo genuino de que se perjudique un objetivo legítimo, como la protección del orden público.

De acuerdo a la CIDH, la amenaza debe ser seria e inminente y no futura ni générica:

*las manifestaciones públicas en donde participen las defensoras y los defensores de derechos humanos o cualquier otra persona, sólo pueden ser limitadas con el fin de evitar la concreción de amenazas que sean serias e inminentes, sin bastar un peligro eventual.*²⁰⁸

El Comité de Derechos Humanos adoptó el mismo enfoque. En el caso de *Praded contra Belarús*, por ejemplo, el autor de la comunicación fue arrestado y multado por participar en una manifestación, pequeña y pacífica pero no autorizada, a favor de los derechos de los homosexuales, que se llevó a cabo frente a la Embajada de Irán en Minsk. El Comité no encontró que las medidas que se tomaron en su contra tuvieran ningún objetivo legítimo:

*... cuando imponga restricciones al derecho a la libertad de reunión pacífica, al Estado parte debe guiarle el objetivo de facilitar el derecho, en vez de procurar imponerle limitaciones innecesarias o desproporcionadas... El Estado Parte no ha intentado explicar por qué eran necesarias tales restricciones, ni si eran proporcionales para alguno de los propósitos legítimos que se estipulan en el párrafo primero del Artículo 19 y en la segunda oración del Artículo 21 del Pacto. El Estado Parte tampoco explicó de qué manera, en la práctica y en este caso, la participación del demandante en una manifestación pacífica en que sólo unas cuantas personas participaron podría haber violado los derechos y las libertades de terceros o representado una amenaza para la protección de la seguridad pública, el orden público o la salud y la moral públicas.*²⁰⁹

Al respecto de la respuesta que se dé a una asamblea de la cual no se haya dado notificación, el TEDH ha manifestado que «las medidas que la Policía deba tomar, en caso de que deba tomar alguna, deben depender principalmente de la seriedad de las molestias que cause»²¹⁰. Nunca se debe invocar el

²⁰⁸ CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 139.

²⁰⁹ *Praded contra Belarús*, Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafos 7.8-7.9.

²¹⁰ *Navalnyy contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2017 párrafo 49.

orden público como razón para dispersar una reunión, a menos que las autoridades actúen por una preocupación genuina:

A fin de que pudiera fundamentar su actuación en el objetivo de «impedir el desorden», al gobierno que responde a este procedimiento le correspondía demostrar que el haber omitido el demandante la notificación de una reunión pública, o su participación en una reunión de la que no se dio notificación, podían, de por sí, conducir al desorden, o en efecto lo produjeron; por ejemplo, en forma de disturbios públicos...²¹¹

Allí donde sea posible, la Policía debe permitir que la reunión prosiga; y debe la Policía tomar medidas menos importunas, como gestionar el tránsito o desviar a los manifestantes. En el caso de *Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán*, en que una manifestación pacífica fue dispersada con el argumento de que no había sido autorizada, el TEDH afirmó que se había violado un derecho:

No se ha argüido ni demostrado que a la Policía le habría resultado difícil contener o desviar a los manifestantes, o bien controlar la situación de otra manera, proteger la seguridad pública y evitar cualquier posible desorden o crimen. Tampoco se ha demostrado... que la manifestación representara un alto nivel de trastorno del orden público. De lo que se sigue que las autoridades no han aducido razones relevantes ni suficientes que justificaran la dispersión de la manifestación²¹²

En la jurisprudencia del TEDH se encuentra la clara posición de que las autoridades nacionales no deben usar un enfoque demasiado formalista para con las violaciones del procedimiento que se siga para celebrar reuniones. El Tribunal ha criticado la rápida dispersión de una reunión que la Policía ya había anticipado en virtud de informes de inteligencia, aunque no se dio notificación formal a las autoridades, y que la Policía podría haber facilitado para minimizar los trastornos del orden público²¹³. En otro caso, una violación intrascendente del plazo para notificaciones (ocho días, en vez de los diez que se estipulaban por ley) no justificaba la imposición de una multa²¹⁴. En el caso de *Tahirova contra Azerbaiyán*, el Tribunal consideró que fue desproporcionada la dispersión por la fuerza de una manifestación pacífica, sólo porque se había extendido algo más allá de la hora en que se había programado que terminara²¹⁵.

²¹¹ [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 136.

²¹² [Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 61.

²¹³ [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-53.

²¹⁴ [Sergey Kuznetsov contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 23 de octubre de 2008; párrafo 43.

²¹⁵ [Tahirova contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafos 71-75.

Antes de que se les disperse, los manifestantes deben tener la oportunidad de comunicar sus puntos de vista

En un buen número de casos, el TEDH ha enfatizado que, incluso cuando exista fundamento para dispersar una reunión, las autoridades deben dar muestra de un grado apropiado de paciencia y, en la medida de lo posible, permitir que los manifestantes efectivamente tengan la oportunidad de transmitir sus puntos de vista antes de que se interfiera con la reunión²¹⁶.

En el caso de *Oya Ataman contra Turquía* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], por ejemplo, la reunión se había llevado a cabo por apenas unos treinta minutos cuando las autoridades interfirieron, con el argumento de que la manifestación era ilegal e iba a trastornar el tránsito en hora pico. El TEDH manifestó estar «particularmente sorprendido por la impaciencia de las autoridades para procurar el fin de la manifestación», tomando en cuenta que la misma no representaba «peligro para el orden público, aparte, tal vez, de trastornos de tránsito»²¹⁷.

En el caso de *Oya Ataman contra Turquía*, la demandante había organizado una manifestación de entre cuarenta y cincuenta personas en una plaza central de Estambul, en forma de una marcha que fue seguida por una declaración para la prensa, a fin de protestar contra los planes de contar con celdas de alta seguridad en régimen de aislamiento (las denominadas «de tipo F»). La Policía rápidamente pidió que los manifestantes se dispersaran, puesto que no haber dado notificación previa significaba que la reunión era ilegal y probablemente iba a causar problemas de orden público a una hora pico. Una vez que los manifestantes se negaron, la Policía hizo uso de gas pimienta y arrestó a treinta y nueve manifestantes, incluida la demandante. El TEDH consideró que esos actos eran desproporcionados:

En el caso que nos ocupa... la notificación habría permitido que las autoridades tomaran las medidas necesarias para minimizar los trastornos de tránsito que la manifestación podría haber causado durante la hora pico...

Sin embargo, no se tiene evidencia que sugiera que el grupo en cuestión representaba un peligro para el orden público, aparte de la posibilidad de que afectara el tránsito. Se reunieron, como máximo, cincuenta personas, que deseaban llamar la atención a un cierto tema. Este Tribunal observa que la concentración inició aproximadamente a medio día en punto y terminó cuando el grupo fue arrestado, en un lapso de

²¹⁶ [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 41; [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51; [Aytaş y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 8 de diciembre de 2009; párrafo 31; [Tahirova contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafo 73.

²¹⁷ [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 41. Véase también [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51.

una media hora. Este Tribunal quedó particularmente sorprendido por la impaciencia de las autoridades para procurar el fin de la manifestación... En opinión de este Tribunal, es importante que, allí donde los manifestantes no se involucran en actos de violencia, las autoridades den muestra de un cierto grado de tolerancia para con las reuniones pacíficas si es que a la libertad de reunión que se garantiza en el Artículo 11 del Convenio no quedará desprovisto de toda sustancia.

De acuerdo con todo esto, el Tribunal considera que en el caso que nos ocupa fue desproporcionada la intervención por la fuerza de la Policía²¹⁸.

Por el contrario, en el caso de *Éva Molnár contra Hungría* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], la reunión se prolongó durante varias horas antes de que las autoridades la dispersaron, a pesar de que se afectaba el tránsito. A las autoridades no se les dio notificación previa de la reunión; y trataron ellas, infructuosamente, de gestionar el flujo de tránsito. En este caso el TEDH falló que las autoridades nacionales dieron un «tiempo suficientemente largo» para que los manifestantes se hicieran oír²¹⁹.

La manifestación de que se trata en el caso de *Éva Molnár contra Hungría* se produjo a consecuencia de las elecciones que se celebraron en Hungría en abril de 2002. Los observadores internacionales consideraron que las elecciones fueron justas, pero algunas personas del país pensaron que las elecciones estaban arregladas. En julio, unas cuantas semanas antes de que, como manda la ley, se ordenara la destrucción de las papeletas de votación, varios cientos de manifestantes bloquearon con sus carros un puente céntrico de Budapest y exigieron un recuento de los votos. Una vez que la Policía dispersó esa congregación, se produjo otra en la plaza Kossuth, a la cual la demandante se unió. Hubo trastornos serios del tránsito y del transporte público, incluso de la circulación de tranvías y trolebuses. Al inicio, la Policía intentó permitir que siguiera normalmente la circulación de tránsito, pero en algún momento tuvo que cerrar algunas calles cercanas. Transcurridas algunas horas, la Policía dispersó la manifestación sin hacer uso de la fuerza. A la demandante no se le sometió a causa judicial, pero se consideró que haber hecho terminar la protesta era una violación de su derecho de reunión. El TEDH no estuvo de acuerdo:

La demandante dispuso de un tiempo suficientemente largo para mostrar su solidaridad con sus compañeros manifestantes... la interferencia final con la libertad de reunión de la demandante no parece haber sido irracional. [El Tribunal] considera que la Policía dio muestras de la tolerancia necesaria para con la manifestación, aunque no tenía conocimiento previo de la misma cosa que, en opinión de este Tribunal, inevitablemente trastornó la circulación del tránsito y produjo un cierto trastorno del orden público. A este respecto, el caso que nos

²¹⁸ [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafos 39-42.

²¹⁹ [Éva Molnár contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 43.

ocupa es diferente de otros, en que la dispersión se produjo muy rápidamente²²⁰.

Las autoridades deben abstenerse de usar la fuerza o imponer sanciones innecesariamente

Las interferencias con reuniones de las que no se haya dado notificación siempre deben pasar la prueba triple, incluso los principios de [necesidad y proporcionalidad](#). El TEDH ha manifestado:

El método de que haga uso la Policía para desanimar a los manifestantes, retenerlos en un lugar en particular o dispersar la manifestación también es un factor importante para valorar la proporcionalidad de la interferencia²²¹.

En repetidas ocasiones, el Tribunal ha condenado el despliegue de medios de fuerza (lo que comprende el uso de gas pimienta, gas lacrimógeno o cachiporras) para [dispersar](#) reuniones «ilegales» pero pacíficas que no representen riesgo a no ser la posibilidad de trastornar el tránsito²²².

Más allá de la cuestión de la dispersión está la de si las autoridades pueden imponer una sanción a los organizadores y participantes una vez que la reunión haya concluido. El Relator Especial de las Naciones Unidas ha manifestado que:

La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión... ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad.²²³

En un *amicus curiae* que trata de las sanciones penales que se impusieron a los organizadores de una congregación de la que no se dio notificación previa, el Relator Especial subrayó que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica [no debe ser criminalizado](#):

En ausencia de cualquier otra conducta punible, sancionar el mero hecho de no haber dado notificación de una reunión pacífica significa, de facto, que se penaliza el ejercicio del derecho a la libertad de reunión

²²⁰ [Éva Molnár contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 43 (se omiten las referencias).

²²¹ [Kudrevičius y otros contra Lituania](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 151.

²²² [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafos 41-43; [Balçık y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-53; [Aytaş y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 8 de diciembre de 2009; párrafos 31-33.

²²³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 29.

*pacífica... En la ley del Estado de una democracia no cabe el uso de definiciones de delitos o penas, incluidas las administrativas, que en lo esencial criminalicen el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica u otras actividades que de cualquier otra manera estén protegidas por el derecho internacional en materia de derechos humanos.*²²⁴

El Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África de la CADHP también ha manifestado que «en ningún caso podrá imponerse penas a los organizadores de una reunión, ni dispersarse una reunión por la mera falta de notificación»²²⁵.

El TEDH ha tomado posiciones aparentemente contradictorias al respecto. En varias ocasiones, ha afirmado que «puesto que los Estados tienen derecho de exigir autorización, deben poder también imponer sanciones a quienes participen en manifestaciones que no cumplan ese requisito»²²⁶. Esto parece ir en contra del bien establecido principio fundamental del TEDH, según el cual quien participe en una reunión pacífica que no ha sido prohibida «no puede ser sometido a una sanción... en tanto no haya cometido ningún acto reprobable en esa ocasión»²²⁷.

El fallo de 2016, que se refiere al caso de *Novikova y otros contra Rusia*, contribuye en parte a resolver la contradicción, al menos para las reuniones no muy numerosas. A buen número de los demandantes del caso se les impuso multas administrativas por llevar a cabo manifestaciones sin haber dado notificación previa a las autoridades. Los demandantes afirmaban que habían llevado a cabo protestas individuales, que, según las leyes rusas, están exentas del requisito de notificación; el gobierno cuestionó ese aserto, pero aceptó que en ninguna manifestación habían participado más de seis personas. En su fallo, el TEDH afirmó que deben existir «agravantes» para que se pueda imponer una pena por no haber dado notificación. El Tribunal observó que, según las leyes rusas, «no es necesario dar prueba de daños reales o potenciales para que se imponga una condena por falta de notificación previa»²²⁸. Consideró que imponer una condena a los demandantes por la mera violación de la ley – siendo que sus protestas no representaban ningún riesgo creíble– no era necesario para ningún objetivo legítimo:

Este Tribunal no puede ver cuál objetivo legítimo, en los términos del Artículo 10 del Pacto, genuinamente buscaban las autoridades alcanzar. No puede el Tribunal discernir razones suficientes que constituyan una

²²⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas: *Amicus curiae interpuesto ante el Supremo Tribunal de Sudáfrica, División del Cabo Occidental, en el caso número A431/15*. 31 de marzo de 2017; párrafos 62-63

²²⁵ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 71 y 99; *CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África, 2014*; página 75; párrafo 53.

²²⁶ *Ziliberberg contra Moldavia*. TEDH. Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2. Véanse también: *Skiba contra Polonia*. TEDH. Sentencia de 7 de julio de 2009; *Rai y Evans contra el Reino Unido*. TEDH; Sentencia de 17 de noviembre de 2009; *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 149.

²²⁷ *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 149; véase también *Ezelin contra Francia*, TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafo 54 (con traducción no oficial a español [en este enlace](#)); *Galstyan contra Armenia*, TEDH. Sentencia de 15 de noviembre de 2007; párrafo 115.

²²⁸ *Novikova y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 195.

«necesidad social apremiante» para imponer una condena por la inobservancia del requisito de notificación... En efecto, no estaba en riesgo ninguna consideración convincente que se relacionara con la seguridad pública, la prevención de desórdenes ni la protección de los derechos ajenos. La única consideración relevante era la necesidad de punir la conducta ilegal. En este contexto, tal consideración no es suficiente... a falta de cualquier agravante.»²²⁹

El Tribunal también advirtió que las elevadas multas máximas que se estipulan en las leyes rusas «conducen a la creación de un “efecto intimidatorio” en el recurso legítimo a la protesta»²³⁰. Anteriormente, el Tribunal había insistido en que cualquier sanción que se imponga debe [guardar la debida proporción](#)²³¹. En el caso de *Hyde Park y otros contra Moldavia* (números 5 y 6), por ejemplo, consideró que las multas de ochocientos leus moldavos (cerca de USD 63.00 en aquel momento) por organizar manifestaciones no autorizadas eran «desproporcionadas y por lo tanto innecesarias en una democracia»²³².

El Comité de Derechos Humanos también insiste en la necesidad de que toda sanción debe ser necesaria y proporcional. En el caso de *Praded contra Belarús*, donde el autor fue multado por participar en una manifestación pacífica pero no autorizada pro derechos de los homosexuales que se celebró frente a la Embajada de Irán en Minsk, el Comité manifestó:

El Comité observa que, si bien velar por la seguridad de la embajada de un país extranjero puede considerarse un propósito legítimo para restringir el derecho de reunión pacífica, el Estado parte debe justificar que la detención del autor y la imposición de una multa administrativa a este eran necesarios y proporcionales a dicho propósito.»²³³

²²⁹ [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 199.

²³⁰ [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 211.

²³¹ Véanse, por ejemplo, [Ziliberberg contra Moldavia](#). TEDH. Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2; [Hyde Park y otros contra Moldavia \(números 5 y 6\)](#). TEDH. Sentencia de 14 de septiembre de 2010; párrafo 47.

²³² [Hyde Park y otros contra Moldavia \(números 5 y 6\)](#). TEDH. Sentencia de 14 de septiembre de 2010; párrafo 47.

²³³ [Praded contra Belarús](#), Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.8; véase también [Androsenko contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 30 de marzo de 2016. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/116/D/2092/2011; párrafo 7.6.

11.6 Toda restricción que se imponga a una reunión debe anunciarse de manera expedita, dando las razones que la causen; y debe ser apelable

Si las autoridades deciden imponer una restricción a una reunión, deben informárselo de manera expedita a los organizadores; y debe existir un procedimiento expedito de apelación para que un ente especial e imparcial. Tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas²³⁴ como la CIDH²³⁵, la OSCE/OIDDH en sus *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica*²³⁶ y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP²³⁷ hacen recomendaciones a este respecto.

Por ejemplo, en las *Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión Pacífica en África* se manifiesta:

89. Toda condición que se imponga deberá comunicarse de manera expedita y por escrito a los organizadores de la reunión, junto con una explicación de la lógica de la condición.

89.1. La ley debe estipular un procedimiento claro a cuyo través, antes de la imposición de dichas condiciones, las autoridades habrán de comunicar sus preocupaciones a los organizadores de una reunión, de tal manera que se facilite la compartición de información y la creación de un enfoque mutuamente positivo con el que ambas partes estén de acuerdo. Durante este proceso, los organizadores no deben ser obligados ni coaccionados.

89.2. Allí donde el tiempo lo permita se deberá contar con un proceso de revisión administrativa en casos de conflicto.

*89.3. El recurso expedito a un tribunal independiente debe estar a disposición de los organizadores de reuniones que desafíen la decisión de las autoridades, en caso de que así lo deseen.*²³⁸

²³⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 42; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 64.

²³⁵ CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 139; CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 130.

²³⁶ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición. 2010. Notas explicativas; párrafos 66 y 132-140.

²³⁷ CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014*. Página 63; párrafo 21.

²³⁸ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 89; CADHP: *Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África*. 2017. Directriz 31.

El Relator Especial de las Naciones Unidas subraya la importancia de que las autoridades remitan por escrito las razones claras y adecuadas de cualquier restricción que impongan, a fin de permitir que los organizadores de las reuniones puedan apelar:

cuando las autoridades decidan restringir una reunión, deberán comunicar por escrito a sus organizadores cuáles son las "razones oportunas y completas", que deben cumplir el criterio estricto de necesidad y proporcionalidad, de las restricciones impuestas a la reunión para alcanzar objetivos legítimos²³⁹.

El TEDH ha afirmado que los organizadores de las reuniones deben tener acceso a un procedimiento de apelación que pueda llegar a una decisión antes de la fecha prevista para la reunión. Eso también implica que la ley **debe imponer plazos fatales**, dentro de los cuales las autoridades deberán actuar. En el caso de *Bączkowski y otros contra Polonia* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)] , a los demandantes se les negó permiso para montar un cierto número de reuniones contra la discriminación en Varsovia; y ellos habían presentado apelaciones contra esas denegaciones. Con el paso del tiempo, las apelaciones se mantuvieron, pero sólo después de que la fecha de las reuniones ya había pasado. El Tribunal concluyó que Polonia había violado el derecho a un recurso efectivo, como se indica en el Artículo 13 del CEDH:

Teniendo en mente que la hora de las concentraciones era crucial para sus organizadores y participantes; y que los organizadores les habían dado oportuna notificación a las autoridades competentes, este Tribunal considera que, en las circunstancias, el concepto de recurso efectivo implicaba la posibilidad de que se emitiera una sentencia antes de la hora de las reuniones previstas...

Si se impide que se ejerza en un momento propicio, la libertad de reunión bien puede quedar desprovista de significado.

Por lo tanto, este Tribunal es de la opinión de que para el efectivo goce de la libertad de reunión es importante que las leyes correspondientes estipulen plazos razonables en cuyos términos deban actuar las autoridades del Estado cuando tomen decisiones relevantes²⁴⁰.

²³⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 48.](#)

²⁴⁰ [Bączkowski y otros contra Polonia. TEDH. Sentencia de 3 de mayo de 2007; párrafos 81-83. Véanse también Alekseyev contra Rusia. TEDH. Sentencia de 21 de octubre de 2010; párrafo 98; Genderdoc-M contra Moldavia. TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2012; párrafos 35-38.](#)

Los demandantes del caso de *Bączkowski y otros contra Polonia* intentaron recibir permiso de las autoridades municipales de Varsovia para organizar una marcha y una serie de reuniones a fin de alertar a la opinión pública de la discriminación contra las minorías (sexuales, nacionales, étnicas y religiosas) y contra las mujeres y los discapacitados. Las autoridades denegaron el permiso para la marcha y para algunas reuniones, citando problemas de tránsito y el riesgo de enfrentamientos con otras manifestaciones ya previstas para esa misma hora.

Poco antes de la fecha prevista para las reuniones, el alcalde de Varsovia dijo en una entrevista que le hizo un periódico que iba a prohibir cualquier manifestación de los demandantes porque se oponía a la «propaganda pública de la homosexualidad», cosa que, según los demandantes, reveló las verdaderas razones de la denegación.

Los demandantes llevaron a cabo las marchas como las habían planeado, a pesar de la denegación. Las decisiones de las autoridades municipales fueron rechazadas posteriormente en apelaciones, pero los demandantes arguyeron ante el TEDH que todavía estaban en desventaja ante la Asamblea, porque la decisión se había producido sólo después de esa reunión.

El TEDH encontró que se había violado el derecho a la libertad de reunión pacífica, y, al llegar a esa conclusión, manifestó:

*La Corte reconoce que, a final de cuentas, las reuniones se llevaron a cabo en las fechas previstas. Sin embargo, los demandantes asumieron un riesgo al celebrarlas, en vista de la prohibición oficial que estaba vigente en ese momento. Las reuniones se llevaron a cabo sin la presunción de legalidad, presunción ésta que constituye un aspecto vital del ejercicio efectivo y sin trabas de las libertades de reunión y de expresión. El Tribunal observa que las denegaciones de autorización podrían haber tenido un efecto intimidatorio en los demandantes y en otros que participaran en las reuniones. También puede ser que hayan desanimado a otras personas de participar en las reuniones, por el motivo de que no contaban con autorización oficial y, por tanto, las autoridades no garantizaban protección oficial contra los contramarchistas hostiles que era posible que se presentaran*²⁴¹.

Además, se había producido una violación al derecho a un recurso efectivo:

Además, el Tribunal acepta que, a final de cuentas, las autoridades administrativas reconocieron que las decisiones de primera instancia que se dieron en el caso de los demandantes se dieron en violación de

²⁴¹ [Bączkowski y otros contra Polonia. TEDH. Sentencia de 3 de mayo de 2007; párrafo 67.](#)

las leyes correspondientes. Sin embargo, el Tribunal enfatiza que así lo reconocieron después de las fechas en que los demandantes planeaban llevar a cabo las manifestaciones... Teniendo en cuenta que la hora de las concentraciones era crucial para sus organizadores y participantes; y que los organizadores les habían dado oportuna notificación a las autoridades competentes, este Tribunal considera que, en las circunstancias, el concepto de recurso efectivo implicaba la posibilidad de que se emitiera una sentencia antes de la hora de las reuniones previstas...

Si una reunión se organiza después de que un cierto suceso social haya perdido su relevancia o importancia para un debate social o político del momento, el impacto de la reunión puede disminuir seriamente. Si se impide que se ejerza en un momento propicio, la libertad de reunión bien puede quedar desprovista de significado.

Por lo tanto, este Tribunal es de la opinión de que para el efectivo goce de la libertad de reunión es importante que las leyes correspondientes estipulen plazos razonables en cuyos términos deban actuar las autoridades del Estado cuando tomen decisiones relevantes²⁴².

En el caso de *Lashmankin y otros contra Rusia*, el TEDH agregó dos condiciones importantes que deben satisfacer los procesos de apelaciones que se abran contra restricciones que se impongan a una reunión. Primera, que el ente que conozca la apelación debe examinar no sólo si la restricción impuesta está [prescrita por ley](#), sino también si cumple los requisitos de [necesidad y proporcionalidad](#). Segunda, que la decisión no sólo debe emitirse, sino también ser susceptible de ponerse en vigor antes de la fecha de la reunión prevista:

Este Tribunal considera que los demandantes no tenían a su disposición un recurso efectivo que hubiera podido lograr que, antes de la fecha en que se planeaba celebrar una reunión, se emitiera una decisión judicial, susceptible de ponerse en vigencia, al respecto de la negativa de las autoridades a aprobar el lugar, la hora o la manera en que se ha de llevar a cabo una reunión pública. Además, el alcance de las revisiones judiciales se limitó a examinar la legalidad de la propuesta de cambiar el lugar, la hora o la manera en que se llevara a cabo una reunión pública y no incluía ninguna valoración de su «necesidad» y «proporcionalidad»...

Por tanto, se ha producido una violación del Artículo 13 del Convenio, junto con el Artículo 11 del Convenio²⁴³.

²⁴² [Bączkowski y otros contra Polonia](#). TEDH. Sentencia de 3 de mayo de 2007; párrafo 67. Véanse también [Alekseyev contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 21 de octubre de 2010; párrafo 98; [Genderdoc-M contra Moldavia](#). TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2012; párrafos 35-38.

²⁴³ [Lashmankin y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafos 360-61.

12. El sitio en que tengan lugar las reuniones

12.1 ¿Las autoridades están obligadas a permitir que se lleven a cabo varias manifestaciones al mismo tiempo?

En caso de que varios grupos deseen reunirse en el mismo lugar y a la misma hora, pero en manifestaciones distintas, las autoridades deben tomar todas las medidas posibles para facilitarlo, hasta donde les sea posible. El Relator Especial de las Naciones Unidas ha manifestado que:

En el caso de reuniones simultáneas, en el mismo lugar y hora, el Relator Especial considera que la buena práctica es la de permitir, proteger y facilitar todas las reuniones, siempre que sea posible²⁴⁴.

Repiten este punto de vista la OSCE/OIDDH en sus *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*²⁴⁵ y las Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África de la CADHP²⁴⁶.

En el caso de *Lashmankin y otros contra Rusia*, el TEDH afirmó que no era permisible la práctica de las autoridades rusas, de proponer automáticamente que se cambie el lugar de las reuniones previstas cuando coinciden con otra reunión. Sólo puede proponerse un cambio de lugar cuando haya razones genuinas por las cuales las dos reuniones no puedan celebrarse en el mismo lugar simultáneamente:

Este Tribunal considera que rehusarse a aprobar el lugar de una reunión pública, únicamente porque debe tener lugar a la misma hora y en el mismo lugar que otra reunión pública, y en ausencia de una indicación clara y objetiva de que ambas reuniones no pueden gestionarse debidamente mediante el ejercicio de las facultades policiales, constituye una interferencia desproporcionada con la libertad de reunión²⁴⁷.

²⁴⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 30; véanse también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 24.

²⁴⁵ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 3.5 y Notas Explicativas, párrafo 122.

²⁴⁶ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 97; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África*, 2014; página 65; párrafo 36.

²⁴⁷ *Lashmankin y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017; párrafo 42.

En las *Directrices* de la OSCE/OIDDH se sugiere que, de resultar genuinamente imposible celebrar ambos eventos a la misma hora, a las partes se les debe animar a encontrar una solución que sea mutuamente satisfactoria. En caso de que eso no fuere posible, se deberá encontrar un método que no sea discriminatorio para contribuir a dar lugar a las reuniones en sitios distintos, como puede serlo tirar suertes. En las *Directrices* se advierte que, aunque usar una regla en cuya virtud «el que pidió primero es al que se atiende primero» puede ser legítimo, también puede prestarse a abusos por medio de presentar una notificación adelantada de una reunión para impedir que se celebre otra que ya estaba prevista²⁴⁸.

12.2 ¿Cómo se debe gestionar las contramanifestaciones?

El deber de las autoridades de permitir que se celebren reuniones simultáneas adquiere una importancia particular cuando los participantes de una reunión protestan contra la otra. Esto se deriva del principio de que los manifestantes tienen [derecho de reunirse dentro del alcance visual y auditivo de la audiencia a la que se dirijan](#).

Al mismo tiempo, las autoridades también tienen la obligación de garantizar que las contramanifestaciones no tengan el efecto de inhibir el derecho a manifestarse. El Relator Especial de las Naciones Unidas enfatiza la importancia del papel de la aplicación de la ley a este respecto:

*Las contramanifestaciones para expresar desacuerdo con el mensaje de otras reuniones deben tener lugar, pero sin intentar disuadir a los participantes en las demás reuniones del ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica. En ese sentido es crucial la función de las fuerzas del orden para proteger y facilitar la celebración de esos actos*²⁴⁹.

Un lenguaje similar se puede encontrar en las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*²⁵⁰ de la OSCE/OIDDH y en las *Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión en África* de la CADHP²⁵¹.

En el caso de *Plataforma «Ärzte für das Leben contra Austria»* [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], el TEDH insistió en que [la libertad de reunión pacífica comprende el derecho a manifestar una opinión que a otros les resulte molesta u ofensiva](#). Las autoridades tienen la

²⁴⁸ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010, Notas explicativas; párrafo 122.

²⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 30; véase también: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafos 24-25.

²⁵⁰ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 123-124.

²⁵¹ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 97; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África*, 2014; página 65; párrafo 36.

obligación positiva de proteger a quienes participen en una reunión contra la violencia física de quienes se les opongan:

Puede ser que una manifestación moleste u ofenda a quienes se opongan a las ideas o afirmaciones que la manifestación procure fomentar. Sin embargo, debe ser posible que quienes participen en manifestaciones puedan participar sin temer que se verán sujetos a violencia física de parte de quienes estén en su contra; el temor como ese podría desalentar las asociaciones u otros grupos que respalden ideas o intereses comunes a expresar sus opiniones al respecto de temas sumamente controversiales que afecten a la comunidad. En una democracia, el derecho a llevar a cabo una contramanifestación no puede extenderse hasta la inhibición del derecho a ejercer el derecho de participar en una manifestación. La libertad de reunión pacífica genuina y efectiva no puede, por tanto, quedar reducida a un mero deber del Estado de no intervenir; un concepto puramente negativo no sería compatible con el objeto y propósito del Artículo 11 ... El Artículo 11 a veces exige que se apliquen medidas positivas, incluso en la esfera de las relaciones interpersonales, de ser necesario²⁵².

En el caso de la *Plataforma «Ärzte für das Leben contra Austria»*, los demandantes son una asociación de médicos que se oponen al aborto. En 1980 y 1982 llevaron a cabo en Austria dos manifestaciones que fueron interrumpidas por contramanifestantes, a pesar de la presencia de un numeroso contingente policial. La primera manifestación consistió de una celebración religiosa que se llevó a cabo en una iglesia, a la que siguió otra ceremonia en un altar que se encuentra en una colina. Los contramanifestantes interrumpieron la marcha de la colina mezclándose con los marchistas y gritando para acallar sus oraciones; y posteriormente interrumpieron la ceremonia religiosa del altar usando altoparlantes y tirándoles huevos y matones de hierbas. Cuando los ánimos se caldearon hasta el punto que había amenazas de que se desatara la violencia, unas unidades especiales antidisturbios se ubicaron entre los grupos opuestos. La segunda manifestación tuvo lugar en la plaza de la catedral de Salzburgo. Cien policías fueron enviados al lugar para separar a los participantes de sus contrarios y evitar el peligro de que se dieran ataques directos. En algún momento se dispersó a quienes estaban en la plaza para evitar cualquier perturbación de la ceremonia religiosa que llevaban a cabo los médicos.

El TEDH afirmó que la libertad de reunión pacífica le impone a los Estados el deber de tomar medidas positivas para garantizar que los participantes puedan llevar a cabo una manifestación sin temor a que

²⁵² [Plataforma «Ärzte für das Leben» contra Austria. TEDH. Sentencia de 21 de junio de 1988; párrafo 32.](#)
Traducción no oficial a español en [este enlace](#).

sus contrarios les sometan a violencia física. Sin embargo, el Tribunal también agregó que las autoridades gozan de amplia discreción para elegir las medidas más apropiadas, y que su obligación tiene que ver con su esfuerzo, y no con el resultado:

*Aunque los Estados Contratantes deben tomar medidas razonables y adecuadas para el desarrollo pacífico de las manifestaciones legales, no pueden garantizarlo absolutamente y tienen amplias facultades discrecionales en la elección de los medios que se han de utilizar...En esta materia, la obligación que asumen los Estados, en virtud del artículo 11 del Convenio, es la de tomar las medidas, no la de garantizar el resultado.*²⁵³.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal concluyó que, aunque se produjeron algunos incidentes, en lo general la Policía austríaca había tomado las medidas razonables y debidas y había logrado garantizar que las reuniones de los demandantes se celebraran hasta su conclusión. Por lo tanto, no hubo violación alguna al derecho a la libertad de reunión pacífica²⁵⁴.

Que una manifestación pueda atraer una contramanifestación violenta [no es fundamento para prohibirla ni trasladarla a otro sitio](#). Tampoco es posible prohibir la contramanifestación por el mero temor –aunque esté justificado– de una confrontación violenta. Dondequiera que sea posible, las autoridades deben tomar las medidas preventivas apropiadas. En el caso de *Fáber contra Hungría*, el TEDH manifestó:

*En el ejercicio del margen de apreciación que corresponde a un Estado, la violencia que se haya producido en reuniones similares y el impacto que una contramanifestación pueda tener en la manifestación a que se dirija son consideraciones de importancia para las autoridades, en lo que concierne al peligro de que se produzca una confrontación violenta entre los dos grupos –lo cual es un problema general de orden público–. La experiencia que se tenga por desórdenes previos es menos relevante allí donde, como en este caso, la situación permita que las autoridades tomen medidas preventivas, por ejemplo en forma de presencia policial que separe las dos reuniones y ofrezca un grado suficiente de protección, incluso cuando exista un historial de violencia en circunstancias similares que haga necesario que intervenga la Policía*²⁵⁵.

²⁵³ [Plataforma «Ärzte für das Leben» contra Austria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 1988; párrafo 34 (se omiten las referencias). Traducción no oficial a español en [este enlace](#).

²⁵⁴ [Plataforma «Ärzte für das Leben» contra Austria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 1988; párrafo 44 (se omiten las referencias). Traducción no oficial a español en [este enlace](#).

²⁵⁵ [Fáber contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 24 de julio de 2012; párrafo 44 (se omiten las referencias).

Allí donde exista un historial conocido de hostilidad pública contra una minoría que haya anunciado su intención de llevar a cabo una reunión, el deber de las autoridades va más allá de desplegar un número suficiente de efectivos policiales; debe hacer uso de todos los medios de que disponga para abogar por la tolerancia, por ejemplo mediante declaraciones y advertencias públicas dirigidas a quienes pudieren violar la ley. En el caso de *Identoba y otros contra Georgia*, por ejemplo, los demandantes, que pertenecen a la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgéneros (LGBT) de Georgia, sufrieron insultos, amenazas y ataques de un grupo más numeroso de contramanifestantes en el curso de una manifestación pacífica en que conmemoraban el Día Internacional contra la Homofobia. En vez de reducir a los contramanifestantes más agresivos, la Policía detuvo por corto tiempo a algunos de los demandantes, supuestamente para protegerlos. El TEDH concluyó que se produjo una violación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de la discriminación. Manifestó lo siguiente:

Considerando las actitudes que tienen algunas partes de la sociedad georgiana para con las minorías sexuales, las autoridades sabían, o debían saber, que existía el riesgo de que la marcha por las calles de la organización demandante aparejara tensiones... Por lo tanto, tenían [las autoridades] la obligación de usar todos los medios posibles, por ejemplo el hacer declaraciones públicas antes de la manifestación para defender, sin ambigüedad, una posición tolerante y conciliatoria, así como para advertir a quienes pudieren violar la ley de la naturaleza de las sanciones que podrían enfrentar. Además, fue evidente, por el resultado de la marcha LGBT, que el número de patrulleros de Policía que se envió a la escena de la manifestación no era el suficiente; y que, dada la probabilidad de que se produjeran enfrentamientos callejeros, habría sido mera prudencia que las autoridades correspondientes garantizar más fuerza policial, por ejemplo mediante la movilización de un escuadrón de policías antidisturbios²⁵⁶.

²⁵⁶ [Identoba y otros contra Georgia](#). TEDH. Sentencia de 12 de mayo de 2015; párrafo 99. Véanse también [Ouranio Toxo y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2005; párrafos 42-43; y [Alekseyev contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 21 de octubre de 2010; párrafo 75.

13. La manera en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley gestionan las reuniones

13.1 Las autoridades tienen el deber de facilitar las reuniones

Los Estados tienen la obligación de facilitar las reuniones pacíficas²⁵⁷. Esto significa, a un nivel básico, que quienes ejerzan su derecho a las reuniones pacíficas deben tener acceso a los espacios públicos y gozar de protección; por ejemplo, cuando se enfrenten a una contramanifestación violenta, o cuando gente que tenga intenciones de violencia o agitadores se infiltren a la reunión. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas insta a los Estados a:

*favorecer las manifestaciones pacíficas facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, sin discriminación, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y de acoso, y destaca la función que desempeñan las autoridades locales a tal efecto*²⁵⁸.

Además, el Estado debe facilitar una serie de servicios básicos y gratuitos, como se indica en el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones*:

*La obligación del Estado de facilitar incluye la responsabilidad de prestar servicios básicos, como la regulación del tráfico, asistencia médica y servicios de limpieza. No debe exigirse a los organizadores que asuman la prestación de esos servicios o contribuyan sufragarlos*²⁵⁹.

La CIDH ha insistido en la importancia de los planes operativos, que incluyen las medidas de gestión de tránsito:

²⁵⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafos 37-49; [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 26-28; [Praded contra Belarús](#), Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.8.

²⁵⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 4.

²⁵⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 40.

Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [lo cual comprende] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona²⁶⁰.

El TEDH también ha reconocido la obligación de las autoridades de tomar

las medidas necesarias para minimizar cualquier trastorno del tránsito, u otras medidas de seguridad, como dar servicios de primeros auxilios en el lugar de las manifestaciones, a fin de garantizar que las reuniones se den sin contratiempos²⁶¹.

En un sentido más general, el deber de facilitar implica una gran variedad de medidas que las autoridades deben tomar para asegurarse de poder garantizar que el derecho de reunión se ejerza segura y efectivamente. Esto comprende [la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#), la [comunicación efectiva con los organizadores y participantes](#) y la [debida preparación](#) para gestionar las reuniones.

El deber de facilitar las reuniones también vale para las [reuniones de las que no se ha dado notificación formal a las autoridades](#), lo cual incluye a las [reuniones espontáneas](#). La CIDH ha manifestado, por ejemplo:

En aquellos Estados en los que se pide notificación o anuncio previo, es necesario recordar que esto no significa que los Estados solo tienen la obligación positiva de facilitar y proteger a las reuniones de las que se dé²⁶².

La OSCE/OIDDH publicó un [Manual de derechos humanos sobre mantenimiento del orden en reuniones](#) cuyo objetivo es guiar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en cuanto a cómo facilitar el derecho de reunión pacífica. Otro recurso profundo en este particular lo constituyen las [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones](#) de la CADHP.

²⁶⁰ CIDH: [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 193.

²⁶¹ [Novikova y otros contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 171; véase también [Oya Ataman contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 39.

²⁶² CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 66.

13.2 ¿Pueden las autoridades usar sus facultades de controlar y cachear, y de arrestar, antes de que se lleve a cabo una reunión?

En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se insta a los Estados a abstenerse de lanzar operaciones indebidas de control y cacheo, o de arresto de quienes van camino a una reunión:

*No deberían emplearse medidas intervencionistas antes de ninguna reunión. No debe impedirse el paso, cachearse o detenerse a los participantes que se estén dirigiendo a una reunión a menos que exista un peligro claro y manifiesto de violencia inminente.*²⁶³

Este punto de vista tiene apoyo en la jurisdicción del TEDH.

En el caso de *Gillan y Quinton contra el Reino Unido*, el Tribunal enfatizó que la ley debe limitar la discrecionalidad de cada policía para llevar a cabo cacheos, incluso cuando se trate de personas que podrían dirigirse a participar en manifestaciones. Los demandantes (la segunda periodista, el primero manifestante) iban en camino a una manifestación contra una feria de armas que se celebraba en Londres cuando fueron detenidos y sometidos a cacheos. El TEDH criticó que la legislación correspondiente no exigiera «ninguna valoración de la proporcionalidad de la medida» y que la Policía pudiera llevar a cabo cacheos «sobre la exclusiva base del “presentimiento” o la “intuición profesional” del policía en cuestión»²⁶⁴. Por tanto, se produjo una violación del derecho al respecto de la vida privada. El Tribunal advirtió que la legislación también podía permitir violaciones al derecho a la libertad de reunión:

*existe un claro riesgo de arbitrariedad en la concesión a un agente de policía de una amplia facultad de apreciación...Existe además, el riesgo de que un poder tan ampliamente encuadrado, pueda ser utilizado indebidamente contra los manifestantes, suponiendo una violación de los artículos 10 y/u 11 del Convenio*²⁶⁵.

El TEDH también ha condenado con frecuencia los arrestos y obstáculos carente de justificación clara que las autoridades han impuesto para evitar que los manifestantes lleguen a una reunión²⁶⁶.

²⁶³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 49.

²⁶⁴ *Gillan y Quinton contra el Reino Unido*. TEDH. Sentencia de 12 de enero de 2010; párrafos 80-83. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁶⁵ *Gillan y Quinton contra el Reino Unido*. TEDH. Sentencia de 12 de enero de 2010; párrafo 85. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁶⁶ Véase, por ejemplo, *Djavit An contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 20 de febrero de 2003 (las autoridades turcas y turcochipriotas impidieron que el demandante visitara la «Línea Verde» o el sur de la isla de Chipre para

«Rehusarse a permitir que una persona viaje a fin de asistir a una reunión constituye una interferencia con la libertad de reunión de esa persona»²⁶⁷, que debe justificarse pasando [la prueba triple](#). El Tribunal ha afirmado que las autoridades no pueden impedir que llegue a una reunión quien quiera participar en ella simplemente porque la reunión se considere ilegal por [falta de notificación o autorización previa](#)²⁶⁸.

13.3 ¿Cómo se debe manejar a los participantes violentos y a los agitadores?

Una persona cuyas intenciones y actos son pacíficos [no pierde su derecho de reunión porque otros recurran a la violencia](#). El TEDH ha afirmado que:

*Una persona no deja de gozar del derecho a la reunión pacífica como consecuencia de violencia esporádica ni de otros actos punibles que cometan terceros en el curso de una manifestación, si la persona en cuestión sigue teniendo intenciones o conducta pacíficas.*²⁶⁹

De ahí se sigue que, hasta tanto puedan, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que faciliten una reunión deben hacer posible que los participantes pacíficos de una reunión ejerciendo sus derechos. Deben estar preparados y capacitados para retirar a participantes concretos o agitadores (a los que a veces se llama «infiltrados») con intenciones violentas, en vez de prohibir o dispersar la reunión²⁷⁰. En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se indica que:

participar en reuniones entre las comunidades turcochipriota y grecochipriota); [Schwabe y M.G. contra Alemania](#). TEDH. [Sentencia de 1 de diciembre de 2011](#) (los demandantes fueron detenidos cuando iban a una manifestación a cuyo respecto la Policía temía que hubiera terrorismo o asonadas, porque cargaban banderas que llevaban la inscripción «Libertad para todos los prisioneros» y «Libérenlos a todos ya»; y fueron retenidos durante casi seis días a fin de evitar que incitaran a otros a pedir que se liberaran prisioneros); [Huseynli y otros contra Azerbaián](#). TEDH. [Sentencia de 11 de febrero de 2016](#) (los demandantes fueron arrestados durante dos días, antes de que se diera una manifestación, y rápidamente fueron condenados, por motivos arbitrarios, a siete días de detención administrativa, a fin de impedir que participaran en la manifestación y castigarlos por haber participado en protestas de la oposición); [Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası contra Turquía](#). TEDH. [Sentencia de 5 de julio de 2016](#) (los demandantes fueron detenidos en una carretera, cuando iban en camino a participar en una manifestación en pro de la educación gratuita y de calidad; y fueron retenidos allí por varias horas); [Kaspárov contra Rusia](#). TEDH. [Sentencia de 11 de octubre de 2016](#) (el boleto de avión del demandante fue retenido para su «examen forense», lo que le impidió llegar a una concentración de la oposición).

²⁶⁷ [Kaspárov contra Rusia](#). TEDH. [Sentencia de 11 de octubre de 2016](#); párrafo 66.

²⁶⁸ [Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası contra Turquía](#). TEDH. [Sentencia de 5 de julio de 2016](#); párrafos 106-109.

²⁶⁹ [Ziliberberg contra Moldavia](#). TEDH. Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2; [Frumkin contra Rusia](#). TEDH. [Sentencia del 5 de enero de 2016](#); párrafo 99; [Primov y otros contra Rusia](#). TEDH. [Sentencia de 12 de junio de 2014](#); párrafo 155.

²⁷⁰ Véanse [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 70; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 46; CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 76 y 94; CADHP: [Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África, 2014](#); página 65; párrafo 24.

Antes de plantearse la dispersión, las fuerzas de seguridad deben tratar de identificar a las personas violentas y aislarlas del resto de los participantes en la reunión, y distinguir entre las personas que actúan con violencia y el resto de los participantes. Ello puede permitir que siga celebrándose la reunión²⁷¹.

En las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH se manifiesta el mismo punto de vista:

La dispersión no debe... producirse allí donde un corto número de participantes de una reunión actúa de manera violenta. En esos casos, se debe tomar medidas contra esas personas en particular. De la misma manera, si los agitadores se infiltran en una reunión que en todo otro sentido es pacífica, las autoridades deben tomar las medidas correspondientes para retirar a los agitadores, en vez de ponerle fin a una reunión o dispersarla; o de declararla ilegal²⁷².

La CADHP ha tomado una actitud similar²⁷³.

En el caso de [Frumkin contra Rusia](#), el TEDH criticó a las autoridades rusas por dispersar una reunión en su totalidad en vez de tratar de aislar a un sector que se había vuelto turbulento:

Las autoridades no han demostrado que antes de declarar que la totalidad de la reunión debía cancelarse hayan intentado separar al sector turbulento y abordar los problemas que allí se producían, de manera que se hiciera posible que la reunión continuara en el sector de la tarima donde la situación seguía siendo pacífica. Por lo tanto, este Tribunal no está convencido de que la finalización de la reunión... haya sido inevitable²⁷⁴.

²⁷¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 61.

²⁷² [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 154.

²⁷³ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 94; CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.3.

²⁷⁴ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 154.

13.4 La dispersión de las reuniones

Sólo se debe recurrir a la dispersión cuando ello sea estrictamente inevitable

La dispersión de las reuniones acarrea un riesgo significativo de intensificación y de violaciones de los derechos humanos. Por estas razones, en el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se insta a un alto nivel de dominio propio antes de recurrir a la dispersión:

El hecho de disolver una reunión conlleva el riesgo de violar los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, así como el derecho a la integridad física. Si se disuelve una reunión se corre también el peligro de intensificar las tensiones entre los participantes y las fuerzas de seguridad. En consecuencia, solo debe recurrirse a esa medida cuando sea estrictamente inevitable²⁷⁵.

En las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* de la OSCE/OIDDH también se advierte que el uso de las facultades de dispersión con frecuencia crea más problemas para aplicar la ley de los que resuelve y mina las relaciones que existan entre la Policía y la comunidad. En las Directrices se indica que la Policía tiene opciones que están entre la no intervención y la dispersión, como la apertura de causa judicial después de la reunión, por violaciones de la ley²⁷⁶. Para la CADHP, la dispersión debe ser «una medida de último recurso»²⁷⁷. Se debe usar sólo después de que hayan fracasado las estrategias de aminoramiento y contención, así como el arresto de individuos violentos concretos:

Allí donde quienes participen en una reunión actúen de forma no pacífica o violen la ley, antes de intentar dispersar una reunión los oficiales de la ley deberán usar, hasta donde sea posible, estrategias y medidas de comunicación y aminoramiento para contener a los individuos que cometan o amenacen con cometer actos violentos; o, de ser ello necesario y proporcional, habrán de recurrir al arresto de las personas que cometan o se preparen a cometer actos de violencia²⁷⁸.

²⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 61.

²⁷⁶ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafos 155-156.

²⁷⁷ CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.1; CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 94; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014*. Página 65; párrafo 39.

²⁷⁸ CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.3.

¿En qué circunstancias se debe sopesar si recurrir a la dispersión?

La CIDH sostiene que «la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas»²⁷⁹. En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se declara que sólo se puede sopesar la dispersión de una reunión que esté empañada por la violencia

*cuando se observe un nivel importante y generalizado de violencia que represente una amenaza inminente para la seguridad física o los bienes materiales, siempre y cuando los agentes del orden hayan adoptado todas las medidas razonables para facilitar la reunión y proteger a los participantes contra todo daño*²⁸⁰.

La CADHP adopta una posición similar²⁸¹. Un principio importante es que [las autoridades deben esforzarse por identificar y aislar a los que individualmente sean violentos antes de considerar la dispersión de la reunión](#).

Las reuniones en que se mantiene el carácter pacífico sólo pueden ser dispersadas en casos excepcionales. En sí mismas, las siguientes circunstancias no justifican la dispersión:

- Que los organizadores [no hayan notificado por adelantado a las autoridades al respecto de la reunión](#), aunque las leyes locales exijan dar notificación;
- Que la reunión cause trastornos de tránsito. Esto [normalmente debe tolerarse](#), y [sólo en casos excepcionales justifica una dispersión](#).
- Que estén presentes personas a quienes se perciba como riesgo. Como manifiesta el TEDH, «sería incorrecto dispersar una manifestación simplemente porque algunos de sus participantes tienen historial de conducta violenta»²⁸².

En los raros casos en que en principio se justifica la dispersión, [normalmente a los manifestantes se les debe dar oportunidad de transmitir sus puntos de vista antes de que las autoridades dispersen la reunión](#).

²⁷⁹ CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 67.

²⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 61.

²⁸¹ CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.3.

²⁸² *Primov y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafo 155.

En el *Informe conjunto* se reconoce que puede ser que haya justificación para dispersar una reunión que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en violación del Artículo 20 del [ICCPR](#), en caso de que otras medidas menos perturbadoras y discriminatorias ya hayan fracasado²⁸³. En el caso de *R. B. contra Hungría* –caso en que el demandante, de origen gitano, se enfrentó a insultos racistas y fue amenazado con un hacha por quienes participaban en una concentración de extrema derecha–, el TEDH también reconoció que «en ciertas situaciones las autoridades locales pueden encontrar necesario proceder a la dispersión de una manifestación violenta y manifiestamente intolerante»²⁸⁴.

¿Cómo se debe gestionar una dispersión?

De acuerdo al *Informe conjunto sobre la gestión adecuada de las manifestaciones*²⁸⁵ y las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH²⁸⁶, los pasos que se deben tomar antes de proceder a la dispersión deben estipularse en directrices integrales que estén a disposición del público.

La decisión de dispersar una reunión debe ser tomada por un oficial de suficiente rango, que cuente con información exacta de lo que vaya sucediendo en el terreno²⁸⁷. En correspondencia con [el deber de las autoridades de comunicarse efectivamente con los organizadores y los participantes](#), el primer paso siempre debe ser informar claramente a los presentes de la intención de dispersar la reunión y darle a los participantes tiempo para irse voluntariamente antes de que se tome otra medida²⁸⁸.

²⁸³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 62.

²⁸⁴ *R. B. contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 12 de abril de 2016; párrafo 99. Véase también *Király y Dömötör contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 17 de enero de 2017; párrafo 64.

²⁸⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 61.

²⁸⁶ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 165.

²⁸⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 63; CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.5.

²⁸⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 63; CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.4; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 168.

Se deben evitar las detenciones en masa²⁸⁹. La CIDH ha subrayado que para justificar una detención es necesario contar con evidencia comprobada de la comisión de un delito:

una detención masiva y programada de personas sin causa legal, en la que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito, constituye una detención ilegal y arbitraria²⁹⁰.

Para dispersar una reunión por la fuerza siempre se debe cumplir estrictamente los [principios que rigen el uso de la fuerza](#). En correspondencia con el [principio de necesidad y proporcionalidad](#), sólo se puede usar la fuerza cuando ya no haya alternativa; y, en ese caso, el uso de la fuerza debe limitarse al mínimo necesario. En los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas* se indica que:

Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario²⁹¹.

La CADHP manifiesta, en el mismo sentido:

Si sus participantes se comportan pacíficamente en lo general, los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley deben evitar hacer uso de la fuerza para dispersar una reunión. Cuando se considere que el uso de la fuerza sea una respuesta legal y proporcional, los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley deben usar sólo el mínimo nivel de fuerza que sea necesario²⁹².

²⁸⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 45; CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 23.3; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 161.

²⁹⁰ [Servellón García y otros contra Honduras](#). Corte IDH. Sentencia de 21 de septiembre de 2006; párrafo 93.

²⁹¹ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio décimo tercero.

²⁹² CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.2.

La necesidad de dispersar una reunión nunca puede ser justificación del uso de fuerza letal. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha llamado a los Estados a garantizar, como prioridad, que sus leyes y procedimientos hagan que surta efecto el principio de que «la fuerza letal sólo puede usarse como último recurso para proteger contra amenazas inminentes a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una concentración»²⁹³. La CIDH lo ha repetido al manifestar:

*De los principios generales del uso de la fuerza se deriva que no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación, o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud. Los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas*²⁹⁴.

El uso de armas de fuego para hacer cumplir la ley durante las reuniones está sujeto a [reglamentos concretos](#). Un principio central es que las armas de fuego nunca pueden usarse simplemente para controlar o dispersar una reunión²⁹⁵.

El [derecho a grabar](#) mantiene toda su vigencia cuando se lleva a cabo la dispersión de una reunión. Según las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica* de la OSCE/OIDDH:

*También se puede pedir que se dispersen terceros (como supervisores, periodistas y fotógrafos), pero no se les debe impedir que observen o graben la operación de mantenimiento del orden*²⁹⁶.

La CADHP tiene un punto de vista similar²⁹⁷.

²⁹³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 10.

²⁹⁴ CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 81.

²⁹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 60; CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.6; CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 82.

²⁹⁶ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 168.

²⁹⁷ CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.7.

13.5 Las agencias de gobierno que se encarguen de aplicar la ley deben comunicarse de manera efectiva con los organizadores y los participantes

Los mecanismos internacionales insisten mucho en la importancia de que exista un diálogo abierto entre las autoridades, por un lado, y los organizadores y los participantes de las reuniones, por otro, como modo de evitar o reducir las tensiones y evitar que se intensifiquen. El Consejo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha subrayado «el importante papel que puede desempeñar la comunicación entre los manifestantes, las autoridades locales y la policía en la gestión adecuada de concentraciones»²⁹⁸, mientras que en el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se afirma que:

*Las fuerzas de seguridad y los agentes del orden deben adoptar todas las medidas razonables para comunicarse con los organizadores de las reuniones y/o los participantes en ellas en relación con las operaciones policiales y las eventuales medidas de seguridad*²⁹⁹.

En el informe se añade que la comunicación debe ser totalmente voluntaria y no un medio para imponerles a los organizadores la obligación de negociar restricciones de la reunión³⁰⁰.

La CIDH recomienda

*la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto*³⁰¹.

²⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 5.

²⁹⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 38.

³⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 39.

³⁰¹ CIDH: *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 Rev 1. 7 de marzo de 2006; párrafo 68.

La CADHP también insiste en la necesidad de que haya «diálogo continuo y negociación para abordar anticipadamente cualquier problema que pudiere surgir mientras se lleve a cabo una reunión»³⁰². Como la CIDH, sugiere que se nombren personas de enlace para fines de comunicación:

*Los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley deben mantener una comunicación abierta con todas las partes interesadas relevantes, incluso los organizadores y participantes de las reuniones, otros proveedores de servicios esenciales y los gestores. Los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley deben comunicar continua y anticipadamente a todas las partes interesadas la intención de la operación de la reunión, todas las limitaciones o restricciones que se impongan a la misma y los planes de contingencia que se tengan; y deben sopesar el nombramiento de un enlace de comunicaciones que esté capacitado especialmente para ese fin y funja como punto focal para la comunicación con las partes interesadas*³⁰³.

Las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH también contienen una redacción similar que tiene el mismo objetivo y manifiesta que las operaciones policiales deben caracterizarse por una política de «no tomar por sorpresa»³⁰⁴. En las *Directrices* también se recomienda el uso de la negociación o el diálogo para intentar resolver cualquier punto muerto en el curso de una reunión:

*De surgir un punto muerto u otra disputa en el curso de una reunión, la negociación o el diálogo con mediación pueden ser medios apropiados para intentar llegar a una solución aceptable. Un diálogo tal –aunque no siempre dé frutos– puede hacer las veces de una herramienta de prevención para ayudar a evitar que el conflicto se intensifique, o se impongan restricciones arbitrarias o innecesarias, o se recurra al uso de la fuerza*³⁰⁵.

La jurisprudencia internacional también confirma que las autoridades tienen el deber de comunicarse con los organizadores de una reunión. Según el TEDH, comunicarse es «parte esencial de la obligación positiva que tienen [las autoridades] para garantizar que la reunión se lleve a cabo en paz»³⁰⁶. El caso de *Frumkin contra Rusia* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)] se

³⁰² [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África. 4 de marzo de 2017. Párrafo 13.1.](#)

³⁰³ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África. 4 de marzo de 2017. Párrafo 13.2.](#)

³⁰⁴ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\). Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafos 149-150.](#)

³⁰⁵ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\). Segunda edición, 2010. Directriz 5.4.](#)

³⁰⁶ [Frumkin contra Rusia. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 129.](#)

refiere a una concentración que se llevó a cabo contra un supuesto fraude electoral. La concentración llegó a un punto muerto una vez que la Policía antidisturbios prohibió la entrada a un parque que los manifestantes esperaban poder usar. El Tribunal concluyó que la circunstancia de que las autoridades no se comunicaron efectivamente con los dirigentes de la manifestación constituyó una violación del derecho a la libertad de reunión pacífica:

En el caso que nos ocupa, las autoridades hicieron esfuerzos insuficientes para comunicarse con los organizadores de la reunión y resolver la tensión que había causado la confusión que había al respecto de la disposición física en el lugar de la reunión. No haber tomado medidas simples y obvias cuando se dieron las primeras señales de conflicto hizo posible que este último se intensificara y se produjeran trastornos en una reunión que hasta entonces había sido pacífica... Este Tribunal considera que, desde cualquier punto de vista, en este caso las autoridades no cumplieron ni siquiera los requisitos mínimos de su deber de comunicarse con los dirigentes de la reunión, comunicación esta que forma parte de su obligación positiva de garantizar que las reuniones tengan lugar en paz, de evitar desórdenes y de garantizar la seguridad de todos los involucrados³⁰⁷.

En el caso de *Frumkin contra Rusia*, el demandante participó en una demostración que tuvo lugar en la Plaza Bolotnaya de Moscú, en contra de supuestos «abusos y falsificaciones» en las elecciones parlamentarias y presidenciales que se celebraron en 2011 y 2012. Los organizadores y las autoridades acordaron de antemano la ruta y la forma de la reunión, tras discusiones sustanciales. El Departamento del Interior de Moscú publicó en su sitio web información de la manifestación que iba a celebrarse, incluso con un mapa que indicaba el área que se había asignado para la reunión, que comprendía el parque que se encuentra en la Plaza Bolotnaya.

Sin embargo, cuando la marcha se aproximó a la plaza, sus dirigentes se encontraron con que un cordón de policías antidisturbios impedía el acceso al parque; y que el lugar de la reunión había quedado limitado al terraplén de Boloknaya, donde los organizadores habían montado una tarima. Los dirigentes de la marcha exigieron entonces que la Policía permitiera el acceso al parque y anunciaron una «huelga de sentadas» a la que se unieron entre veinte y cincuenta personas. A solicitud de la Policía, el Defensor del Pueblo de la Federación Rusa intentó convencer a los dirigentes de la sentada que prosiguieran la marcha, pero ningún oficial de Policía de alto rango ni funcionario municipal se presentó al lugar y por tanto no hubo comunicación directa entre las autoridades y los dirigentes de la sentada.

³⁰⁷ [Frumkin contra Rusia. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafos 128-129.](#)

Aunque, a final de cuentas, los dirigentes abandonaron la sentada, más tarde se produjo cierta conmoción en ese mismo lugar: Miembros de la muchedumbre arrojaron diversos objetos al cordón policial, incluso un cóctel Molotov. En ese momento la Policía Antidisturbios empezó a dispersar la manifestación y arrestó a algunos participantes, entre ellos el demandante.

Ante el TEDH, el gobierno ruso explicó que el lugar de la reunión se limitó al terraplén por miedo a que los activistas de la oposición estuvieran planeando un alzamiento popular, y que como parte de su protesta planeaban erigir un campo de protesta en la Plaza Boloknaya. El Tribunal reconoció la posible legitimidad de las preocupaciones de las autoridades, pero insistió en la crucial necesidad de que las posiciones se comuniquen abiertamente:

Que la Policía haya actuado con precaución al respecto de que el parque se convirtiera en un campamento... puede haber justificado el denegar acceso al parque, en vista de que, en cualquier caso, la reunión tenía suficiente espacio para darse. Lo crucial es que, sin que importe qué curso de acción la Policía pudiera haber considerado correcto, tenía que interactuar con los líderes de la sentada para comunicarles su posición abierta, clara y rápidamente.³⁰⁸

Aunque la Policía se comunicó con los dirigentes de la protesta a través de un intermediario, a saber, el Defensor del Pueblo, anteriormente no hizo ningún intento para crear un canal de comunicación, ni hizo esfuerzo alguno para comunicarse directamente con los dirigentes en el lugar de la reunión. El Tribunal consideró que esto constituía una omisión sorprendente:

En opinión de este Tribunal, la controversia que existe al respecto de la ubicación del cordón policial podría haberse manejado razonablemente si los oficiales competentes se hubieran preparado para tomar la iniciativa a fin de comunicarse con los organizadores de la reunión...

Los hallazgos de este Tribunal... llevan a la conclusión de que las autoridades policiales no crearon un canal confiable de comunicación con los organizadores antes de que se diera la reunión. Esta omisión es sorprendente, dado que en lo general las preparaciones de seguridad se han hecho concienzudamente... Además, las autoridades no respondieron constructivamente a los sucesos que se iban desarrollando en tiempo real... ningún oficial puso ningún interés en hablar con los dirigentes de la marcha que daban señales de angustia frente al cordón policial...

³⁰⁸ [Frumkin contra Rusia. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 118.](#)

A la luz de lo dicho, este Tribunal encuentra que en este caso las autoridades hicieron esfuerzos insuficientes para comunicarse con los organizadores de la reunión y resolver la tensión que había causado la confusión que había al respecto de la disposición física en el lugar de la reunión. No haber tomado medidas simples y obvias cuando se dieron las primeras señales de conflicto hizo posible que este último se intensificara y se produjeran trastornos en una reunión que hasta entonces había sido pacífica.³⁰⁹

El Tribunal llegó a la conclusión de que todas esas omisiones constituían una violación al derecho a la libertad de reunión pacífica:

Este Tribunal considera que, desde cualquier punto de vista, en este caso las autoridades no cumplieron ni siquiera los requisitos mínimos de su deber de comunicarse con los dirigentes de la reunión, comunicación esta que forma parte de su obligación positiva de garantizar que las reuniones tengan lugar en paz, de evitar desórdenes y de garantizar la seguridad de todos los involucrados.

Por lo tanto, las autoridades no han cumplido su obligación positiva al respecto de cómo se llevó a cabo la reunión de la Plaza Bolotnaya. En consecuencia, a ese respecto se ha producido una violación de lo que se estipula en el Artículo 11 del Convenio³¹⁰.

13.6 El personal que gestione reuniones debe recibir la capacitación adecuada

La gestión adecuada de las reuniones puede representar una gran exigencia para los funcionarios a quienes les es confiada. En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se insiste en la importancia de la adecuada capacitación de los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley, para prepararlos para la facilitación de las reuniones³¹¹.

El TEDH también considera que el pleno respeto a la libertad de reunión pacífica exige que «exista un sistema que garantice la capacitación adecuada de los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley, así como su supervisión durante las manifestaciones»³¹². El Tribunal no ha definido los temas que se deberán abordar en esa capacitación, salvo uno. Sí ha manifestado que la capacitación debe garantizar que se usen armas de fuego sólo en casos de absoluta necesidad:

³⁰⁹ [Frumkin contra Rusia](#). TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafos 126-128.

³¹⁰ [Frumkin contra Rusia](#). TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafos 129-130.

³¹¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 42.

³¹² [Ízci contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 23 de julio de 2013; párrafo 99.

*los representantes de la ley deben estar formados para poder valorar si es o no absolutamente necesario utilizar armas de fuego, no únicamente siguiendo al pie de la letra los reglamentos aplicables sino también teniendo debidamente en cuenta la preeminencia del respeto a la vida como valor fundamental*³¹³.

La CIDH ha emitido una sentencia en el mismo sentido:

*Una adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*³¹⁴.

El Relator Especial de las Naciones Unidas ha dado más indicaciones al respecto del contenido de la capacitación que debe recibir el personal a cargo de hacer cumplir la ley, en conjunto con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias³¹⁵, la CADHP³¹⁶, la CIDH³¹⁷, las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH³¹⁸, y los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas*³¹⁹. De acuerdo a estas autoridades, las habilidades que la capacitación debe crear comprenden:

- Comprensión de los derechos humanos en el contexto de las reuniones; y el importante papel que cumplen las reuniones en una democracia;

³¹³ [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 250. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

³¹⁴ [Zambrano Vélez y otros contra Ecuador](#). Corte IDH. Sentencia de 4 de julio de 2007 (fondo, reparaciones y costos); párrafo 87.

³¹⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafos 38, 42, 49, 52, 55, 66 y 67.

³¹⁶ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 7.

³¹⁷ [CIDH: Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 Rev 1. 7 de marzo de 2006; párrafo 141.

³¹⁸ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición. 2010. Notas explicativas; párrafos 147-148.

³¹⁹ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principios 18-21.

- Conocimiento de la ética policial;
- Conocimiento del marco legal que rige a las reuniones y a los actos del personal que está encargado de hacer cumplir la ley;
- Comprensión de la conducta de las multitudes y las técnicas de facilitación y gestión de multitudes;
- Control y planificación de operaciones;
- Sentido común, capacidad de relacionarse, actitud positiva, capacidad de comunicarse verbal y no verbalmente, habilidad para negociar, persuasión y mediación;
- Las alternativas al recurso de la fuerza y el imperativo de usarla al mínimo;
- El uso correcto de las armas de fuego o las armas menos letales
- y la seguridad y protección de personas y grupos que sean particularmente vulnerables.

El Consejo de Derechos Humanos ha llamado a los Estados a garantizar capacitación adecuada no sólo para los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley sino también del personal privado que actúe a nombre del Estado cuando se lleven a cabo reuniones³²⁰.

13.7 El carácter excepcional del uso de la fuerza cuando se facilitan reuniones

Según el derecho internacional, el uso que se haga de la fuerza durante una reunión debe cumplir estrictamente los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas³²¹.

Legalidad

Las circunstancias y el grado al cual pueda hacerse uso de la fuerza durante una reunión deben regularse por ley y por reglamentos administrativos (como procedimientos operativos standard y normas de intervención) que limiten la discrecionalidad del personal que esté a cargo de hacer cumplir la ley; así lo confirman muchas autoridades³²². La CIDH ha manifestado:

³²⁰ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 13.](#)

³²¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 50.](#)

³²² [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley \(adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento](#)

Con el objeto de prevenir una inadecuada intervención de las fuerzas del Estado que pudiera resultar lesiva de los derechos humanos de los manifestantes, los Estados deben adoptar medidas tanto de índole normativa como administrativa que permitan que las fuerzas policiales cuenten con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucren grandes concentraciones de personas³²³.

De la misma manera, la Gran Sala del TEDH advierte que el personal que esté a cargo de hacer cumplir la ley no debe «quedar en el vacío» sino tener la guía de un marco legal y administrativo:

Esto significa que las operaciones de policía deben estar suficientemente delimitadas por la legislación nacional, a través de un sistema de garantías adecuadas y efectivas contra la arbitrariedad y el abuso en el empleo de la fuerza... Los agentes de policía no deben estar confusos cuando ejercen sus funciones: un marco jurídico y administrativo debe definir las limitadas condiciones en las que los responsables de la aplicación de las leyes pueden recurrir a la fuerza y utilizar armas de fuego, teniendo en cuenta las normas internacionales elaboradas sobre la materia³²⁴.

[del Delincuente, celebrado en La Habana \[Cuba\] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 1; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 51; CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 141; CIDH: Informe anual 2015. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafos 7-8; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5 y notas explicativas; párrafos 171-178.](#)

³²³ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 141; Véase también Zambrano Vélez y otros contra Ecuador. Corte IDH. Sentencia de 4 de julio de 2007 \(fondo, reparaciones y costos\); párrafo 86.](#)

³²⁴ [Giuliani y Gaggio contra Italia. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 250. Hay una versión no oficial en español \[en este enlace\]\(#\).](#)

Precaución

Al prepararse para una reunión, las autoridades deben tomar medidas para evitar verse en la necesidad de usar la fuerza o, de ser esto imposible, para reducir al mínimo sus consecuencias³²⁵. El TEDH ha manifestado que la operación debe «regularse y organizarse de tal manera que se reduzca al mínimo posible cualquier riesgo para la vida de los manifestantes»³²⁶.

Además de [capacitación](#), el principio de precaución exige que las reuniones se planifiquen debidamente. En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se manifiesta que:

*Los Estados deberían planificar adecuadamente las concentraciones, lo cual supone recopilar y analizar información, anticipar los distintos escenarios y evaluar correctamente los riesgos... También deben existir planes de contingencia y medidas cautelares. Una planificación y preparación adecuadas suponen una supervisión continua de las actividades y deberían poderse adaptar a circunstancias cambiantes*³²⁷.

En el [Manual de derechos humanos sobre mantenimiento del orden en reuniones](#) de la OSCE/OIDDH y las [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#) de la CADHP sirven de guía para trazarse planes para las asambleas.

Como lo subrayan muchas autoridades, la precaución también exige que los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley tengan acceso al equipo adecuado para su propia defensa y coordinación (como escudos, cascos, vestimentas a prueba de balas con retardantes de fuego, dispositivos portátiles para comunicación) y [armas menos letales apropiadas](#)³²⁸.

³²⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 52.

³²⁶ [Simşek y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 26 de julio de 2005; párrafo 106.

³²⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 37.

³²⁸ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 2; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafos 52-55; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 14; CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de

El caso de *Simşek y otros contra Turquía*, que fue llevado al TEDH, surgió a consecuencia de que la policía usó munición verdadera en dos reuniones, para responder a actos de violencia y resistencia, con lo que se produjeron diecisiete muertes. El TEDH encontró que el Estado Turco había violado el derecho a la vida por no dotar a los oficiales de policía que estaban en el lugar de la capacitación, las instrucciones y el equipo debido:

En el archivo del caso se evidencia que los oficiales de policía que estaban en servicio activo en ambos incidentes gozaron de gran autonomía de acción y, presas del pánico y bajo presión, tomaron iniciativas que probablemente no habrían tomado si hubieran tenido el beneficio de capacitación e instrucciones apropiadas. Este Tribunal... encuentra que la falta de un control claro y centralizado fue una laguna importante que debe haber aumentado el riesgo de que los oficiales de policía dispararan directamente a la muchedumbre.

Además, era responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad, que tenían conocimiento de la situación tensa que prevalecía en los dos distritos, la de proveer el equipo necesario, como gas lacrimógeno, balas de plástico, cañones de agua, etcétera... para dispersar a la muchedumbre. En opinión de este Tribunal, la falta de ese equipo es inaceptable.

En conclusión, este Tribunal considera que, en las circunstancias del caso que nos ocupa, la fuerza que se usó para dispersar a los manifestantes, que produjo la muerte de diecisiete personas, fue más allá de lo absolutamente necesario, como se entiende el término en el Artículo 2³²⁹.

Al equipar al personal que esté a cargo de hacer cumplir la ley se debe tener cuidado también de la impresión que su apariencia va a causar en quienes participen en una reunión, para evitar cualquier efecto de provocación o intimidación. El Relator Especial de las Naciones Unidas encontró que un despliegue masivo de la fuerza aumenta la tensión; y la agresión engendra agresión³³⁰. En el mismo sentido, la CADHP afirma que:

derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 143; CIDH: Informe anual 2015. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 15; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5 y notas explicativas; párrafo 172.

³²⁹ *Simşek y otros contra Turquía. TEDH. Sentencia de 26 de julio de 2005; párrafos 110-112. Véase también Güleç contra Turquía. TEDH. Sentencia de 27 de julio de 1998; párrafo 71. Hay una traducción no oficial a español de este caso [en este enlace](#), de donde proviene esta cita: «Los policías utilizaron un arma muy potente porque aparentemente no disponían ni de porras y escudos, ni de cañones de agua, balas de goma o gases lacrimógenos. Esta carencia resulta especialmente incomprensible e inaceptable si se tiene en cuenta que la provincia de Şırnak se encuentra, tal como indica el gobierno turco, en una región en estado de emergencia, en la que, en la época en la que ocurrieron los hechos, era previsible que hubiera problemas».*

³³⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre su misión a la República de Corea*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/32/36/Add.2; párrafo 31.

Al desplegar oficiales a una reunión, los entes que estén a cargo de hacer cumplir la ley deben tomar en cuenta la posible influencia adversa que la apariencia de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, las tácticas de su despliegue en el terreno y sus equipos pueden tener en la forma en que una reunión vaya a desarrollarse³³¹.

Necesidad y proporcionalidad

El requisito de necesidad y proporcionalidad significa, en primer lugar, que las reuniones de ordinario se deben gestionar sin recurrir a la fuerza³³²; esta última sólo puede usarse cuando se hayan agotado las demás alternativas. En los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas* se indica que:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto³³³.

De acuerdo con lo dicho, la CIDH ha manifestado que «sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control»³³⁴. La CADHP es de la misma opinión³³⁵.

En segundo lugar, cuando el uso de la fuerza se vuelva inevitable, deberá dirigirse tan precisamente como sea posible a aquellos con quienes sea necesario usarla. El TEDH ha afirmado repetidas veces que el uso de la fuerza «debe volverse estrictamente necesario en vista de la conducta

³³¹ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 14.2.

³³² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 57.

³³³ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 4.

³³⁴ [Zambrano Vélez y otros contra Ecuador](#). Corte IDH. Sentencia de 4 de julio de 2007 (fondo, reparaciones y costos); párrafo 83.

³³⁵ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.1.2.

de la propia persona»³³⁶; la CADHP manifiesta que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que usen la fuerza «deben distinguir, tanto y por tanto tiempo como sea posible, entre los participantes pacíficos de una reunión y los que se involucren en actos de violencia»³³⁷.

En tercer lugar, la fuerza debe limitarse al mínimo alcance necesario en las circunstancias. En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se articula este requisito como sigue:

*El criterio de proporcionalidad establece un límite al empleo de la fuerza basado en la amenaza que representa la persona contra la que se va a utilizar. Se trata de una apreciación que busca un equilibrio entre el daño y el beneficio, exigiendo que el daño que pueda derivarse del empleo de la fuerza sea proporcionado y justificable en relación con el beneficio previsto*³³⁸.

La CIDH ha abordado con mayor detalle las circunstancias que son relevantes para decidir si la fuerza a la que se recurrió en realidad era la mínima necesaria en las circunstancias:

*Para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza, debe evaluarse la gravedad de la situación que enfrenta el funcionario. Para ello, se debe considerar, entre otras circunstancias: la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica. Además, este principio exige que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley busque en toda circunstancia reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona, así como utilizar el nivel de fuerza más bajo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado*³³⁹.

Los principios de necesidad y proporcionalidad valen para todos los usos de la fuerza, incluso la fuerza letal y el [uso de armas de fuego](#). El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que «la fuerza letal solo puede usarse como último recurso para proteger contra amenazas inminentes a

³³⁶ Véanse, por ejemplo, [Pekaslan y otros contra Turquía](#), TEDH. Sentencia de 20 de marzo de 2012; párrafo 81; e [İzci contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 23 de julio de 2013; párrafo 55.

³³⁷ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.1.2.

³³⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 58.

³³⁹ [Hermanos Landaeta Mejías y otros contra Venezuela](#). Corte IDH. Sentencia de 27 de agosto de 2014; párrafo 136.

la vida » y nunca indiscriminadamente contra una multitud³⁴⁰; punto de vista que se repite en el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones*³⁴¹ y en lo dicho por la CADHP³⁴².

La CIDH enfatiza que todo uso de fuerza letal debe ir precedido por una advertencia de un representante del Estado que se identifique claramente, a menos que ello resulte imposible:

*En el caso que sea estrictamente necesaria la utilización de la fuerza letal, las normas de actuación deben establecer la obligación de los agentes del Estado de identificarse previamente como tales, a la vez que advertir con claridad a las personas involucradas sobre su intención de emplear la fuerza, otorgando el tiempo suficiente para que éstas depongan su actitud, excepto en aquellos casos en que exista un riesgo inminente para la vida o la integridad personal de terceras personas o de los mismos agentes estatales*³⁴³.

En los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas* se dice algo similar³⁴⁴.

Según el Artículo 2 del CEDH, el uso de fuerza letal debe ser «absolutamente necesario». El TEDH ha explicado que el cumplimiento de esta norma depende no sólo de los actos de quien administre la fuerza, sino también de las [medidas de precaución](#), como la planificación y el control:

El empleo de los términos «absolutamente necesaria» indica que hay que aplicar un criterio de necesidad más estricto e imperioso que el utilizado normalmente para determinar si la intervención del Estado es «necesaria en una sociedad democrática»... el Tribunal debe formarse una opinión examinando con atención el caso en el que se inflige la muerte, en concreto cuando se hace uso deliberado de la fuerza mortal, y tomar en consideración, no solo los actos de los agentes del Estado que han recurrido a la fuerza, sino también el conjunto de las

³⁴⁰ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafos 10 y 11.

³⁴¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 60.

³⁴² [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.1.4.

³⁴³ [CIDH: Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 118.

³⁴⁴ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 10.

*circunstancias del caso, en concreto la preparación y control de las acciones en cuestión*³⁴⁵.

Rendición de cuentas

Los gobiernos tienen el deber de crear procedimientos efectivos de información y revisión de cualesquier [incidentes en que los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley causen lesiones o la muerte por hacer uso de la fuerza](#) o [disparen un arma de fuego en el cumplimiento de su deber](#).

13.8 Condiciones para el uso de las armas de fuego y las armas menos letales por funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley

¿Qué reglas rigen el uso de las armas de fuego en las reuniones?

El uso de armas de fuego en una reunión está sujeto totalmente a los principios que rigen el uso de la fuerza durante las reuniones. Además se le aplican otros reglamentos concretos.

El [principio de legalidad](#) significa que el uso de armas de fuego debe estar regido por reglas y reglamentos claros, de modo que, en las palabras del TEDH, los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley no «queden en el vacío»³⁴⁶. En el Principio 1 de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas* se establece que:

*Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.*³⁴⁷

³⁴⁵ [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 176. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

³⁴⁶ [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 249. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

³⁴⁷ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 1).

El [principio de precaución](#) implica que los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley deben ser elegidos mediante procesos minuciosos de selección³⁴⁸ y recibir [capacitación profesional](#) continua y concienzuda que incluya el uso correcto de las armas de fuego que se les asignen. Estos funcionarios deben contar con el equipo apropiado, que incluya vestimenta protectora y armas menos letales, a fin de reducir al mínimo posible la necesidad de recurrir a armas de fuego³⁴⁹. Las armas automáticas nunca deben ser parte del equipo que se use en una reunión³⁵⁰.

La CIDH considera que las armas de fuego y las municiones de plomo deben almacenarse lejos del lugar donde se lleve a cabo una reunión y sólo deben asignarse a los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley en caso de que surja un riesgo serio e inminente:

La prohibición de portar armas de fuego y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales. Los operativos pueden contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para las personas que amerite su uso. En este supuesto extremo, deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada³⁵¹.

³⁴⁸ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 18.

³⁴⁹ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 2; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafos 52-55; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 14; CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 143; CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 15; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5 y notas explicativas; párrafo 172.

³⁵⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 67(e).

³⁵¹ CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 82.

En concordancia con el [requisito de necesidad y proporcionalidad](#), los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley pueden usar armas de fuego durante una reunión sólo al grado que sea necesario para evitar una situación que ponga en riesgo la vida de alguien; y sólo después de haber agotado las alternativas menos peligrosas³⁵². Las armas de fuego nunca deben usarse simplemente para controlar o [dispersar](#) una reunión, ni se debe disparar indiscriminadamente contra una muchedumbre³⁵³.

A fin de poder observar el [principio de rendición de cuentas](#), los Estados deben poner en vigencia procedimientos que garanticen que los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley rindan cuentas de las armas de fuego y municiones que se les asignen³⁵⁴. La CIDH recomienda que se pongan en práctica sistemas de registro e inventario de las armas de fuego:

La Comisión ya ha recomendado la implementación de sistemas de registro y control de municiones. Este tipo de registros, antes y después de los operativos, constituye una medida administrativa de control que contribuye a facilitar las investigaciones judiciales y administrativas por las posibles violaciones a las normas y principios en materia de uso de la fuerza. En este sentido, los Estados deberían contar con mecanismos efectivos para la confección de inventarios de armas, municiones y otros dispositivos de control, como los agresivos químicos, que serán utilizados en un operativo de seguridad³⁵⁵.

En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se indica, en el mismo sentido, que debe existir un « un sistema claro de anotación o registro del equipamiento que se suministra a cada agente en una operación, lo cual incluye los vehículos, las armas de fuego y la munición»³⁵⁶.

³⁵² [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 18; CIDH: *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 118; CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 81; CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.1.4.

³⁵³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 60; CADHP: *Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África*. 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.6; CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 82.

³⁵⁴ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 11(d).

³⁵⁵ CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 227.

³⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales*.

Los Estados deben garantizar que exista un sistema de notificación a un superior siempre que los oficiales que estén a cargo de hacer cumplir la ley usen armas de fuego durante una reunión³⁵⁷. Si el uso de un arma de fuego causa lesiones o la muerte, da lugar a la [obligación legal de iniciar una investigación](#).

¿Qué reglas rigen el uso de las armas menos letales en las reuniones?

En concordancia con el [principio de precaución](#), el derecho internacional exige que los Estados equipen a sus organismos encargados de hacer cumplir la ley con armas menos letales, que permitan dar respuesta medida a las amenazas y a la vez reducir al mínimo el uso de armas de fuego³⁵⁸.

Mediante varios mecanismos internacionales se ha advertido que las armas menos letales pueden causar lesiones e incluso efectos letales; y se ha subrayado la importancia de que esas armas sean sometidas a pruebas científicas independientes antes de su despliegue, así como a un control apropiado de su uso, que comprenda instrucciones y una [capacitación](#) concienzuda de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley a quienes se les asignen dichas armas³⁵⁹.

[sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 65.

³⁵⁷ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 11(f); CIDH: [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 119; CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 24.4.

³⁵⁸ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 2; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 55; CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.3.1; CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 15; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5.

³⁵⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Resolución 25/38 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014; párrafo 15; [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 3; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 55; CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 21.3.1; CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 84.

El TEDH ha condenado enérgicamente que no se den esa capacitación ni esas instrucciones. En el caso de *Abdullah Yaşa y otros contra Turquía*, el TEDH sostuvo que:

Dado que durante los sucesos que se dieron en Diyarbakir del 28 al 31 de marzo de 2006 dos personas murieron a consecuencia de granadas de gas lacrimógeno y el demandante fue lesionado en la misma ocasión, se puede deducir que los oficiales de policía pudieron actuar muy independientemente y tomar iniciativas muy precipitadas, lo cual probablemente no habría sido el caso si se les hubiera dado la capacitación y las instrucciones apropiadas. En opinión de este Tribunal, tal situación es incompatible con el nivel de protección de la integridad física de las personas que se exige de las sociedades democráticas contemporáneas de Europa...

Por lo tanto, se produjo una violación de lo que se estipula en el Artículo 3 del Convenio³⁶⁰.

La CIDH indica que se debe dar una advertencia antes de proceder a usar armas menos letales; y que se deben rendir cuentas por el mal uso que de ellas se haga:

La utilización de armamento menos letal debe estar precedida de avisos formales, que den oportunidad a las personas de evacuar la zona sin provocar situaciones de pánico o estampidas, y se deben construir pautas de atribución de responsabilidad por su incorrecto uso³⁶¹.

Gases lacrimógenos

El Relator Especial de las Naciones Unidas ha advertido del peligro que conlleva el uso de gases lacrimógenos, en vista de su naturaleza de ser indiscriminados:

En relación con la utilización de gases lacrimógenos, el Relator Especial recuerda que estos gases no distinguen entre manifestantes o no manifestantes, ni entre personas sanas o enfermas. El Relator Especial advierte que no se debe modificar en modo alguno la composición

³⁶⁰ . [Abdullah Yaşa y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 16 de julio de 2013; párrafos 49-51. Véase también [Ataykaya contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 22 de julio de 2014; párrafo 57.

³⁶¹ . [CIDH: Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 16.

*química del gas con el único propósito de infligir fuertes dolores a los manifestantes, e indirectamente, a los transeúntes*³⁶².

El TEDH encontró violaciones de los derechos humanos en un número sustancial de casos que tenían que ver con el uso inapropiado de gases lacrimógenos³⁶³. El Tribunal ha subrayado la plena aplicabilidad del [principio de legalidad](#) al uso de gases lacrimógenos:

*Los operativos policiales –incluso el lanzamiento de granadas de gases lacrimógenos– no sólo deben ser autorizados sino también suficientemente delimitados por la legislación nacional, en un sistema de salvaguardas adecuadas y efectivas contra las arbitrariedades, el abuso de la fuerza y los accidentes que puedan evitarse*³⁶⁴.

Además, el TEDH ha sostenido que está prohibido el lanzamiento de granadas de gases lacrimógenos en una trayectoria directa y plana:

*En opinión de este Tribunal, no se puede considerar que disparar una granada de gases lacrimógenos en una trayectoria directa y plana sea una medida policial apropiada, puesto que podría causar lesiones serias, e incluso mortales, mientras que disparar con un ángulo abierto generalmente constituye el enfoque debido, puesto que evita que la gente sufra lesiones o la muerte en caso de impacto*³⁶⁵.

Los gases lacrimógenos no pueden usarse «indiscriminadamente... al grado que no sólo los manifestantes sino quienes no tengan que ver con la protesta pero se encuentren en sus vecindades [se vean] afectados»³⁶⁶ y «no puede haber justificación por el uso de esos gases contra una persona que ya esté bajo el control de las autoridades que estén a cargo de hacer aplicar la ley»³⁶⁷.

³⁶² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 35.](#)

³⁶³ Véanse, entre otros, [Ali Güneş contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 10 de abril de 2012; [Abdullah Yaşa y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 16 de julio de 2013; [İzci contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 23 de julio de 2013; [Ataykaya contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 22 de julio de 2014.

³⁶⁴ [Abdullah Yaşa y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 16 de julio de 2013; párrafo 43.

³⁶⁵ [Abdullah Yaşa y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 16 de julio de 2013; párrafos 48. Véase también [Ataykaya contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 22 de julio de 2014; párrafo 56.

³⁶⁶ [İzci contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 23 de julio de 2013; párrafo 60.

³⁶⁷ [Ali Güneş contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 10 de abril de 2012; párrafo 41.

Gas pimienta

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes ha expresado su preocupación por el uso de gas pimienta en las operaciones de aplicación de la ley:

*El gas pimienta es una sustancia que puede ser peligrosa y no se debe usar en espacios confinados. El CPT tiene serias reservas al respecto de su uso, incluso en espacios abiertos; si, excepcionalmente, es preciso usarlo, debe contarse con salvaguardas claramente definidas. Por ejemplo, a quienes queden expuestos al gas pimienta se les debe dar acceso inmediato a un médico y se les debe ofrecer un antídoto. El gas pimienta nunca debe usarse contra un prisionero que ya esté bajo control [de las autoridades]*³⁶⁸.

13.9 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser identificables individualmente

Tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas³⁶⁹ como la CADHP³⁷⁰, la CIDH³⁷¹ y las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica de la OSCE/OIDDH³⁷² manifiestan que el personal que esté a cargo de hacer cumplir la ley durante una reunión debe estar claramente identificado, de manera individual; por ejemplo, mediante una placa o número que sea visible en todo momento.

El TEHD ha afirmado que los Estados tienen el [deber de investigar efectivamente las lesiones y las muertes que se produzcan en las reuniones](#) y que ese deber se incumple si las fuerzas de seguridad toman medidas para que sea imposible identificar responsabilidades personales. En el caso de *Ataykaya contra Turquía* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el Tribunal eludió la cuestión de si los oficiales pueden cubrirse las caras durante una manifestación; sin embargo, manifestó que, en caso de que lleven puestas máscaras o pasamontañas, los oficiales deben, como mínimo, «mostrar de manera visible algún distintivo –por ejemplo, los número de identificación oficial **en sus uniformes**–» que haga posible «identificar e interrogar en caso de que se cuestione la forma en que se condujo un

³⁶⁸ [Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes: Informe para el Gobierno de Bosnia Herzegovina al respecto de la visita del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes a ese país del 19 de marzo al 30 de marzo de 2007. CPT/Inf/\(2009\) 25; 14 de octubre de 2009; párrafo 79.](#)

³⁶⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 65.](#)

³⁷⁰ [CADHP: Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África. 4 de marzo de 2017. Párrafo 14.1.](#)

³⁷¹ [CIDH: Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 Rev 1. 7 de marzo de 2006; párrafo 68.](#)

³⁷² [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5 y notas explicativas; párrafo 153.](#)

operativo»³⁷³. El Tribunal no ha discutido si ese distintivo también es necesario en caso de que las caras de los oficiales sean suficientemente visibles para que sea posible identificarlos.

El caso de *Ataykaya contra Turquía* surgió a resultas de la muerte de un transeúnte que fue golpeado en la cabeza con una granada de gases lacrimógenos cuando las fuerzas de seguridad dispersaron una reunión. El Tribunal no llegó hasta determinar si es permisible que usen pasamontañas los funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley. Sin embargo, manifestó que los miembros de las fuerzas de seguridad que usen máscaras siempre deben ser identificables por otros medios, como el número de su identificación oficial, de manera que puedan ser objeto de investigaciones después de un suceso:

El Tribunal es de la opinión de que no es necesario valorar en términos generales si es permisible que las fuerzas de seguridad encargadas de enfrentar a los manifestantes usen pasamontañas. Es obvio, sin embargo, que, en el caso que nos ocupa, esta práctica tuvo la consecuencia directa de hacer que los responsables fueran inmunes al inicio de un proceso judicial...

Este Tribunal encuentra que esta circunstancia, es decir, la imposibilidad de que los testigos oculares identifiquen al oficial que disparó, porque llevaba puesto un pasamontañas, es en sí misma motivo de preocupación. A este respecto, quiere el Tribunal hacer referencia a su hallazgo anterior, que se relaciona con el Artículo 3 de la Convención, al efecto de que cualquier incapacidad de determinar la identidad de los miembros de las fuerzas de seguridad, cuando se alegue que hayan cometido actos incompatibles con la Convención, constituye una violación de esa estipulación. De la misma manera, el Tribunal ya ha manifestado que, allí donde las autoridades nacionales desplieguen oficiales de policía enmascarados para mantener la ley y el orden o para proceder a un arresto, esos oficiales deben mostrar de manera visible algún distintivo –por ejemplo, el número de su identificación oficial– de manera que, a la vez que se asegura su anonimato, se permite que se les identifique e interrogue en caso de que se cuestione la forma en que se haya conducido el operativo. Esas consideraciones son mucho más válidas en este caso, puesto que aquí se trata de una muerte que se produjo por el disparo de un miembro de las fuerzas de seguridad que llevaba puesto un pasamontañas³⁷⁴.

³⁷³ [Ataykaya contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 22 de julio de 2014; párrafos 52-54 (se omiten las referencias); véase también [Cestaro contra Italia](#). TEDH. Sentencia de 7 de abril de 2015; párrafo 217.

³⁷⁴ [Ataykaya contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 22 de julio de 2014; párrafos 52-54 (se omiten las referencias).

14. El deber de investigar efectivamente las violaciones al derecho a la libertad de reunión pacífica

La circunstancia de que sucedan violaciones de los derechos humanos mientras se lleve a cabo una reunión da origen a que las autoridades tengan el deber de investigar. A este respecto, en el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se indica que:

*Los Estados deben investigar de manera rápida y eficaz todas las acusaciones de violaciones en el contexto de reuniones por conducto de órganos independientes e imparciales*³⁷⁵.

Este deber adquiere notablemente más importancia cuando se producen muertes o lesiones. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha exhortado a los Estados a:

*...que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios de las fuerzas del orden*³⁷⁶.

La jurisprudencia de un gran número de tribunales y mecanismos internacionales confirma la obligación legal de investigar las muertes, lesiones y tratos inhumanos o degradantes que se produzcan en relación a las reuniones³⁷⁷. En este particular, el TEDH ha afirmado que:

...para que la prohibición general de los homicidios arbitrarios y de la tortura y de las penas y tratos inhumanos o degradantes dirigida principalmente a los agentes públicos sea eficaz en la práctica, es necesario un proceso que permita bien controlar la legalidad del recurso a la fuerza asesina por las autoridades del Estado, bien investigar sobre

³⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 90.

³⁷⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/22/10, adoptado a 9 de abril de 2013; párrafo 9.

³⁷⁷ Véase, por ejemplo, *Florentina Olmedo contra Paraguay*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 22 de marzo de 2012. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/104/D/1828/2008, párrafo 7.5; *Ernesto Benítez Gamarra contra Paraguay*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 22 de marzo de 2012. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/104/D/1829/2008; párrafo 7.5; *Iniciativa Egiptia pro Derechos Personales e INTERIGHTS contra Egipto*. TADHP. Decisión de 12 de octubre de 2013; párrafo 208; *Velásquez-Rodríguez contra Honduras*. Corte IDH. Sentencia de 21 de julio de 1989; párrafo 174; *Mocanu y otros contra Rumania*. TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafos 316-317. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

los homicidios arbitrarios y las alegaciones de malos tratos infligidas a una persona que se encuentra entre sus manos.

Así, teniendo en cuenta el deber general que incumbe al Estado en virtud del artículo 1 del Convenio de «reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos [en el] Convenio», las disposiciones de los artículos 2 y 3 requieren por implicación que se lleve a cabo una investigación oficial efectiva, tanto cuando el recurso a la fuerza, principalmente por agentes del Estado, supone la muerte de un hombre..., como cuando un individuo afirma de manera defendible haber sufrido, por parte de la policía o de otros servicios comparables del Estado, un trato contrario al artículo 3 [del Convenio].³⁷⁸.

El deber de investigar muertes o malos tratos se aplica sin que importe que la responsabilidad sea de representantes del gobierno o de actores privados³⁷⁹. Es importante hacer notar que una indemnización por daños no puede tomar el lugar del deber de investigar³⁸⁰. Este deber generalmente sólo se puede cumplir mediante el derecho penal³⁸¹.

El TEDH ha subrayado que el deber de investigar se aplica a cualquier manifestación, «sin que importe cuán ilegal haya sido»³⁸².

³⁷⁸ [Mocanu y otros contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafos 316-317 (se omiten las referencias). Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#). Véase también, entre otros, [McCann y otros contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 27 de septiembre de 1995; párrafo 161. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#); [Labita contra Italia](#). TEDH. Sentencia de 6 de abril de 2000; párrafo 131. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

³⁷⁹ [Iniciativa Egipcia pro Derechos Personales e INTERIGHTS contra Egipto](#). TADHP. Decisión de 12 de octubre de 2013; párrafos 156-157; [Velásquez-Rodríguez contra Honduras](#). Corte IDH. Sentencia de 21 de julio de 1989; párrafos 172 y 176; [M. C. y A. C. contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 12 de julio de 2016; párrafos 110-111; [Rod contra Croacia](#). TEDH. Decisión de 18 de septiembre de 2008; párrafo 1.

³⁸⁰ Véase [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 7; [Tahirova contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafos 71-75.

³⁸¹ [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 7; [Bautista de Arellana contra Colombia](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 27 de octubre de 1995. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/55/D/563/1993; párrafo 2; CIDH: [Informe anual 2015](#). 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 728; [Jerónovičs contra Letonia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 5 de julio de 2016; párrafos 76 y 104-105.

³⁸² [Güleç contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 27 de julio de 1998; párrafo 71. Hay una traducción no oficial a español de este caso [en este enlace](#).

14.1 ¿Qué suscita el deber de investigar?

Las autoridades deben iniciar una investigación en cuanto tengan conocimiento de un alegato creíble de que se ha cometido una violación de los derechos humanos.

Al respecto de los casos en que se producen muertes, el TEDH ha sostenido que automáticamente crean el deber de investigar:

Basta el mero conocimiento de una muerte causada por las autoridades para que, ipso facto, se cree, en los términos de lo que se dispone en el Artículo 2 del Convenio, la obligación de llevar a cabo una investigación de las circunstancias que rodeen la muerte³⁸³.

En otras palabras, no se debe dejar que la iniciativa corra por cuenta de los familiares de la víctima:

Las autoridades deben actuar por iniciativa propia una vez que el asunto se vuelve de su conocimiento. No pueden dejar la presentación de una queja formal ni la responsabilidad por la conducción de ningún procedimiento investigativo a la iniciativa de los parientes(...)³⁸⁴.

Cuando se alegue maltrato, la víctima no tiene que demostrar los hechos; si se presenta una acusación que quepa concebir como verdadera y dé lugar a sospechas razonables, las autoridades deben investigar:

Este Tribunal reitera que en el Artículo 3 de la Convención se exige que las autoridades investiguen los alegatos de maltrato cuando «quepa concebir que sean verdaderos» y «den lugar a sospechas razonables»³⁸⁵.

El Comité de Derechos Humanos y el TEDH han afirmado que las circunstancias y la severidad del maltrato, como la duración y la manera del tratamiento, sus efectos físicos o mentales, así como el sexo, la edad y el estado de salud de la víctima determinan si automáticamente se origina el deber de

³⁸³ [Erqi contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 28 de julio de 1998; párrafo 82. Hay una traducción no oficial a español del resumen del caso [en este enlace](#). Véase también [Miguel Castro contra Perú](#). CIDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2006; párrafo 256.

³⁸⁴ [Solomou y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 24 de junio de 2008; párrafo 80.

³⁸⁵ [Dilek Aslan contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2015; párrafo 53 (se omiten las referencias). Véase también [Khashiyev y Akayeva contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 24 de febrero de 2005; párrafo 177.

investigar; por ejemplo, cuando constituye tortura o trato inhumano o degradante³⁸⁶. Ni los tribunales ni los mecanismos internacionales han definido precisamente cuáles son esas condiciones. Sin embargo, el deber de investigar no se limita al maltrato físico, sino que también abarca las humillaciones, la discriminación y las intimidaciones³⁸⁷.

14.2. ¿Qué requisitos debe satisfacer una investigación?

Efectividad

El deber de investigar sólo puede satisfacerse si la investigación es efectiva. Una investigación es efectiva si puede revelar la verdad de lo sucedido³⁸⁸. Su objetivo debe ser revelar la identidad de los perpetradores, castigarlos y de ese modo rendir cuentas ante las víctimas y darles reparación³⁸⁹. En palabras de la Corte IDH:

En un período razonable de tiempo, la facultad del acceso a la justicia debe garantizarles a las supuestas víctimas o a sus parientes que se hará todo lo posible para que se conozca la verdad de lo ocurrido y que se castigue a las posibles partes responsables³⁹⁰.

El TEDH agrega que la investigación debe hacer posible conocer «si la fuerza que se usó en esos casos se justificaba o no en esas circunstancias»³⁹¹. Cada caso es distinto y las circunstancias, junto con las «realidades prácticas» determinan «la naturaleza y el grado del escrutinio» que satisfaga el deber de investigar efectivamente³⁹². Sin embargo, este deber no es «una obligación en cuanto a los resultados que se vayan a lograr, sino en cuanto a los medios que se habrán de emplear»³⁹³.

³⁸⁶ [Vuolanne contra Finlandia](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 7 de abril de 1989. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/35/D/265/1987; párrafo 9.2; [Irlanda contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 18 de enero de 1978; párrafo 162. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

³⁸⁷ [R. B. contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 12 de abril de 2016; párrafos 43-45.

³⁸⁸ Véase, por ejemplo, [Iniciativa Egiptia pro Derechos Personales e INTERIGHTS contra Egipto](#). TADHP. Decisión de 12 de octubre de 2013; párrafo 230; [Miguel Castro contra Perú](#). CIDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2006; párrafo 256; [Korobov y otros contra Estonia](#). TEDH. Sentencia de 28 de marzo de 2013; párrafo 113.

³⁸⁹ Véase, por ejemplo, [Hermanos Landaeta Mejías y otros contra Venezuela](#). Corte IDH. Sentencia de 27 de agosto de 2014; párrafo 143; [Nadege Dorzema y otros contra la República Dominicana](#). Corte IDH. Sentencia de 24 de octubre de 2012; párrafo 100; [Mc Kerr contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 4 de mayo de 2001; párrafo 121. Hay una traducción no oficial a español en [este enlace](#); [Khashiyev y Akayeva contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 24 de febrero de 2005; párrafo 177.

³⁹⁰ [Miguel Castro contra Perú](#). CIDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2006; párrafo 382.

³⁹¹ [Miguel Castro contra Perú](#). CIDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2006; párrafo 382.

³⁹² [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 302. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

³⁹³ Véanse, entre otros, [M. C. y A. C. contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 12 de julio de 2016; párrafo 111; [Khashiyev y Akayeva contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 24 de febrero de 2005; párrafo 154; [Solomou y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 24 de junio de 2008; párrafo 81; [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH.

Un primer paso de cualquier investigación efectiva es la protección de todo lo que pudiere constituir evidencia. La CIDH y la Corte IDH han indicado que las autoridades que estén a cargo de investigar deben preservar las comunicaciones que existan entre el personal que haya participado en un operativo y los originales de cualquier grabación o imagen que se haya tomado en el lugar³⁹⁴. Además, en caso de fallecimientos, deben:

a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier procedimiento o práctica que pueda haberla provocado, y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. La escena del crimen deberá ser estudiada con exhaustividad, debiéndose practicar autopsias y análisis de restos humanos, por profesionales competentes y empleando procedimientos rigurosos y adecuados³⁹⁵.

De la misma manera, el TEDH también exige que las autoridades tomen las

las medidas razonables que estén a su alcance para proteger la evidencia que concierna al incidente, lo cual incluye, entre otras cosas, los testimonios de los testigos oculares, la evidencia forense y, donde corresponda, una autopsia que presente un registro completo y exacto de las lesiones y un análisis objetivo de los hallazgos clínicos, con inclusión de la causa de la muerte³⁹⁶.

En los casos en que se alegue tortura o maltrato se deberá contar con un informe médico que cumpla las directrices y protocolos internacionales relevantes³⁹⁷.

De haber la posibilidad de que se haya intentado discriminar, la investigación debe tratar de revelarlo así. En el caso de *M.C. y A.C. contra Rumania* a los manifestantes se les convirtió en blancos y sufrieron ataques de particulares a su regreso de una marcha a favor de los derechos de los homosexuales. El TEDH afirmó que:

[Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 301](#). Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#); *Miguel Castro contra Perú*. CIDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2006; párrafo 255.

³⁹⁴ [CIDH: Informe anual 2015. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 230](#).

³⁹⁵ [CIDH: Informe anual 2015. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 234](#). Véase también *Myrna Mack Chang contra Guatemala*. Corte IDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2003; párrafo 166; *Caso de la «Masacre de Mapiripán» contra Colombia*. Corte IDH. Sentencia de 15 de septiembre de 2005; párrafo 227.

³⁹⁶ [Solomou y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 24 de junio de 2008; párrafo 81.

³⁹⁷ Véanse *Dilek Aslan contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2015; párrafo 57, que hace referencia al [Manual de las Naciones Unidas para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas o Degradantes](#) (el «Protocolo de Estambul»).

Cuando investiguen incidentes violentos, como maltrato, las autoridades de los Estados tendrán el deber de tomar todas las medidas razonables para develar cualquier motivo que tenga que ver con discriminación... Las autoridades deben hacer todo lo que sea razonable en las circunstancias para recoger y proteger la evidencia; explorar todos los medios practicables para descubrir la verdad; y tomar decisiones plenamente razonadas, imparciales y objetivas, sin omitir hechos sospechosos que pudieren indicar que la violencia fue inducida, por ejemplo, por intolerancia racial o religiosa o violencia por motivo de discriminación de género. Tratar la violencia y la brutalidad que resulten de actitudes discriminatorias en plano de igualdad con la violencia que se da en casos que no tengan esos tintes sería igual a no querer ver la naturaleza concreta de actos que son particularmente destructivos de los derechos fundamentales³⁹⁸.

Celeridad

Es importante que las investigaciones se conduzcan de manera que se conserve la confianza pública en las autoridades de los Estados, especialmente en los casos en que estén involucradas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Por ello, la investigación debe iniciar y concluir en un tiempo razonable³⁹⁹. Entre las conductas que violan el requisito de celeridad están: Demorarse en el tomar las declaraciones de testigos claves⁴⁰⁰, posponer repetidamente las audiencias por errores de procedimiento⁴⁰¹ y prolongar excesivamente los procedimientos judiciales⁴⁰². Las autoridades no pueden demorar los procedimientos con la esperanza de que prescriban⁴⁰³.

El TEDH ha subrayado la importancia social que tiene investigar con celeridad las muertes que se produzcan en medio de protestas, incluso cuando los casos son complejos. En el caso de *Mocanu y*

³⁹⁸ [M. C. y A. C. contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 12 de julio de 2016; párrafo 113 (se omiten las referencias).

³⁹⁹ Véanse, entre otros, [Solomou y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 24 de junio de 2008; párrafo 82; [Pastor y Ticlete contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 19 de abril de 2011; párrafos 69-71; [M. C. y A. C. contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 12 de julio de 2016; párrafos 111-112; véase también la Observación General número 30 del Comité de Derechos Humanos en la [Recopilación de Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos de Derechos Humanos Creados en Virtud de Tratados](#). Documento de las Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.1; página 30; párrafo 14.

⁴⁰⁰ Véase, por ejemplo, [Dilek Aslan contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2015; párrafos 56 y 58.

⁴⁰¹ [Pastor y Ticlete contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 19 de abril de 2011; párrafos 76 y 77-79.

⁴⁰² Véanse, por ejemplo, [Florentina Olmedo contra Paraguay](#). Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 22 de marzo de 2012. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/104/D/1828/2008, párrafo 7.5 (la investigación no se había concluido después de casi nueve años), [Pastor y Ticlete contra Rumania](#) (16 años) o [Mocanu y otros contra Rumania](#) (23 años). De este último caso hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁰³ Véanse, entre otros, [Mocanu y otros contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafo 346. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#); [Asociación «21 de diciembre de 1989» contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 24 de mayo de 2011; párrafo 144.

otros contra Rumania, que se decidió en 2014, el Tribunal comentó en particular la incapacidad de concluir las investigaciones de las muertes a balazos de unos manifestantes que murieron en 1990:

Reconociendo que el asunto presenta una complejidad indudable, que el propio Gobierno señaló, el Tribunal estima que lo que está en juego política y socialmente invocado por éste último no podría justificar un plazo tan largo. Al contrario, la importancia de lo que está en juego para la sociedad rumana debería haber incitado a las autoridades internas a tratar el sumario con celeridad con el fin de prevenir cualquier apariencia de tolerancia de los actos ilegales o de colusión en su perpetración⁴⁰⁴.

Para concluir, el Estado no debe promulgar disposiciones que en efecto eviten que los perpetradores rindan cuentas, como la amnistías o leyes de prescripción inflexibles:

El Tribunal juzgó igualmente que, en materia de tortura o de malos tratos infligidos por agentes del Estado, la acción penal no debería extinguirse por el efecto de la prescripción, así como la amnistía y la gracia no debería ser toleradas en este ámbito... Además, la aplicación de la prescripción debería ser compatible con las exigencias del Convenio. En consecuencia, es difícil aceptar los plazos de prescripción inflexibles que no sufran ninguna excepción⁴⁰⁵.

Independencia

Para que sea efectiva y mantenga la confianza pública en el Estado, una investigación también debe ser independiente, en particular cuando estén implicados funcionarios que estén a cargo de hacer cumplir la ley. De acuerdo al TEDH:

De manera general, se puede considerar que para que una investigación sobre un supuesto homicidio ilícito cometido por funcionarios del Estado sea efectiva, es necesario que las personas encargadas sean independientes de las personas implicadas... Esto supone, además de la ausencia de cualquier relación jerárquica o institucional, también una independencia práctica⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ [Mocanu y otros contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafo 338. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁰⁵ [Mocanu y otros contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafos 326. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁰⁶ [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 300. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#). Véase también [Solomou y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 24 de junio de 2008; párrafo 81.

De acuerdo a la Corte IDH, los tribunales y fiscales militares no son los apropiados para conducir una investigación efectiva:

...la Corte ha establecido que los recursos ante el fuero militar no son efectivos para resolver casos de graves violaciones a los derechos humanos y mucho menos para establecer la verdad, juzgar a los responsables y reparar a las víctimas, puesto que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que por diversas circunstancias resulten ilusorios, como cuando existe una carencia de independencia e imparcialidad del órgano judicial⁴⁰⁷.

El TEDH también ha criticado las investigaciones que los fiscales militares llevan a cabo en casos de violaciones de derechos humanos que supuestamente fueron cometidas por terceros que también pertenecen a la jerarquía militar⁴⁰⁸. Por otro lado, el Tribunal Europeo aceptó una situación en que la Policía llevó a cabo ciertos pasos de una investigación, aunque los acusados eran oficiales de policía, por cuanto no se alteró la imparcialidad ni la independencia de la investigación⁴⁰⁹. No debe existir una línea jerárquica que una a los funcionarios que investiguen y los funcionarios sujetos a una investigación⁴¹⁰.

Accesibilidad al público y a los parientes de las víctimas

Para bien de la confianza pública y de la efectividad, las investigaciones también deben dar lugar al escrutinio público.

En el *Manual de las Naciones Unidas para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes* (el «Protocolo de Estambul») se indica que:

Las presuntas víctimas de torturas o malos tratos y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebren, y tendrán

⁴⁰⁷ [Nadege Dorzema y otros contra la República Dominicana](#). Corte IDH. Sentencia de 24 de octubre de 2012; párrafo 189 ; véanse también los párrafos 29 y 247.

⁴⁰⁸ [Pastor y Ticlete contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 19 de abril de 2011; párrafo 74 ; [Mocanu y otros contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 17 de septiembre de 2014; párrafos 320 y 333. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁰⁹ [Giuliani y Gaggio contra Italia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 324. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

⁴¹⁰ [Mc Kerr contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 4 de mayo de 2001; párrafos 128 y 157. Hay una traducción no oficial a español en [este enlace](#)

*acceso a ellas, así como a toda la información pertinente a la investigación, y tendrán derecho a presentar otras pruebas*⁴¹¹.

El TEDH ha adoptado el mismo punto de vista⁴¹², y ha añadido que debe existir «un elemento suficiente de escrutinio público de la investigación»⁴¹³. Si la investigación concierne una muerte que se haya producido en el curso de una reunión, la familia de la víctima debe tener acceso a la misma. Ese acceso no es ilimitado; debe concederse «en la medida necesaria de salvaguarda de sus intereses legítimos»⁴¹⁴. También se debe tener en consideración los posibles efectos perjudiciales que esto puede tener en otros particulares o en otras investigaciones, lo cual puede conducir a que el acceso se dé, pero en etapas posteriores del procedimiento⁴¹⁵.

Sanciones contra los responsables de muertes ilegales, torturas o malos tratos

Las investigaciones son adecuadas sólo si su resultado es que quienes sean responsables de muertes ilegales, torturas o maltrato sean sancionados a un grado suficiente para garantizar un efecto disuasivo. El TEDH ha afirmado que:

*Si las autoridades pudieren confinar su reacción a los incidentes de maltrato deliberado de parte de funcionarios del Estado al mero pago de una indemnización, y a la vez no hicieren lo suficiente para iniciar causa judicial contra los responsables y sancionarlos, en algunos casos será posible que los funcionarios del Estado abusen con virtual impunidad de los derechos de quienes estén bajo su control... Se considera decisivo el resultado de las investigaciones y de los subsiguientes procesos penales y de las sanciones que se impongan y las medidas disciplinarias que se tomen. Es vital para garantizar que no se socave el efecto disuasivo del sistema judicial y el significado del papel que él debe jugar en evitar violaciones a la prohibición de dar maltrato*⁴¹⁶.

⁴¹¹ [Manual de las Naciones Unidas para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes; párrafo 81.](#)

⁴¹² [El-Masri contra la Ex-República Yugoslava de Macedonia.](#) TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 13 de diciembre de 2012; párrafo 185. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴¹³ [Giuliani y Gaggio contra Italia.](#) TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 303. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

⁴¹⁴ [Giuliani y Gaggio contra Italia.](#) TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 303. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

⁴¹⁵ [Giuliani y Gaggio contra Italia.](#) TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 24 de marzo de 2011; párrafo 304. Hay una versión no oficial en español [en este enlace](#).

⁴¹⁶ [Jeronovičs contra Letonia.](#) TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 5 de julio de 2016; párrafos 105-106.

La CIDH también enfatiza que los Estados tienen « la obligación internacional de los Estados de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar a los agentes del orden responsables de violaciones a los derechos a la vida y libertad personal»⁴¹⁷.

Las sanciones penales no sólo se deben aplicar a los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley que hayan usado la fuerza de forma ilegal, sino también a cualquier superior que no tome las medidas que tenga a su alcance para evitar, suprimir o notificar ese abuso⁴¹⁸.

Se debe suspender al funcionario del Estado que enfrente acusaciones penales como resultado de la investigación de una lesión o una muerte en el curso de una reunión; y, en caso de que se le declare culpable, deberá ser despedido. El TEDH ha manifestado que:

*En caso de que un funcionario del Estado sea acusado de crímenes que impliquen tortura o mal trato, es de suma importancia que se le suspenda de sus deberes mientras duren las investigaciones y el juicio; y deberá ser despedido en caso de que se le halle culpable*⁴¹⁹.

⁴¹⁷ CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 235.

⁴¹⁸ *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba] del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 at 112; principio 24 ; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 91; CIDH: *Informe anual 2015*. 17 de marzo de 2016. Capítulo IV-A; párrafo 233.

⁴¹⁹ *Ízci contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 23 de julio de 2013; párrafo 74. Véase también *Yaman contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 2 de noviembre de 2004; párrafo 55.

15. El derecho a observar y grabar reuniones, incluidos los operativos dirigidos a hacer cumplir la ley

La presencia de periodistas, gestores y otros supervisores cumple un papel clave en garantizar que el personal de seguridad rinda cuentas por lo ocurrido en la gestión de las reuniones muy numerosas. La Gran Sala del TEDH ha afirmado que las autoridades no deben evitar ni obstruir deliberadamente que los medios de comunicación puedan cubrir una manifestación⁴²⁰. En el caso de *Pentikäinen contra Finlandia* [[Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso](#)], el TEDH manifestó que:

Se debe subrayar cuán crucial es el papel que cumplen los medios de comunicación en dar información al respecto de la manera en que las autoridades manejan las manifestaciones públicas y contienen los desórdenes. El papel de «perro guardián» que cumplen los medios de comunicación adquiere particular importancia en esos contextos porque su presencia es una garantía de que las autoridades podrán ser llamadas a cuentas por la conducta que tengan con respecto a los manifestantes y el público en general cuando gestionen reuniones numerosas y por los métodos que usen para controlar o dispersar a los manifestantes o para mantener el orden público. Cualquier intento de expulsar a los periodistas de la escena de una manifestación debe, por tanto, quedar sujeto a un estricto escrutinio⁴²¹.

El caso de *Pentikäinen contra Finlandia* trata de un fotoperiodista que fue enviado por un semanario para que cubriera una manifestación que se celebraba en Helsinki. Una vez que la manifestación se volvió violenta, la Policía decidió impedir que los manifestantes marcharan. Posteriormente acordonaron el área y dieron la orden de que los manifestantes se dispersaran. A pesar de que varias veces se le pidió que se retirara, el demandante decidió quedarse en el lugar. Entonces fue arrestado junto con algunos manifestantes y fue detenido durante más de diecisiete horas. Posteriormente se le halló culpable de desacatar órdenes policiales, pero no se le impuso pena alguna.

La Gran Sala del TEDH encontró que las medidas que se tomaron contra Pentikäinen no fueron desproporcionadas. Insistió, sin embargo, en que «esta conclusión debe verse sobre la base de las circunstancias particulares de este caso, dando la debida consideración a la necesidad de evitar cualquier afectación del papel de guardián que cumplen los medios de comunicación»⁴²².

Entre esas circunstancias particulares estaba que la violencia se dio en un lugar donde no podía predecirse que fuera a suceder, de manera que no había posibilidad de que

⁴²⁰ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 114.

⁴²¹ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 89. Véase también [Najafli contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2012; párrafo 66.

⁴²² [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 114.

las autoridades le ofrecieran un área segura a los periodistas⁴²³; que al demandante «no se le podía identificar fácilmente como periodista antes de su aprehensión»⁴²⁴; que, cuando la condición de periodista del demandante llegó a ser del conocimiento de la Policía, su equipo inmediatamente recibió el tratamiento de fuente periodística que no fue confiscada⁴²⁵; que, en opinión del Tribunal, el demandante podría haber seguido cumpliendo su trabajo de manera efectiva desde fuera del área que fue acordonada⁴²⁶; y, en un sentido más general, que

*las autoridades no impidieron ni obstaculizaron deliberadamente que los medios de comunicación cubrieran la manifestación, ni intentaron ocultar de la mirada del público las medidas que la Policía tomó con respecto a la manifestación en general ni manifestantes en su carácter individual*⁴²⁷

La sentencia de que no hubo violación de derechos atrajo las críticas de los académicos y de cuatro jueces que disintieron. Los disidentes aceptaron que la Policía actuó inicialmente con justificación al aprehender al demandante, pero cuestionaron que detenerlo y abrirle causa judicial después de que quedó claro que se trataba de un periodista fuera realmente «[necesario en una democracia](#)».

La Corte IDH también ha puesto de relieve el papel que cumplen los periodistas en hacer que las autoridades rindan cuentas. En el caso de *Vélez Restrepo y familia contra Colombia*, un periodista filmó a soldados del Ejército colombiano que golpeaban a un manifestante indefenso durante una manifestación. Varios soldados atacaron entonces al periodista y le causaron lesiones serias mientras intentaban arrebatarle su cassette (sin que lo lograran); y destruyeron su cámara. La Corte IDH encontró que:

...el contenido de la información que se encontraba grabando el señor Vélez Restrepo era de interés público. El señor Vélez Restrepo captó imágenes de militares que participaban en actividades de control de la manifestación... La difusión de esa información permitía a sus destinatarios constatar y controlar si en la manifestación los miembros de la Fuerza Pública estaban cumpliendo de forma adecuada sus funciones y estaban haciendo un uso adecuado de la fuerza. Esta Corte ha destacado que «[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública»⁴²⁸.

⁴²³ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 97.

⁴²⁴ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 98.

⁴²⁵ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 104.

⁴²⁶ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 101.

⁴²⁷ [Pentikäinen contra Finlandia](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 20 de octubre de 2015; párrafo 114.

⁴²⁸ [Vélez Restrepo y familia contra Colombia](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de septiembre de 2012; párrafo 145.

La Corte después concluyó que el ataque contra Vélez Restrepo violó sus derechos a la integridad personal y a la libertad de pensamiento y expresión. También encontró varias otras violaciones que tenían su origen en que el Estado no cumplió su [deber de investigar](#) el ataque y actuar contra las amenazas y el acoso que posteriormente se dirigieron contra Vélez Restrepo⁴²⁹.

En el mismo sentido, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas y varios mecanismos regionales de derechos humanos también han puesto de relieve que existe el derecho de observar y grabar las reuniones y de diseminar las grabaciones⁴³⁰.

Cuando decidan [dispersar una reunión](#), las autoridades no deben impedir que nadie las observe o las grabe. En las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH se manifiesta que:

A las terceras partes (como supervisores, gestores y fotógrafos) se les puede pedir que se dispersen, pero no se les debe impedir que observen y graben el operativo policial⁴³¹.

⁴²⁹ [Vélez Restrepo y familia contra Colombia](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de septiembre de 2012; p. 89.

⁴³⁰ Véase [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 71; CIDH: [Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005. Volumen II: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión](#). OEA/Ser/L/V/II.124 Documento 7. 27 de febrero de 2006; p. 145, párrafo 101; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directrices 5.9 y 5.10 y Notas explicativas; párrafos 169 y 206-210; Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: [Informe especial sobre el manejo de los medios de comunicación durante las manifestaciones políticas](#). 21 de junio de 2007; p. 2; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: [Resolución 2116 \(2016\)](#). 27 de mayo de 2016; párrafo 7.11.

⁴³¹ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\)](#). Segunda edición, 2010. Directriz 5.5 y notas explicativas; párrafo 168.

La CADHP ha adoptado un punto de vista similar⁴³².

15.1. Quienes no son periodistas, ¿Tienen los mismos derechos que la prensa?

Tanto la Corte IDH como el TEDH han manifestado en términos generales que los periodistas profesionales no deben gozar de ningún privilegio especial en comparación con otras personas que desempeñen una función similar. La Gran Sala del TEDH ha afirmado que los «guardianes públicos» (término que comprende a las organizaciones no gubernamentales, los investigadores académicos, los escritores, los blogueros y los usuarios de las redes sociales) deben disfrutar de la misma protección de que goza la prensa cuando informa de asuntos de interés público⁴³³. En una opinión consultiva, la Corte IDH ha adoptado el punto de vista de que la práctica del periodismo es derecho de toda persona, que no debe estar sujeta a requisitos formales como los de recibir licencia o ser miembro de una asociación profesional⁴³⁴.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y su homólogo, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, manifiestan sin ambigüedades que «toda persona, sin excepción» tiene derecho a grabar durante las reuniones, y que toda persona debe gozar de protección:

Todas las personas, ya sean participantes, supervisores u observadores, tienen derecho a grabar una reunión, lo cual incluye grabar la operación de mantenimiento del orden. También pueden grabar una interacción en la que esa persona es, a su vez, grabada por un agente público, a lo cual se ha denominado en ocasiones derecho de «retrograbación». El Estado debería proteger ese derecho⁴³⁵.

⁴³² CADHP: [Directrices para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia del mantenimiento del orden en reuniones en África](#). 4 de marzo de 2017. Párrafo 22.7.

⁴³³ [Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 8 de noviembre de 2016; párrafos 165-168.

⁴³⁴ Corte IDH: [La colegiación obligatoria de periodistas \(artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos\)](#). Opinión consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985; párrafos 74-81.

⁴³⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 71.

15.2. ¿Las autoridades pueden confiscar las grabaciones de las reuniones?

Una orden de entregar las grabaciones de una reunión a las autoridades constituye una interferencia con el derecho a la libertad de expresión⁴³⁶; y esa interferencia debe pasar la misma [prueba triple que se aplica a las limitaciones a la libertad de reunión pacífica](#).

En primer lugar, no se debe emitir ninguna orden, a menos que haya un [claro fundamento legal](#). Los funcionarios que incauten grabaciones en el mismo sitio de la grabación incumplen este requisito, a menos que la ley claramente les faculte para proceder así. El Relator Especial de las Naciones Unidas subraya la importancia del debido proceso:

*La confiscación, la incautación y/o la destrucción de notas y material de grabación sonora o audiovisual, sin las debidas garantías procesales, deberían estar prohibidas y ser castigadas*⁴³⁷.

En segundo lugar, la orden de incautación debe tener [un objetivo legítimo](#), como la investigación de un delito que se haya cometido durante la reunión. Una incautación cuyo objetivo sea ocultar los actos de las autoridades no satisface este requisito. Y en tercer y último lugar, la incautación debe satisfacer los requisitos de [necesidad y proporcionalidad](#).

Sin embargo, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha aclarado que el derecho privilegiado de los periodistas y otros guardianes de proteger sus fuentes confidenciales de información no vale cuando se reciba una orden judicial de entregar las grabaciones de las reuniones, puesto que cuando se hacen grabaciones en público no está en juego ningún secreto ni deber de confidencialidad⁴³⁸.

⁴³⁶ [British Broadcasting Corporation contra el Reino Unido](#). Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión de 18 de enero de 1996; [Sanoma Uitgevers B. V. contra los Países Bajos](#). TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 14 de septiembre de 2010; párrafo 60.

⁴³⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 71.

⁴³⁸ [British Broadcasting Corporation contra el Reino Unido](#). Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión de 18 de enero de 1996; [Nordisk Film & TV A/S contra Dinamarca](#). TEDH. Sentencia de 8 de diciembre de 2005.