

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL – 3º CICLO
APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales
(ANDHES)¹

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)²

La detención arbitraria de Milagro Sala:
Criminalización de la protesta social en Jujuy

I. Palabras Preliminares

1. En la Provincia de Jujuy, Argentina, desde Diciembre del año 2015, se han desarrollado diversas estrategias estatales de hostigamiento y persecución penal, que ponen en cuestión el Derecho a la Libertad de Expresión y a la Protesta Social. Este accionar incluye la detención arbitraria de Milagro Sala, además de su utilización política y extorsiva para desarticular una protesta llevada adelante por la Red de Organizaciones Sociales (ROS) de Jujuy. Como veremos, **Milagro Sala permanece detenida arbitrariamente desde el 16 de enero de 2016.**

2. Milagro Sala es referente de la Organización Barrial Tupac Amaru, una agrupación de bases populares e indigenistas fundada a fines de la década de los noventa en Jujuy. Apunta a la revitalización de los sectores más postergados de la provincia, que cuenta con indicadores sociales muy por debajo de la media nacional.³ A través de la gestión de programas nacionales y provinciales, la Tupac Amaru llevó adelante programas de vivienda, salud, empleo, educación, etc.⁴ La Tupac Amaru es parte de la ROS, que cumple un rol fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos en la provincia de Jujuy.

3. A su vez, debe mencionarse que, en 2015, Milagro Sala había sido electa parlamentaria del Parlasur⁵. Conforme la ley nacional N° 27.120, este cargo garantiza las inmunidades, entre ellas de arresto y expresión, de las que gozan los Diputados en la República Argentina⁶.

¹ ANDHES (Abogados y abogadas del NOA en Derechos Humanos y Estudios Sociales) Es una organización no gubernamental, sin fines de lucro que trabaja con total independencia de partidos políticos e instituciones religiosas. Su misión es contribuir a un cambio social basado en la vigencia de los derechos humanos y la democratización de las relaciones sociales, a través de la educación y defensa de estos derechos y la incidencia en las políticas públicas. Actualmente ANDHES trabaja en las Provincias de Tucumán y Jujuy, con proyección a la región NOA.

² El CELS es un organismo que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos desde 1979. Este trabajo es hoy desarrollado por medio del litigio estratégico, la investigación e incidencia en políticas públicas en Argentina y en los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

El CELS, ANDHES y Amnistía Internacional han denunciado la detención arbitraria de la Sra. Sala ante el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

³ Ver a este respecto, <http://www.huellasdejujuy.com.ar/2015/07/jujuy-tiene-los-peores-indicadores.html>

⁴ En la página web de la organización se puede encontrar información respecto de las actividades que realizan en diversos ámbitos: <http://www.tupacamaru.org.ar/>

⁵ Luego de la detención de Milagro Sala, la Bancada Progresista del Parlasur emitió un comunicado repudiando la acción del gobierno provincial de Jujuy. A su vez, el Presidente del Parlasur, Jorge Taina, envió una nota de preocupación a la canciller argentina Susana Malcorra, solicitando información sobre los motivos de la detención. Ver a este respecto: <http://bancadaprogresistaparlasur.org/2016/01/16/declaracion-de-la-bancada-progresista-ante-detencion-de-la-parlamentaria-milagro-sala/>

⁶ De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 27.120: "... En todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regule específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del

4. Siguiendo el razonamiento del Poder Judicial de la provincia de Jujuy, cualquier liderazgo de una protesta social que se oponga a la implementación de una norma o de una resolución de gobierno podría implicar una conducta delictiva susceptible de encarcelamiento.

II.- Detención arbitraria

II.- a) El cambio de gobierno y el conflicto que desencadena la detención

5. En octubre de 2015 se impuso en las elecciones a gobernador el entonces senador nacional Gerardo Morales de la Unión Cívica Radical (UCR). Desde hace muchos años, el actual gobernador está enfrentado políticamente con la organización Tupac Amaru y particularmente con Milagro Sala. En 2009, siendo presidente de la UCR, Morales la estigmatizó ante el Congreso nacional como una organización que “imponía el terror” en Jujuy.⁷

6. Con la asunción de Morales se anunció la implementación de un plan de reempadronamiento de las cooperativas, con el argumento de que se procuraba la transparencia en los movimientos de dinero estatal. Frente a estos anuncios, que indefectiblemente afectarían las tareas realizadas por las organizaciones y cooperativas coordinadas por la Tupac Amaru, la ROS solicitó en dos ocasiones, el 24 y 30 de noviembre de 2015, una reunión con el nuevo gobernador para establecer un diálogo sobre la implementación de este Plan. Ante el silencio de la Gobernación, el 14 de diciembre la Red se movilizó a la Plaza Belgrano de San Salvador de Jujuy, frente a la casa de gobierno provincial, en una manifestación pacífica exigiendo la apertura de una mesa de diálogo entre el poder ejecutivo provincial y las organizaciones sociales⁸ y al no tener respuesta alguno se instaló “el acampe”.

7. Al día siguiente, con exclusivo fundamento en la protesta, el Fiscal de Estado Mariano Miranda (dependiente del poder ejecutivo provincial) denunció penalmente a Milagro Sala, Germán Noro, Emilio Cayo Rocabado, y Alberto Esteban Cardozo⁹, presentes en el acampe por los delitos de instigación a cometer delitos y sedición (Arts. 209 en relación al 194 (“el que sin crear peligro común entorpece el normal funcionamiento de los transportes”), y 230 inc. 2 del Código Penal de la Nación). Ese mismo día la ROS difundió un comunicado solicitando nuevamente una instancia de diálogo con el gobierno, reafirmando que su “pedido es y será pacífico”.¹⁰

Ese mismo día, en una conferencia de prensa en el acampe, Milagro Sala reafirmó que no pretendían luchar contra la bancarización ni el empadronamiento de los cooperativistas, sino que el reclamo se

Mercosur en representación de la ciudadanía argentina, serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares.” En este sentido, los artículos 68, 69 y 70 de la Constitución de la Nación argentina disponen: “Artículo 68: Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador”. “Artículo 69: Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho”. “Artículo 70.- Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.”

⁷ <http://www.lanacion.com.ar/1189155-financian-una-organizacion-mafiosa>

⁸ <http://www.tupacamaru.org.ar/2015/12/14/2355/las-organizaciones-sociales-reclamamos-una-instancia-de-dialogo>

⁹ http://www.todojujuy.com/todojujuy/el-gobierno-realizo-una-denuncia-por-el-acampe_42979

¹⁰ <http://www.tupacamaru.org.ar/2015/12/15/2360/carta-abierta-al-pueblo-de-jujuy>

orienta únicamente a abrir un espacio de diálogo entre el gobierno y los representantes de las organizaciones sociales¹¹.

8. El día 12 de enero de 2016 el gobernador Morales les hizo llegar un ultimátum a las organizaciones que continuaban acampando en la plaza Belgrano.¹² Por medio del decreto 403-G-16 ratificó la aplicación de los nuevos programas de regularización de cooperativas y tomó medidas en contra de los manifestantes.¹³

9. En paralelo al dictado del decreto y la presión sobre las organizaciones a través de los medios de comunicación, el Poder Ejecutivo provincial avanzó con la denuncia penal contra referentes de la Red. En ese marco, se ordenó la privación de la libertad de la dirigente social. **El allanamiento de su domicilio y posterior detención se concretaron el sábado 16 de enero de 2016. El propio ministro de Seguridad de la provincia efectivizó personalmente estas medidas. Un año y dos meses después, Milagro Sala permanece detenida.**

II. b).- Privación arbitraria de la Libertad.

10. Milagro Sala lleva detenida más de **425 días** en una condición de palmaria arbitrariedad. Frente a su detención por la protesta social, los defensores de la Sra. Sala interpusieron inmediatamente un pedido de cese. Ante la falta de respuesta presentaron una acción de Habeas Corpus. El 18 de enero, el Juez de Control No. 1, Gastón Mercau rechazó la acción de Habeas Corpus. Sin embargo, el 29 de enero de 2016 y, **sin que hubiera habido ningún hecho ni circunstancia distintos a los que se conocían al día de su detención**, el juez Mercau **resolvió su excarcelación**, decisión que fue apelada por la fiscalía. Ahora bien, la Sra. Sala **nunca abandonó el penal** pues el juez dispuso mantenerla detenida por una segunda causa, iniciada el 15 de enero¹⁴, en plena feria judicial, en la que se la acusa de defraudación en perjuicio del Estado, extorsión y asociación ilícita. Sin duda alguna, su detención por esta segunda causa fue una maniobra destinada a sostener su privación de libertad, con el objeto de que permanezca alojada en un centro penitenciario y, de esta manera, coartar su derecho a la libertad de expresión.

11. El movimiento judicial fue impulsado activamente por el Fiscal de Estado, y a través de la presentación como querellante del propio Gobernador de la Provincia de Jujuy. El proceso que llevó a que originalmente se detenga a Milagro Sala fue realizado por la justicia de feria¹⁵. Su privación de libertad no fue pedida por el fiscal que legítimamente podía hacerlo, ni fue resuelta por el juez que legítimamente podía ordenarla. De hecho en diciembre de 2015 el fiscal natural había solicitado el desalojo del acampe pero NO había avanzado contra Milagro Sala mientras que la justicia de Feria avanzó sobre la libertad de la Sra. Sala.

¹¹ <http://www.canal8.com.ar/new/milagro-sala-continua-con-el-acampe-en-plaza-belgrano/>

¹² http://www.prensajujuy.gov.ar/gobernacion/organizaciones-que-quedan-en-el-acampe-tienen-plazo-hasta-el-14-de-enero-para-empadronarse_13856

¹³ <http://www.boletinoficial.jujuy.gov.ar/descargas/403G.pdf>

¹⁴ La causa se inicia en virtud de 9 personas que, inesperadamente, se presentan a denunciar un viernes a última hora durante la feria judicial, hechos presuntamente acaecidos durante 2013, 2014 y 2015. A pesar de no ser un asunto de feria, la Sra. Fiscal Fernández de Montiel les toma declaración hasta las 21:55hs. Se da inicio a la causa N° 129652/16 por defraudación, extorsión y asociación ilícita.

¹⁵ Durante la feria judicial solo se atienden y tramitan causas urgentes que requieren una intervención inmediata.

12. A estas dos causas judiciales, se le fueron sistemáticamente sumando otras que o bien se le reabrieron ilegalmente (incluso causas en las que hace años se había determinado su sobreseimiento) o se iniciaron activamente en estos últimos meses.

13. Desde la causa inicial llevada adelante, por ejercer su derecho a manifestarse hasta el día de hoy se fueron sucediendo sistemáticas irregularidades que atraviesan a todos los procesos penales en su contra. En ninguno de ellos puede justificarse su privación de libertad. Primero, la Sra. Sala estuvo detenida por ejercer su derecho a manifestarse. Luego se la mantuvo privada de la libertad por más de 100 días sobre la única base del dictado de una orden de detención. Luego se quiso subsanar el estado de situación con el dictado irregular e infundado de la prisión preventiva.

14. Las violaciones descriptas se han ido acumulando y profundizando. Desde su primera detención, con la cual se violaba su legítimo derecho a protestar y el derecho a la libertad personal, se sumó con la acumulación sucesiva de causas judiciales, la violación al derecho de defensa en juicio, del derecho a ser juzgado por funcionarios imparciales e independientes, a su presunción de inocencia, a la comunicación previa de la acusación, al tiempo razonable para preparar su defensa y el derecho a no ser juzgado nuevamente por un mismo hecho.

15. Esta situación fue denunciada ante el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias (GTDA) de la ONU, quien se pronunció al respecto, el día 27 de Octubre de 2016, y exhortó al Estado argentino a liberarla de manera inmediata, tras concluir en su Opinión 31/2016 que su detención vulnera derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

16. El Grupo de Trabajo determinó que hubo un entramado de "acusaciones consecutivas" e inicio de causas judiciales para sostener su privación de libertad de manera indefinida en el tiempo. El Grupo concluyó que en este caso se está vulnerando la independencia judicial. Además, al analizar las causas judiciales por las que Sala está privada de la libertad concluyó que no existen elementos legales para justificar su prisión preventiva. Consideró que no se demostró que existan en este caso riesgo de fuga o de entorpecimiento de la investigación que justifiquen su privación de libertad. A su vez, consideró que el Estado impidió el ejercicio del derecho de defensa de Sala por la falta de precisión y claridad de los hechos que se le imputan y por no informarle adecuadamente los delitos por los que es acusada. También entendió que Milagro Sala por su condición de parlamentaria del Mercosur contaba con fueros que impedían su detención. El Grupo entendió que la detención de Sala "se dio como resultado del ejercicio de sus derechos humanos", solicitó que sea inmediatamente liberada, que se investigue la violación de sus derechos y que el Estado informe como va a asegurar que estos hechos no vuelvan a repetirse.¹⁶

17. Esta decisión fue luego respaldada por el Secretario General de la OEA, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)¹⁷ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un pronunciamiento emitido el 2 de diciembre de 2016¹⁸. A pesar de todos estos pronunciamientos, Milagro Sala continúa arbitrariamente privada de su libertad.

¹⁶ GTDA, Opinión 31/2016.

¹⁷ CERD, Observaciones Finales sobre los informes periódicos 21 a 23 de la Argentina, CERD/C/ARG/CO/21-23, 9 de diciembre de 2016, parr.25, 26.c y 43.

¹⁸ CIDH, "CIDH urge al Estado argentino a responder al caso de Milagro Sala", disponible en

18. En la actualidad, la situación de detención arbitraria de Milagro Sala está bajo consideración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

19. Tras el comunicado de la CIDH, en el que ésta llamara “al Estado argentino, en particular a la provincia de Jujuy, a tomar acciones urgentes para responder las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo”¹⁹, dos procesos orales, uno penal y otro contravencional, tuvieron lugar. El primero de ellos por una causa sobre protesta social de 2009, cuya juicio oral fue convocado para el 15 de diciembre de 2016. El segundo, por la causa del acampe en Plaza Belgrano en diciembre de 2015, cuya justicia contravencional llamó a audiencia de debate para el 23 de diciembre de 2016. Ambas causas están estrictamente vinculadas con hechos de protesta, y sientan, además, dos precedentes preocupantes sobre los niveles de tolerancia y persecución del Estado Argentino en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a manifestarse, protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

20. Más allá de la gravedad de estos dos procesos, es muy importante aclarar que las condenas en estas causas no son aquellas que determinan la continuidad de su privación de libertad porque en ninguno de ellos se había ordenado su detención previo a los juicios y en ninguna de las sentencias se dispuso pena de prisión efectiva. Su detención persiste por virtud de la prisión preventiva dispuesta irregularmente en las causas sucesivamente iniciadas en su contra, antes mencionadas.

II.- c) La condena penal a Milagro Sala por instigar una protesta en la que no participaron ni la persona instigada ni el instigador

21. El 16 de octubre de 2009 el entonces Senador Gerardo Morales concurrió al Consejo Ciencias Económicas de Jujuy a dar una charla. En ese lugar y momento diversas personas arrojaron huevos y les profirieron insultos, produciéndose algunos daños en el establecimiento. Ese mismo día se identificó y detuvo a Salvatierra. Graciela López, quien también había sido identificada, se presentó 48 hs después. La imputación original contra ambos fue por daño simple y amenazas simples. Sin embargo, al poco tiempo del hecho, Morales se presentó como querellante en la causa y se modificó la acusación por el delito de daño agravado haciendo aplicación del estatuto del Consejo Ciencias Económicas, que considera el lugar dañado como de uso público. En su rol de querellante Morales aportó, un año después de los hechos, dos testigos que dijeron que una semana antes del escrache había habido una reunión en donde Sala habría organizado el escrache y decía que ella compraría los huevos. Es la única prueba que involucró a Milagro Sala. Eso fue suficiente para que la indaguen como instigadora de las amenazas simples y al daño agravado. Fueron procesados los tres imputados y enviados a juicio oral.

22. Posteriormente, ante un planteo de prescripción de la defensa técnica de Milagro Sala y los otros imputados, la acusación por amenazas se cambió arbitrariamente a coactivas, logrando de esta forma que no se declare la prescripción de la acción por ese delito. Hasta entonces tanto la querrela como la fiscalía sostenían la imputación por amenaza simple.

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/182.asp>

¹⁹ CIDH, Comunicado de prensa 182/16, “CIDH urge al Estado Argentino a responder al caso de Milagro Sala, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/182.asp>

23. En diciembre de 2016 se llevó a cabo el juicio oral y público, realizado por el Tribunal Oral Federal de Jujuy integrado por los jueces María Alejandra Cataldi, Mario Héctor Juárez Almaraz y Federico Santiago Díaz. Milagro Sala fue condenada a 3 años de prisión en suspenso en calidad de instigadora del daño agravado. Milagro Sala, Graciela López y Gustavo Salvatierra fueron condenados por protestar, como autores materiales de daño agravado a penas de 3 y 2 años de prisión en suspenso respectivamente.

Las arbitrariedades en la causa

i. La condena por un hecho de protesta. El hecho por el cual los tres imputados fueron condenados es una protesta contra el Gobernador Morales. Salvatierra y López, en sus declaraciones frente al Tribunal Oral, dejaron en claro que su intención ese día era manifestarse en contra de Morales.

ii. Una condena por una protesta en la que Milagro Sala no estaba. Quedó claro, desde el día del hecho, que Milagro Sala no participó de ninguna manera en la protesta. No estaba en el lugar de los hechos, y ningún miembro de la Tupac Amaru al momento participó. Por ello no fue imputada en ningún momento del primer año de proceso penal, y sólo lo fue a instancias de testigos aportados por el querellante Morales tiempo más tarde.

iii. Una condena basada en 1 solo testigo que mintió sobre su vinculación con el querellante Morales. Como quedó acreditado en el debate oral, el testigo Orellano es la única prueba que incrimina a Milagro Sala. Fue aportado por el gobernador Morales y según lo que testificó, una semana antes de la protesta Sala organizó cómo sería la acción contra Morales y afirmó que ella compraría los huevos. Si bien es anormal que una condena se base en un testigo único, eso puede suceder cuando otro tipo de pruebas corroboran los dichos del testigo. En el juicio contra Milagro Sala, no hay absolutamente ninguna otra prueba que la incrimine. Y si atendemos a los dichos de los imputados Salvatierra y López, la absoluta ajenidad de Sala respecto a la protesta que ellos encabezaron queda absolutamente probada. Y en todo caso, la existencia de un solo testigo exige en el juzgador especial cautela a la hora de valorar sus dichos. Por ello cobra especial significación el hecho de que este único testigo mintió sobre su vinculación con Morales, actual gobernador de la Provincia de Jujuy, al ocultar que trabaja para la Gobernación. Durante la instancia de debate oral se comprobó, oficio de por medio, que el testigo trabaja para el gobierno local desde mediados del año 2016. En conclusión, incumplió su deber como testigo de decir la verdad, y lo hizo sobre una cuestión específicamente regulada en el Código de rito nacional que procura contar con información importante para que el juzgador pueda correctamente evaluar la veracidad de un testigo²⁰. La defensa técnica de Milagro Sala solicitó al Tribunal Oral Federal se extraigan testimonios de su declaración a fin de que se lo investigue por el delito de falso testimonio, pero el Tribunal hizo caso omiso del pedido y sustentó su condena a Milagro Sala en esos mismos dichos.

II.- d) Condena contravencional por protestar

²⁰ Art. 249 Código Procesal Penal Argentino “Antes de comenzar la declaración, el testigo será instruido acerca de las penas por falso testimonio y prestará juramento de decir verdad, con excepción de los menores inimputables y de los condenados como partícipes del delito que se investiga o de otro conexo. El juez interrogará separadamente a cada testigo, requiriendo su nombre, apellido, estado civil, edad, profesión, domicilio, vínculos de parentesco y de interés con las partes y cualquier otra circunstancia que sirva para apreciar su veracidad.”

24. Entre el 23 y el 29 de diciembre de 2016 tuvo lugar el juicio contravencional por la protesta de diciembre de 2015. En la última audiencia, y a pedido del Jefe del Departamento Contravencional, el Juez Contravencional condenó a Milagro Sala y a la organización Tupac Amaru.

25. En el caso de Sala, la condena consistió en la multa máxima prevista como pena (\$3780) y en su **inhabilitación por tres años y tres meses para formar parte de personas jurídicas y demás asociaciones civiles, sociales, culturales y deportivas que dependan de las autoridades jujeñas para funcionar.**

26. Por su parte, la organización Tupac Amaru fue condenada a la misma multa monetaria que la Sra. Sala y a la **clausura de su establecimiento** de la calle Alvear 1152 de la ciudad de Jujuy capital, por el término de 3 meses. El acampe en el que participaron la Tupac Amaru y la ROS se trataba de una protesta social frente a los anunciados cambios en el trabajo de las cooperativas en la provincia de Jujuy. Su único motivo era manifestarse mostrando sus diferencias con la decisión tomada por el Gobernador Morales y solicitar la apertura de un espacio de diálogo. La condena implica un grave episodio de criminalización de la protesta social, rodeado de severas irregularidades.

27. **Una condena ilegal e injustificable.** Se le impuso a la Sra. Sala una pena ilegal de inhabilitación para formar parte de asociaciones por 3 años y 3 meses cuando el máximo legal previsto es de 3 meses. Es decir, una sanción que ni siquiera está prevista en el código contravencional.

La pena de inhabilitación lesiona derechos fundamentales al prohibírsele ser parte de asociaciones. Se conculcan sus derecho de reunión, asociación y participación política sin que Milagro Sala haya sido acusada en el proceso contravencional de violar ninguna norma relacionada con el funcionamiento de la cooperativa, como exige el art. 43 del código contravencional.

28. **Una inexplicable clausura a la Tupac Amaru.** La Tupac Amaru en tanto persona jurídica no fue parte del proceso contravencional en ningún momento. No participó a través de su presidente, ni de ningún representante. Sin embargo, con la sola invocación del artículo 7 del código contravencional, fue condenada con la clausura por 3 meses de su local de la ciudad capital de Jujuy. A su vez, el artículo 44 del código contravencional, con el cual se sustentó la sanción a la organización, establece que la clausura lo será “por el tiempo que disponga la sentencia, o sin término, hasta que se subsanen las causas que la motivaron”²¹. Como se dejó establecido en el mismo juicio, el acampe por el cual fue condenada la Tupac Amaru finalizó el 2 de febrero de 2016. Es decir, que la causa que permitía aplicar la pena accesoria de inhabilitación había sido subsanada casi 11 meses antes del dictado de la condena. Ya no existía.

29. **Designación de parte acusadora y de Juez por el Gobernador Morales.** El juez contravencional a cargo del juicio, Matías Ustarez Carrillo fue designado por Gerardo Morales apenas asumió²². Lo mismo sucedió con el Jefe del Departamento Contravencional, el Dr. Rafael Rodríguez²³. De acuerdo

²¹ Art. 44°. La clausura implicará el cierre del establecimiento o local en infracción y el cese de las actividades por el tiempo que disponga la sentencia, o sin término, hasta que se subsanen las causas que la motivaron. Para que proceda la clausura basta que el propietario o encargado del comercio, establecimiento o local, sea responsable por la elección o la falta de vigilancia del autor de la contravención. Podrá imponerse, aunque no esté prevista expresamente para la contravención cometida, cuando ésta supusiere un abuso en la explotación o atención de un establecimiento, comercio o local, cuyo funcionamiento depende de una autorización, licencia o habilitación del poder público. La clausura no podrá superar los tres (3) meses salvo los casos en que expresamente se disponga lo contrario.” Código contravencional, artículo 44.

²² Ver <http://www.pregon.com.ar/nota/6606/morales-tomo-juramento-a-tres-jueces-contravencionales.html>
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-290647-2016-01-19.html>

²³ Cf. Boletín Oficial de Jujuy, Decreto 452-G/2016, página 4.

al código, el Jefe del Departamento Contravencional tiene la competencia para impulsar la acción²⁴. Es decir, que **tanto quien acusó y pidió las penas para Milagro Sala y la Tupac Amaru, como quién resolvió positivamente ese pedido, son autoridades que fueron designadas por el Gobernador Morales.**

30. **Violación del no bis in idem.** Por este mismo acampe (mismo lugar y misma fecha), Milagro Sala continúa imputada penalmente por los delitos de sedición e instigación al corte de ruta. La privación de la libertad de Milagro Sala se originó justamente en esa causa y podría además afrontar un juicio en sede penal por el mismo hecho de protesta por el que ya recibió una condena contravencional.

31. Es claro que este precedente funcionará como aleccionador para toda asociación y referentes que pretendan protestar en el espacio público bajo el riesgo de de ser inhabilitados y/o clausurados.

III. Criminalización generalizada de la protesta Social

32. La detención arbitraria de Milagro Sala tiene lugar en un contexto de criminalización generalizada de la protesta social en Jujuy. Durante el año 2016, no solo entró en vigencia y se aplicó en Jujuy un nuevo código contravencional que sanciona las protestas con multas, inhabilitaciones, clausuras y hasta arresto, sino que el Gobernador también dictó una norma que procuró extorsionar a los manifestantes con la quita de planes sociales, la suspensión inmediata de la personería jurídica de las organizaciones involucradas y la instrucción del procedimiento para que se les retirare definitivamente.

III.- a) El nuevo código contravencional.

33. El código contravencional de la provincia entró en vigencia el 1 de enero de 2016. El 6 de enero de 2016 se dictó su decreto reglamentario. Esta normativa es una clara afrenta al derecho a la protesta social. Veamos.

34. En primer lugar, penaliza la mera ocupación del espacio público o la simple obstaculización de la circulación vehicular. De este modo, cualquier manifestación en la calle, avenida, ruta, plaza o parque público puede ser sancionada. Aun cuando la norma prevé un procedimiento de mediación, su puesta en marcha depende de la voluntad del juez contravencional y de la desarticulación de la protesta en forma inmediata, bajo apercibimiento de dar intervención directa a la justicia penal y de aplicar el proceso contravencional con toda su fuerza. Se extorsiona así al que se manifiesta, ya que de no aceptar los términos de la mediación, será pasible de sanciones contravencionales e incluso penales como expresamente lo establece el art. 113 de la norma²⁵.

²⁴ “Art. 13: “A los fines de la presente Ley serán Autoridades de Aplicación: a) El Juez Contravencional Administrativo, quien tendrá a su cargo el juzgamiento en única instancia de las contravención es cometidas dentro del ámbito de competencia de la presente Ley. b) El Departamento Contravencional integrado por el cuerpo de asesores letrados de la Policía de la Provincia, que tendrá competencia para el impulso de la acción contravencional y dirección e investigación de las faltas, sin perjuicio de la designación de organismos específicos por parte del Poder Ejecutivo de la Provincia para actuar con las mismas facultades y obligaciones que el referido Departamento”. Código contravencional, artículo 13.

²⁵“Permanencia en espacios públicos y/u obstaculización de la circulación vehicular. Art. 113: Serán sancionados con hasta nueve (9) días de trabajo comunitario, multa de hasta cinco Unidades de Multa (5 UM) o arresto de hasta tres (3) días, quienes permanezcan en espacios públicos alterando el orden, obstaculizando la libre circulación vehicular y/o peatonal, causando temor en la población o limitando ilegítimamente y de cualquier modo el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos. En estos casos, la fuerza policial deberá intimar a los infractores para que desocupen el lugar o permitan el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aún en forma parcial. Cuando los infractores hicieren caso omiso de la

35. Ese artículo debe a su vez leerse junto con el resto del código y en particular con su Título III, en el que se establecen las sanciones aplicables²⁶. Allí queda claro que frente a una protesta, puede corresponder arresto, multa, trabajo comunitario y hasta inhabilitación²⁷. A su vez, la falta de precisión de la norma deja un amplio margen de discreción para que el Juez Contravencional resuelva inhabilitar prácticamente cualquier actividad que se esté ejerciendo y que él considere en “infracción”.

36. A ello debe sumarse que cualquier protesta puede conllevar también consecuencias contravencionales contra la organización social, política, cultural o de cualquier índole a la que pertenezcan los manifestantes. De acuerdo con el código, las organizaciones pueden ser sancionadas con multas, clausura de sus establecimientos, decomiso de sus bienes, etc. Dada la laxitud en la redacción normativa, prácticamente cualquier manifestación puede entenderse “en nombre, al amparo o en beneficio” de una persona de existencia ideal u organización. A su vez, a pesar de la posibilidad de enfrentar consecuencias contravencionales, la norma no prevé que la organización sea parte del proceso contravencional y pueda entonces ejercer su defensa. Así, esta normativa no sólo se cercena el derecho a protestar de una persona física, sino que su sanción contravencional puede acarrear graves penas contra la organización a la que pertenece, que ve limitado el ejercicio de la actividad que realiza sin siquiera haber podido ser parte del proceso que la afecta.

37. Finalmente, el código vulnera los estándares más básicos de independencia e imparcialidad. Ello al disponer que el Poder Ejecutivo provincial no solo designa al funcionario que acusa sino también al que juzga en el proceso contravencional²⁸. El gobierno de Jujuy establece así quien acusa y quien resuelve e impone pena.

primera intimación, el representante del Departamento Contravencional, con conocimiento del Juez, podrá convocar un mediador y/o conciliador designado por el poder público o entidad privada en contra del cual se efectuare el reclamo o protesta, para que lo asista en la solución del conflicto durante un plazo prudencial en horas. No serán detenidos ni enjuiciados por los hechos previstos en este artículo los que acataren la solución arribada entre las partes en conflicto y procedieren de inmediato a dispersarse y retirarse en orden. En caso de que los manifestantes rechazaren las posibilidades de resolución del conflicto que le fueren planteadas o no dieran cumplimiento con lo acordado con el Juez Contravencional. Éste los intimará para que de inmediato procedan a dispersarse y restablecer el orden y la normal circulación vehicular y peatonal, bajo expreso apercibimiento de dar intervención directa a la justicia penal, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones contravencionales correspondientes”. Código contravencional, artículo 113.

²⁶“Penas principales, accesorias y sustitutivas. Art. 28. Las penas principales que se establecen en el presente Código son: Trabajo Comunitario, Multas y Arresto. Se prevén como accesorias las penas de: Inhabilitación, Clausura, Decomiso y Prohibición de Concurrencia. Se establecen como penas sustitutivas: Instrucciones Especiales”. Código contravencional, artículo 28.

²⁷“Inhabilitación. Art. 43°. La inhabilitación implica la suspensión o cancelación, según el caso, del permiso concedido para el ejercicio de la actividad en infracción. Podrá imponerse, aunque no esté prevista expresamente para la contravención cometida, cuando ésta supusiere incompetencia o abuso en el desempeño de una profesión o actividad cuyo ejercicio dependa de una autorización, de licencia o habilitación de poder público. La inhabilitación no podrá superar los tres (3) meses salvo los casos en que expresamente se disponga lo contrario”. Código contravencional, artículo 43.

²⁸“Designación de Jueces Contravencionales. Requisitos. Art. 128. El Poder Ejecutivo deberá designar los Jueces Contravencionales Administrativos que sean necesarios para la puesta en funcionamiento de la presente Ley en todo el territorio de la Provincia”. Código contravencional, Artículo 128.

III.- b) Un decreto extorsivo

38. Como se mencionara, el 12 de enero de 2016 el gobernador Morales les hizo llegar un ultimátum a las organizaciones para que abandonaran el acampe en la plaza Belgrano.²⁹ Por medio del **Decreto 403-G-16** formalizó la aplicación de los nuevos programas de regularización de cooperativas y tomó medidas en contra de los manifestantes.³⁰ En esa norma destacó que el acampe implicaba un *“ejercicio abusivo de derechos, que se erige como causal directa de graves y potencialmente irreparables perjuicios para el Pueblo de la Provincia en su conjunto”* y que existía entonces *“...obligación constitucional del Gobierno de Jujuy de garantizar a la totalidad del pueblo de la Provincia el orden y paz, rechazando los métodos violentos de reclamo como los acampes, cortes de ruta...”*.

39. En ese marco, el Gobernador ordenó la suspensión inmediata de la personería jurídica de las organizaciones que continuaban acampando y la instrucción del procedimiento para que se les retirare definitivamente. Pretendió justificar estas medidas *“con motivo del o los delitos cometidos en oportunidad de la toma y acampe”*. De este modo, el Poder Ejecutivo provincial decidió por sí que la situación era delictiva y que se justificaba entonces la sanción de las organizaciones involucradas.

40. A su vez, en el mismo Decreto, el Gobernador dispuso que las personas y las organizaciones que a las 00.00 horas del jueves 14 de enero de 2016 se mantuvieran acampando en la plaza Belgrano, quedarían excluidos de *“todo tipo de beneficio o Plan social, adjudicación de lote o vivienda, y /o plan o programa de viviendas, núcleos húmedos y demás obras a realizar por cooperativas u Organizaciones Sociales por parte del Gobierno de la Provincia sean estos financiados con recursos Provinciales o Nacionales.”* De esta forma se presionó a las organizaciones y personas que se manifestaban en la plaza para que levantaran su campamento, so pena de perder toda ayuda social. En palabras del Fiscal de Estado de la provincia, Mariano Miranda, los manifestantes *“pueden retirarse voluntariamente [del acampe] y acogerse a los distintos beneficios que brinda el Estado, ya sea bolsones alimentarios, capacitadores [...] pero en el caso de que persistan van a perder todo tipo de beneficios”*.³¹

41. Con esta norma, se configuró una situación claramente extorsiva en la que los miembros de la ROS vieron gravemente cercenado su derecho a manifestarse.

IV. Represión y criminalización de conflictos gremiales³²

42. También han sido víctimas de este contexto de criminalización otros actores sociales que se han opuesto a medidas de gobierno.

²⁹http://www.prensajujuy.gov.ar/gobernacion/organizaciones-que-quedan-en-el-acampe-tienen-plazo-hasta-el-14-de-enero-para-empadronarse_13856

³⁰<http://boletinoficial.jujuy.gov.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2016/5.pdf>

³¹<http://www.eltribuno.info/rige-una-suspension-la-personeria-juridica-la-tupac-amaru-n663085>

³²Este apartado fue elaborado a partir de la información relevada en el Informe “Primera aproximación acerca de las condiciones de trabajo y violación de los derechos fundamentales en el sector azucarero” de la Central de Trabajadores de la Argentina- Autónoma y la Federación Azucarera Regional, Noviembre de 2016.

43. En Jujuy existe un preocupante escenario de violencia institucional y persecución penal de los trabajadores y referentes sindicales de la industria azucarera, uno de los ejes productivos de las provincias del noroeste de nuestro país. De ella dependen miles de trabajadores/as que realizan tareas tanto en el campo como en la industria. Su impacto se proyecta, asimismo, sobre el conjunto de las poblaciones que rodean los ingenios, cuya vida económica está estrechamente ligada a la suerte de esta actividad.

44. Las organizaciones sindicales han intentado revertir las críticas condiciones laborales y han impulsado diversas reivindicaciones tendientes a mejorar la situación de los trabajadores. Para dar respuesta a estos reclamos, las empresas han contado con el auxilio de las fuerzas de seguridad del Estado que han encabezado graves escenarios de represión. A su vez, en los últimos años se han incrementado los casos de criminalización. En este contexto, merece especial atención la situación del Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio Ledesma.

45. Desde 2013 en adelante, sus representantes y trabajadores han enfrentado un cuadro de persecución penal a partir de reclamos laborales. Cada año, en el marco de conflictos por paritarias salariales, al Secretario General del Sindicato, Rafael Vargas, varios miembros de la Comisión directiva y diversos trabajadores se le han abierto sucesivas causas penales. Tal como han destacado la Central de Trabajadores de la Argentina (Autónoma) y la Federación Azucarera regional, “una práctica generalizada consiste en acusar generalmente a los miembros de la conducción sindical de la violación a diversas disposiciones del Código Penal, que incluyen las figuras de entorpecimiento del transporte, usurpación, turbación de la propiedad, daños, amenazas, coacción, etc. En todos los casos, el conflicto laboral puede (y suele) culminar con un acuerdo entre los empleadores y el sindicato, pero ello no implica que las causas penales se cierren, situación que provoca que, año tras año, los dirigentes sindicales vayan acumulando denuncias en su contra que subsisten como una omnipresente amenaza contra su libertad ambulatoria (sin perjuicio de otras restricciones que se suelen adoptar como medidas de seguridad durante la tramitación del proceso)...”³³

46. En este marco cabe destacar que en julio de 2016, los trabajadores iniciaron una medida de fuerza con cese de actividades. A las pocas horas, se dio intervención a las fuerzas de seguridad de la provincia que llevaron adelante una brutal represión con gases lacrimógenos, postas de goma y golpes³⁴. Más de 80 trabajadores resultaron heridos. En ese contexto, se abrió una nueva causa penal por usurpación contra seis integrantes de la Comisión Directiva (Rafael Vargas, Alberto Gómez, Francisco Villagra, Roberto Perea, Ricardo Aguilera y Hugo Quinteros, este último también concejal de Libertador General San Martín), uno de los asesores legales (Roger Villena) y tres delegados del sindicato. Esta causa también se originó en un conflicto salarial y fue iniciada en el mismo momento en que los trabajadores del Ingenio Ledesma eran reprimidos por la policía provincial mientras se manifestaban en uno de los portones de ingreso al establecimiento. Tras esta represión, los trabajadores trasladaron la protesta a la Ruta Nacional 34. El Gobernador Morales instó públicamente a la criminalización de la manifestación en la ruta y cuestionó severamente el accionar del Fiscal Federal que se negó a instar la acción penal por entender que se trataba de un conflicto gremial³⁵.

³³Central de Trabajadores de la Argentina- Autónoma y la Federación Azucarera Regional, “Primera aproximación acerca de las condiciones de trabajo y violación de los derechos fundamentales en el sector azucarero”, Noviembre de 2016, página 48.

³⁴ <http://www.telam.com.ar/notas/201607/155292-paro-represion-heridos-ingenio-ledesma-jujuy.html>

³⁵Ver a este respecto: <http://www.quepasajuju.com.ar/8248-6000-pesos-de-multa-para-cada-trabajador-de-LEDESMA-que-corto-la-ruta.htm>

47. En los últimos tiempos, otros trabajadores y sindicatos de la provincia también han enfrentado escenarios de criminalización de la protesta. Entre ellos, en mayo de 2016, tres miembros de la Comisión Directiva del Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM) permanecieron 10 días detenidos tras una manifestación en reclamo por salarios y condiciones de trabajo en el edificio central de la municipalidad de San Salvador de Jujuy, que fue reprimida por la Policía local³⁶.

V. Recomendaciones al Estado

1. Se concrete la inmediata liberación de Milagro Sala, tal como requirió el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de Naciones Unidas.
2. Se disponga la inmediata suspensión de la orden de clausura de la sede de la Tupac Amaru en San Salvador de Jujuy.
3. Se disponga la inmediata suspensión de la pena de inhabilitación a Milagro Sala, restituyéndole el derecho a integrar organizaciones sociales como parte de su derecho a la libre asociación y a la libertad de expresión.
4. Que se dejen sin efecto normas que vulneran el derecho a la protesta social y, en consecuencia, a la libertad de expresión, reunión y asociación, en particular los artículos 71, 112 y 113 del nuevo código contravencional de la provincia de Jujuy y el delito de sedición, previsto en el artículo 230, inciso 2 del Código Penal de la Nación.
5. Se garanticen las condiciones necesarias para el pleno ejercicio del derecho a la protesta en toda la Argentina y en particular en la provincia de Jujuy.

³⁶Ver a este respecto: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-299477-2016-05-16.html>