



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

48198 / 2023

ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M
SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, de diciembre de 2025.-

Y VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos del epígrafe de los que;

RESULTA:

1.- El 26/12/23 el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) mediante sus apoderados y con Patrocinio letrado, se presenta y promueve acción de amparo colectivo contra el PODER EJECUTIVO (Ministerio de Seguridad) peticionando se declara la nulidad absoluta e inconstitucionalidad de la totalidad de los artículos de la Resolución 943/23 por cuanto vulnera los derechos constitucionales enunciados en los artículos 14, 14bis, 19, 28, 75 inciso 12 e inciso 22 y los artículos 7.2, 13,15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Manifiesta que está legitimada para accionar -en razón de su estatuto-, visto que su finalidad es "la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar social y económico de la comunidad -en particular de los sectores más desprotegidos-, del medio ambiente, de la igualdad de género y del funcionamiento de las instituciones de protección de derechos así como la promoción o ejecución de acciones administrativas o judiciales individuales y/o colectivas, que tiendan a la reparación de la justicia lesionada".

Expresa que "el Protocolo constituye una causa fáctica o normativa común capaz de generar afectaciones similares u homogéneas a aquellas personas que necesitan ejercer su derecho a expresarse y manifestarse, ya que tiene la capacidad de desalentar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por el temor a ser criminalizado o lastimado en el contexto de una protesta, perder la personería jurídica, el cuidado de hijos/as y/o incluso perder la protección social del estado (esto último no está expresamente estipulado en el Protocolo, pero es anunciado). permanentemente por las autoridades nacionales)".

Afirma que el PROTOCOLO no se limita a expresar meras pautas de actuación de las fuerzas de seguridad sino que invade facultades privativas del Congreso al



#38567711#483930230#20251229134009154

definir la extensión de derechos constitucionales tales como el derecho de reunión, de petición y expresión, estableciendo limitaciones, restringiendo su ejercicio e incluso estableciendo normas de carácter penal. Y que la Ministra de Seguridad carece de competencia para hacerlo pues las razones de urgencia esgrimidas no habilitan a reemplazar las atribuciones del Congreso.

Considere que esta violado el principio de legalidad en materia de restricciones a la libertad de expresión y manifestación.

Sostiene que el Protocolo a través de la definición de "impedimento al tránsito" (artículo 3ero Resol. 943/23) elimina el derecho a la protesta social y la descripción punitiva "delito flagrante", despliega una serie de herramientas estatales tendientes a amedrentar y desincentivar el ejercicio del derecho a la protesta que podrían calificarse como mecanismos de censura previa (arts. 5,6,8,10 y 11) desconociendo que el derecho a la protesta es un derecho fundamental de las personas.

Concluye que la decisión gubernamental - extorsiva, dilemática y desproporcionada- comporta una represalia de derechos -es decir- una represalia o respuesta de castigo no prevista en norma alguna, afectando asimismo a aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza y desconociendo los sistema de protección social del Estado (art. 14 bis CN).

Desarrolla su argumentación. Ofrece prueba. Funda en derecho.

2.- El 14/06/2024, en virtud de lo resuelto por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en los Criminal y Correccional, el presente tribunal se declara competente para entender en los autos presentes.

3.- El 24/06/2024 el Tribunal admite el amparo iniciado en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional como acción colectiva y ordena su inscripción en el Registro de Procesos Colectivos de conformidad con el pto. III de la Acordada 16/12.

4.- El 20/08/2024 el Sr. Fiscal Federal dictamina que la fiscalía no asumirá la calidad de parte en las presentes actuaciones, sin perjuicio de su intervención como fiscal de ley en los términos del art. 31 pulgadas. a) y b) de la ley 27.148 cfr. pto. 4 inc. d del Reglamento de Registro Público de Procesos Colectivos - Ac. 32/14)

Consecuentemente se ordena el informe previsto en el artículo 8 de la ley 16.986.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

5.- El 28/08/2024 se presenta el Estado Nacional - Ministerio de Seguridad-, mediante letrado apoderado y produce el informe del art. 8 de la ley 16.986.

Alega que el peligro invocado por la actora, además de ser meramente conjetural ha quedado desvirtuado por los hechos. En efecto-sostiene-, “desde que se promovió la presente acción de amparo y hasta a la fecha, se realizaron diversos reclamos y/o marchas en la vía pública, lo que demuestra que la resolución cuestionada fue dictada al sólo efecto de mantener el orden público ante los cortes de vías de circulación y con la finalidad de proteger el interés público”.

Asimismo, informa que para que el recurso judicial utilizado por la parte actora resulte procedente y admisible, debe necesariamente aparecer de modo claro y manifestar la ilegalidad o arbitrariedad del acto (u omisión) de la autoridad pública. Extremo que no concurre en la especie.

En efecto, sostiene que la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 943/2023 resulta válida y ajustada tanto a los derechos como a los principios constitucionales; superando en consecuencia la prueba de validez convencional y constitucional; y por lo tanto no desconoce ningún derecho constitucional.

Argumenta que la opinión en contrario implicaría lisa y llanamente facilitar una vía mediante cuyo ejercicio se entorpece la acción de gobierno vulnerando la división de poderes, el principio más elemental reconocido en nuestra Carta Magna; pilar fundamental sobre el que se sostiene la forma republicana de gobierno.

Expresa que en el caso planteado no se verifican los requisitos normativamente previstos para la procedencia del amparo, por lo que solicita su rechazo con expresa imposición de costas.

Indica que la Resolución en crisis tiene objeto y causa lícita, que fue dictada de conformidad a la normativa que rige en la especie, que goza de motivación suficiente y que persigue una evidente finalidad de interés público representada por el mantenimiento del orden público.

Finalmente, ratifique que el “PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN”, como se ha dicho – tiene como fin principal el de instruir a las Fuerzas intervinientes para actuar frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transportes y cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal.

Funda en derecho, ofrece prueba y cita jurisprudencia.



6.- Corrido el pertinente traslado, el 05/09/2024 la parte actora procede a contestarlo.

Reitera que la Resolución 943/23 impugnada lesiona, restringe, altera y amenaza en forma actual e inminente una multiplicidad de derechos fundamentales garantizados en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales sobre Derechos Humanos, como el derecho a la protesta, la libertad de expresión, de petición y de reunión, etc. Lo hace -argumenta- al establecer que toda protesta que reúna determinadas características, en concreto que “disminuyere, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas”, será considerado un delito en flagrancia, por lo que será objeto de intervención por parte de las fuerzas de seguridad federales. Esto las habilitará a dispersarla (art. 4) mediante el uso de la fuerza (art. 5), y la posibilidad de producir la detención de sus participantes (arts. 2 y 6).

Destaca que a partir de la vigencia del Protocolo impugnado, la ilegalidad y arbitrariedad manifiesta surgen con evidencia de que cualquier manifestación que ocupe, o inclusive que pase transitoriamente, por una calle, avenida, ruta, etc.. Sostiene que a partir de la vigencia del Protocolo impugnado, podrá ser objeto de las intervenciones ya referidas por parte de las fuerzas de seguridad, en grave detrimento de los derechos constitucionales mencionados.

A su vez, exponen que la vía judicial ordinaria no resultaría apta para garantizar los derechos en juego en función de los tiempos que insumiría, siendo por ello el amparo la única vía idónea para la tutela constitucional del derecho a la libertad de expresión, a la protesta social, la libertad ambulatoria, etc.

Además, argumenta que la vía escogida es la única en un caso como este, con la garantía de efectividad prevista en el art. 25 de la CADH, siendo la acción constitucional de amparo establecida en el art. 43 de la CN, a la luz de su espíritu garantista, la vía procesal apta para hacer cumplir la Constitución y los Tratados, en situaciones de grave amenaza inminente a los derechos constitucionales que provienen de acciones estatales como en el presente caso.

En relación a la cuestión de fondo, la demandada reconoce que no existen derechos absolutos en nuestro sistema constitucional (como lo establecen los arts. 14 y 28 de la Constitución); y que su parte jamás sostuvo que los derechos a la protesta, libertad de asociación, de expresión, no puedan ser limitados o reglamentados.

Por el contrario, manifiesta que su planteo consiste en que la reglamentación y las limitaciones que el Protocolo impugnado introduce en aquellos son desproporcionadas, irrazonables y, en definitiva, inconstitucionales. Ello así porque,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

lejos de compatibilizar el ejercicio legítimo de la protesta con otros derechos o intereses (v. gr., orden público, libertad de circulación, etc.), la Resolución 943 lo desconoce totalmente, desnaturalizándolo.

Concluye, afirmando, que “...es un hecho público y notorio que, desde la vigencia del Protocolo aprobado por la Resolución impugnada se han producido reiterados episodios de represión a la protesta social y detenciones arbitrarias en nuestro país, por parte de las fuerzas de seguridad federales, que traducen una limitación irrazonable e ilegítima de los derechos a cuya tutela tiende la presente acción.”

7.- Publicados y acreditados los edictos ordenados por el Tribunal el 16/09/24 en el Boletín Oficial y en un diario de publicación masiva (Diario Popular); se admitieron, el 31/03/2025, los siguientes adherentes al proceso colectivo en los términos del art. 90 del CPCCN (art. 17 ley 16986) y quedó conformada la legitimación activa y pasiva de la presente causa:

- AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil (AJUS), presentación mediante del 21/06/2024.
- El Sr. Juan Carlos Schmid, por su propio derecho y en su carácter de habitante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante presentación el 13/12/2024.
- ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO – ATE, mediante presentación del 16/12/2024
- FUNDACIÓN ANDHES (Abogados y Abogadas del NOA en Derechos Humanos y Estudios Sociales), presentación mediante del 17/12/24.
- SINDICATO DE PRENSA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -SIPREBA, mediante presentación del 18/12/24.
- Los Srs. Gabriel Esteban SOLANO, Vanina BIASI y Eduardo Silvio BELLIBONI por derecho propio, en su carácter de habitantes y referentes políticos del PARTIDO OBRERO y del POLO OBRERO, mediante presentación del 19/12/24 y 17/03/2025.
- El Dr. Alejo Carlos CAIVANO, integrante y representante de ASOCIACIÓN CIVIL DEFENSORÍA DE LABURANTES por propio derecho y en carácter de habitante de CABA, mediante presentación del 19/12/24 y 17/03/2025.
- La Dra. FLORENCIA ROCIO MARTY, abogada, en representación de las personas que integran la organización social FRENTE DE ORGANIZACIONES EN LUCHA -FOL-, mediante presentación del 20/12/2024.



- El Sr. Gonzalo Duro por derecho propio en su carácter de habitante de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante presentación del 03/02/2025.
- El Dr. Juan Ignacio Spinetto por derecho propio en su carácter de ciudadano afectado por las disposiciones de la resolución 943/2023, mediante presentación del 03/02/2025.
- ASOCIACIÓN CIVIL PROAMNISTÍA (en adelante Amnistía Internacional Argentina), mediante presentación del 06/02/2025.
- CONFEDERACIÓN INDÍGENA NEUQUINA mediante presentación del 06/02/2025.
- La Sra. Natalia Milduberger por derecho propio en su carácter de habitante de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la presentación del 09/02/2025.
- El Sr. Gabriel Horacio Famulari por derecho propio en su carácter de habitante de La Localidad de Sarandí, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, mediante la presentación del 10/02/2025.

8.- El 11/04/2025 se abre la causa a prueba por el término de veinte (20) días y 09/10/25, se clausura dicho período y se remite los autos al Sr. Fiscal Federal para que dictamine en los términos del artículo 31 de la ley del Ministerio Público.

9.- El 01/12/2025, el Sr. Fiscal Federal dictamina sobre la cuestión - tal es "...determinar si el Ministerio accionado, a través del dictado de la Resolución 943/23, incurrió en una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que justificaría la procedencia de la presente acción de amparo colectivo...".

Postula que "..., no resulta objetable desde el punto de vista jurídico, la competencia formal del Ministerio de Seguridad para reglamentar la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad federales frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal, de cara a la posible configuración del delito previsto en el artículo 194 del C.P, en tanto la habilitación se desprende, como dije arriba, del artículo 4to inciso b) ap. 9 y 22 de la ley de Ministerios" (ley 22520). Cita jurisprudencia de la CSJN y de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 30).

Señala -en relación al agravio de la demandante en cuanto a que la Resolución 943/23 afecta manifiestamente los derechos a la libertad de expresión, manifestación, protesta social, asociación y reunión- que "..., teniendo en cuenta la totalidad de los antecedentes reseñados y la prueba producida en las presentes actuaciones no surge como posible determinar la manifiesta ilegitimidad de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

aplicación del Protocolo en lo relativo a la afectación de los derechos arriba indicados, la que exigiría, a mi modo de ver, del desarrollo de una mayor actividad probatoria acabada, concluyente e inequívoca tendiente a demostrar los extremos alegados.."

Destaca -en relación a los hechos denunciados por la actora en la aplicación del Protocolo, considerando lo dicho por la demandada y el informe del Tribunal de fecha 19/03/25- que "..., amen de la posible responsabilidad puntual que pudiera caberle a la demandada por la desmesurada eventual utilización de violencia excesiva en la represión de cada una de las manifestaciones, de lo que se trata en autos es determinar si, con carácter general, de la redacción del Protocolo se deriva un incremento indebido de la discrecionalidad y la consecuente asunción del ejercicio de mayores facultades por parte de las autoridades estatales" ; y -expresa- que la disposición contenida en el artículo 2do de la Resolución 943/23 debe leerse armónicamente con lo previsto en la parte final del art 353 bis del Código Procesal Penal que habilita únicamente la utilización del procedimiento para los supuestos de conformarse "flagrancia" conforme lo establecido en el artículo señalado del CPP.

Considera que "de la prueba reunida no se está ante un acto de alcance general per se manifiestamente inconstitucional dependiendo la eventual inconstitucionalidad o ilegalidad de su aplicación en el caso puntual " aunque -resalta- que " ello no implica abrir juicio sobre la procedencia sustancial de eventuales planteos impugnatorios del protocolo, a instancia de los afectados, en el marco de causas de naturaleza penal, ni excluir el derecho de la actora para impulsar por los medios constitucionales y legales idóneos a tal fin la revisión de los criterios que pudieren incidir en un empleo de las potestades con que cuenta el Estado Federal en materia de policía de seguridad"

Manifiesta - abordando el análisis de la Resolución 943/23 respecto al cumplimiento de los elementos exigidos por el artículo 7mo de la ley 19549 para otorgar validez al acto administrativo - que "..., la falta o deficiencia de motivación impide conocer si ex ante se ha efectuado un adecuado control de convencionalidad, siendo este control una obligación de todas las autoridades estatales.."; que "..esta omisión no se encuentra saneada por la genérica afirmación dada en oportunidad de evacuar el informe del artículo 8 de la ley de amparo, en cuanto a que la norma en crisis "cumple con los estándares internacionales en materia de derechos humanos" sin explicitar cuales son ni valorarlos en punto a su cumplimiento y que "...la carencia de fundamentación impide conocer si se ha valorado adecuadamente el derecho de la población a evitar conductas gravemente antisociales y delictivas en razón de la protesta y el derecho de diversos grupos y sectores a reunirse, expresarse y reclamar públicamente cuando entienden lesionados sus derechos...."



Advierte que "según el régimen procesal penal imperante, las disposiciones sobre flagrancia no son de aplicación cuando los hechos tuvieran lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales, o de cualquier otro derecho constitucional. La ley aclara inmediatamente que "si con motivo u ocasión de la protesta social se cometieren delitos comunes en flagrancia, podrán ser sometidos a las disposiciones del presente título (título IX "Procedimiento para casos de flagrancia art 353 bis del Código Procesal Penal). Este antecedente del derecho no fue siquiera citado (y mucho menos ponderado) a los efectos de fundar la motivación de la Resolución en crisis".

Enfatiza - conforme los elementos exigidos por el artículo 7mo de la ley 19.549 para otorgar validez al acto administrativo que:

.- "... El Ministerio de Seguridad sólo cumplió formalmente con su deber constitucional, convencional y legal de fundar y explicar sus decisiones y, en particular, como ocurre en este caso, aquellas que tienen incidencia en el ámbito de los derechos de reunión pacífica, protesta social, libertad de expresión y la integridad física. En efecto dado el especial marco protectorio que reciben estos derechos, las argumentaciones dadas por la accionada no resultan suficientemente adecuadas para considerar prima facie que las medidas hayan sido cabalmente motivadas...";

.- "la demandada se limitó a invocar un contexto generalizado de interrupción del tránsito que, según dice, devino en una situación insoportable para la población. Ahora bien, la falta motivacional radica en que la autoridad administrativa omitió efectuar una ponderación concreta entre la finalidad esgrimida (establecer el orden público en la vía pública), las medidas adoptadas para alcanzarla y la entidad de los derechos fundamentales que eventualmente resulten afectados por las medidas dispuestas";

.- "la naturaleza de los derechos aquí en juego exigía un deber reforzado de motivación, máxime cuando -como dije arriba- esos derechos gozan de preferente tutela tanto por la Constitución Nacional como por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos..." y "..., la falla esencial en el elemento motivación impide conocer si se ha efectuado control sustancial de convencionalidad, indispensable en atención a los derechos en juego...".

.- "las escuetas consideraciones del acto en crisis dan cuenta que la autoridad administrativa no se expidió de manera concreta y circunstanciada sobre el grado de afectación que la decisión adoptada podría provocar en los derechos del colectivo afectado...".





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

10.- Vuelta la causa se llama a dictar sentencia; y

CONSIDERANDO:

I.- Previo a todo análisis es menester recordar que el artículo 43 de la CN prescribe que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más indicado, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma real o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidas por esta Constitución, un tratado o una ley. de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”.

La ley 16986, que no ha sido derogada expresamente por la reforma constitucional de 1994 y mantiene vigentes sus disposiciones bajo el amparo del texto constitucional prevé que esta acción " será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos y garantías expresas o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional con excepción de la libertad individual tutelada en el habeas corpus” (art. 1ero).

II.- La Corte Suprema de Justicia ha declarado que esta acción constituye un proceso excepcional sólo utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige para su apertura circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, de modo tal que las deficiencias referidas –a que alude la ley 16986 y la jurisprudencia anterior y posterior a su sanción, requieren que la lesión de los y garantías reconocidas por la Constitución Nacional resultado del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad.

III.- Por lo tanto, el artículo 43 de la CN debe ser interpretado de manera razonable, sin que se desprotejan los derechos esenciales ni tampoco se



consagre al amparo como única vía judicial. Ello así, debido a que la garantía prevista por el constituyente no viene a suplantarse los otros procesos previstos en el código de rito, ni significa que ciertos derechos vulnerados no puedan lograr su satisfacción mediante el uso de los procedimientos ordinarios. En este sentido, el Alto Tribunal tiene dicho que la acción de amparo no es la única apta para la salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales o legales (Fallos: 310:877).

Máxime cuando este proceso -sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales- tiene como finalidad reparar, con la mayor premura, la lesión de un derecho reconocido en la Constitución Nacional, un Instrumento Internacional o una ley (v. Palacio, Lino Enrique, Derecho Procesal Civil, tomo VII, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2005, pág. 137).

Esta pauta obliga al juez a ponderar la configuración de los recaudos que habilitan el empleo de esta vía. Así, los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia –lo mismo que sucede en muchas otras cuestiones de su alto ministerio- a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponde resolver de acuerdo a los procedimientos ordinarios.

Una solución contraria podría traer aparejada la desnaturalización de la vía elegida, que, por sus propias características, debe ser ágil y expeditiva para superar en el menor tiempo posible la arbitrariedad o ilegalidad en la que se la sustenta.

En conclusión, el Poder Judicial debe ser estricto en el examen de los presupuestos que habiliten la procedencia procesal del amparo, con el propósito de que siga siendo un remedio útil para, de manera eficaz y urgente, superar aquellas situaciones arbitrarias o ilegítimas que se denuncian como manifiestas. Su generalización y aplicación a cuestiones que claramente lo exceden debe ser evitado, ya que ello incide en su transformación, y trae aparejado que pierde su real esencia y razón de ser, afectándolo seriamente, en la medida en que se permita subsumir en sus previsiones conflictos para los que no ha sido realmente previsto (Fallos: 330:1279 y 333:373).

Ello así porque la existencia de vías ordinarias para la protección del derecho que se reputa conculcado excluye la admisibilidad de la acción de amparo, sin que los jueces tengan facultades para evitar las posibles demoras de dichos procedimientos por vía de autorizar otros que consideren más convenientes o expeditivos (conf. esta Cámara, Sala V in re “Labatón, Ester A. c/ Poder Judicial de la Nación”, del 25/09/96).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

IV.- En razón de lo señalado la arbitrariedad o ilegalidad alegada debe presentarse sin necesidad de mayor debate y prueba. Es decir, el juez debe advertir sin asomo de duda que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una voluntad irrazonable del sujeto demandado.

Además, y en cuanto al daño que agravia a quien demanda, señalar que esta acción no procede ante la mera sospecha o probabilidad de que el perjuicio pueda llegar a producirse, sino que se exige una verdadera certeza fundada en que la lesión ya se está produciendo o, bien, se producirá en forma inmediata (ver CNCAF; Sala IV; causa “Eventel SA” y Sala III “Unión de Usuarios c/ Telecom s/ amparo”).

V.- La Resolución 943/23 -vigente desde el 15/12/23- está fundada en las *disposiciones que surgen del artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina, la Ley N° 25.675 (de Política Ambiental Nacional); la Ley N° 24.059 (de Seguridad Interior) y la Ley N° 22.520 (de Ministerios); la Resolución de la SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE N° 523 del 6 de mayo de 2013, la Resolución del MINISTERIO DE SEGURIDAD N° 210 del 4 de mayo de 2011* -, se encuentra vigente desde la fecha de su publicación (BO 15/12/23) y tiene como finalidad impartir instrucciones a las Fuerzas Policiales y Seguridad dependientes de dicho Ministerio.

Expresa la autoridad ministerial en los considerandos que *"..., que la urgencia de la situación, así como la confusión administrativa introducida por una actitud pasiva sostenida durante mucho tiempo por las autoridades frente al desorden en la vía pública exigen la impartición de instrucciones a la Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación, sin perjuicio de las decisiones de las autoridades judiciales o del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, cuando corresponda"; en "que la recurrencia, intensidad, extensión y frecuencia de la interrupción del tránsito en rutas, autopistas y otras vías transitables ha derivado en una situación insostenible para la población que sufre esos actos ilícitos, en desmedro de su trabajo y de su calidad de vida"; y en "que, además de tales perturbaciones, en numerosas ocasiones la interrupción de la circulación se produce mediante la quema de neumáticos de vehículos o de otras sustancias contaminantes.(resaltado propio)*

Conforme a ello resuelve el Ministerio demandado:



Artículo 1º .- "...las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales intervendrán frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal. También podrán intervenir en territorios provinciales o de la CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES en los casos y bajo las condiciones establecidas por los artículos 23 y 24 de la ley de Seguridad Interior N° 24.059.

Artículo 2º .- La intervención a la que se refiere el artículo anterior se producirá sin que necesariamente medie orden judicial, toda vez que se trata de un delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina; sin perjuicio de la comunicación inmediata al juez o al fiscal competente.

Artículo 3º .- Por impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación debe entenderse cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyan, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no creen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas. No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieran otras vías alternativas de circulación.

Artículo 4º .- La acción de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, ante tales situaciones delictivas, estará orientada a despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus multas hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación.

Artículo 5º .- En los procedimientos destinados a alcanzar los objetivos previstos en el artículo anterior, los efectivos emplearán la fuerza mínima necesaria y suficiente, con especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos. Esa fuerza será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales.

Artículo 6º .- En la medida de lo posible, deberán ser identificados los autores, cómplices e instigadores, mediante filmaciones y otros medios digitales o manuales,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

con registro prioritario de los datos de sus líderes y organización con la cual se vinculan, sin perjuicio de proceder a su detención, cuando así corresponda legalmente.

Artículo 7º .- *También serán identificados los vehículos con los cuales los manifestantes hubieran sido transportados. Si se registrare una infracción a las reglas vigentes para los vehículos de los cuales se tratan y el tipo de actividad para la que estuvieran habilitados, o bien de los conductores, se comunicará esa circunstancia a las autoridades de contralor correspondientes. Si de los hechos surge claramente que los conductores de esas unidades hubieren sido partícipes del delito, en cualquier grado, en orden a las prescripciones del Código Penal de la Nación Argentina, se procederá de acuerdo con la orden de la autoridad judicial.*

Artículo 8º .- *Los datos de los autores, cómplices, instigadores y organizadores que hubieren podido ser registrados por las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales –ya se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos– serán remitidos al MINISTERIO DE SEGURIDAD para su comunicación a la autoridad de aplicación correspondiente, a los efectos de la adopción de las medidas administrativas que corresponda.*

Artículo 9º .- *Cuando se observe la comisión de actos que presumiblemente podrían ocasionar daño ambiental en los términos de la Ley N° 25.675, su reglamentación y normas complementarias, se dará aviso al juez competente ya la autoridad ambiental correspondiente.*

Artículo 10.- *Los datos a los que se refiere el artículo precedente serán también comunicados a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se compruebe que se ha llevado a niños o adolescentes a la concentración, con riesgo de su integridad física y en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educativos.*

Artículo 11.- *El MINISTERIO DE SEGURIDAD, por medio de sus servicios jurídicos, podrá exigir judicialmente a las organizaciones a las que se refiere el artículo 8º, así como a las personas individuales que resulten responsables, por el costo de los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos. Asimismo, se remitirán los datos a la jurisdicción correspondiente, a los efectos de que*



las entidades perjudicadas puedan iniciar acciones de resarcimiento por los daños y perjuicios que hubieren sido ocasionados contra el patrimonio público y las personas. En caso de tratarse de extranjeros con residencia provisoria en el territorio argentino, se enviarán sus datos a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, a los fines pertinentes.

Artículo 12 .- *Por vía de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y POLÍTICA CRIMINAL, o el área que en el futuro la remplace, de este Ministerio, se creará un registro de las organizaciones que participantes de las acciones referidas en el artículo 1º, así como del número de infractores identificados de cada una de esas entidades, sin inclusión del nombre de las personas físicas hasta tanto no exista resolución judicial sobre ellas.*

El Ministerio de Seguridad complementa lo allí decidido - a través de la Resolución 947/23 (BO 22/12/23) - donde crea el “COMANDO UNIFICADO URBANO”- a fin de contribuir con una mejor y más eficiente organización sobre el despliegue territorial de tareas destinadas a la prevención y control del orden urbano para el ejido de los territorios y objetivos federales invitando a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a designar un representante para integrarlo. Luego modificada por la Resolución 403/24 del Ministerio de Seguridad.

Sumado a ello por Resolución 949/23 (B.O. 22/12/23) y atento lo dispuesto en el artículo 11 de la Resolución 943/23, instruye a la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, a la GENDARMERÍA NACIONAL, a la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, a la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y al SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, a determinar los gastos en los que hayan incurrido a causa de los Operativos de Seguridad Federales llevados a cabo en el marco de la Resolución del MINISTERIO DE SEGURIDAD N° 943/2023 (ver artículo 1ero).

VI.- La Resolución 943/23, a priori, constituye un acto administrativo dictado por la Ministra de Seguridad dirigido a las fuerzas dependientes de dicho ministerio, dictado en ejercicio de la competencia otorgada por la ley de Ministerio (ley 22520 y sus modificatorias) por el cual le compete, entre otras “... Resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de sus respectivos Ministerios ateniéndose a los criterios de gestión que se dictan y, adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

funciones de su competencia” (art. 4to inciso b), ap. 9) y “(...)asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo concerniente a la seguridad interior, a la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático, y en particular: 1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia. 2. Ejecutar los planos, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparten el PODER EJECUTIVO NACIONAL. 3. Entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna; en la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las Fuerzas Policiales y de Seguridad nacionales, provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. (...) 5. Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales. (...) 7. Supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior. (...) 14. Entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planos y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito. (...) 17. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se producen en el territorio de la Nación” (art. 22 de la citada ley).

Este acto administrativo goza de presunción de legitimidad y su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios (ver artículo 12 de la ley 19549).

VII.- La pretensión de la parte actora (demandante y sus adherentes) es obtener la nulidad absoluta e inconstitucionalidad de la Resolución nro. 943/23 por resultar contraria a los derechos constitucionales previstos en los artículos 14, 14 bis, 19, 28, 75 inciso 12 y 22 de la Constitución Nacional y los artículos 7, 2, 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sostienen que "...la decisión administrativa implica una represalia de derechos, es decir una represalia, o respuesta de castigo no previsto en norma alguna, y vinculada a los distintos sistemas de protección social que brinda el Estado y resulta ser una medida extorsiva, dilemática y desproporcionada que afecta a aquellas personas -exclusivamente- que se encuentran en situación de pobreza.

Indican -en lo sustancial- que el Ministerio de Seguridad carece de competencia para establecer limitaciones al ejercicio de los derechos constitutivos de libertad de reunión, petición y expresión estableciendo normas de carácter penal



invadiendo -de este modo- las facultades propias del Poder Legislativo (art. 2do y 3ro del Protocolo)

Alegan que *“Mientras el artículo 2do anticipa un cambio en el enfoque e intervención estatal sobre la protesta social, el artículo 3 directamente propone una nueva redacción del artículo 194 del Código Penal de la Nación vigente. Dicho de otra forma, se trata de un Ministerio dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, atribuyendo facultades legislativas que le son absolutamente ajenas, especialmente, cuando estas son de contenido penal. Esto vulnera los principios de legalidad formal y reserva de ley así como las prohibiciones expresamente establecidas en nuestra Constitución Nacional. (arts. 75, inciso 12, 76 y 99 inciso 3), y los lineamientos fijados por la Corte IDH en la opinión consultiva 6/86 con relación a las exigencias que deben tener las normas que pongan en tensión los derechos fundamentales de las personas...”* (...) *"es clara la jurisprudencia de los diferentes tribunales del país, que sostiene desde hace tiempo que la participación en una protesta no puede ser encuadrada en el tipo penal del artículo 194 del CP"*

Afirman que la Resolución 943/23 es contraria al artículo 353 bis del Código penal por cuanto *"...la norma aquí impugnada modifica el concepto de delito en flagrancia estipulado en la ley nacional 23984 (Código Procesal Penal) art. 353 bis, párrafo 5to, por fuera de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo"; "al observar ambas normativas y contrastarlas con las reglas constitucionales, se desprende que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Resolución Ministerial, ha modificado los alcances del Código Procesal Penal de la Nación en forma visiblemente contraria a lo establecido y por fuera de sus atribuciones constitucionales (confr., arts. 75 76 y 99 CN)"; "La resolución impugnada pretende sortear - de forma ilegal al modificar sin atribuciones una cláusula legal del procedimiento de flagrancia- la exigencia constitucional de orden judicial previa para que proceda la restricción de la libertad de personas (art. 18 y 75 inciso. 22 CN) y habilitar de este modo, la detención de personas por fuera de los supuestos establecidos por el legislador, dado que justamente la inclusión de una conducta en la noción de flagrancia habilita la detención sin orden judicial (Cfr, art. 284, inciso 4 al CPPN) "*

Manifiestan que el impedimento al tránsito efectuado a través del artículo 3ero- elimina el derecho a la protesta social al calificar como un delito flagrante las concentraciones de personas tendientes a impedir el tránsito o disminuir la circulación de vehículos. El Protocolo -sostienen- desconoce ese derecho. Ello así porque *"...es evidente que el artículo 3ro del Protocolo Ministerial fracasa deliberadamente en los dos aspectos: no solo transforma el rol del Estado con*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

relación a la protesta, ordenando el abandono de cualquier acción que implique la promoción y protección de las personas que busquen ejercer su derecho a protestar, sino que, en su reemplazo ordena la realización de acciones tendientes a obstaculizar este derecho al punto de eliminarlo..."-

Aseveran que la Resolución 943/23 despliega una serie de herramientas tendientes a amedrentar y desincentivar el ejercicio del derecho de protesta que podrán calificarse como censura previa a través de lo normado en el artículo 5to, 6to, 8, 9, 10 y 11 por cuanto *"...esta expresión vaga, ambigua e imprecisa afecta por completo el principio de legalidad (máxima taxativa legal) en cuanto y en tanto habilita a las fuerzas de seguridad acciones y adoptar que avancen sobre los derechos fundamentales de las personas sin ninguna precisión al respecto. Ante la vaguedad e imprecisión, es posible suponer que las fuerzas policiales echaran mano a las redes sociales en busca de "cómplices" e "instigadores" de aquellas protestas cuyo contenido y mensaje político les moleste (...) el registro se centrará especialmente en líderes y organizaciones sociales De esta forma quedan cristalizadas las intenciones ministeriales de desincentivar y romper cualquier tipo de organización y asociación de personas que compartarn ciertos ideales o posicionamientos políticos distintos a los del gobierno actual..."*

Exponen que el artículo 5to de la Resolución 943/23 (...) no especifica ningún tipo de lineamiento para el uso de este armamento como si lo hacia la derogada Resolución 210/11" atento que *"... La noción de armas "no letales" abarca un conjunto de armamento y equipamiento utilizado por las fuerzas de seguridad cuya principal característica es que no está diseñado para matar sino para producir dolor (...)la ambigua referencia a armamento "no letal" es una normativa problemática dao que el poder potencialmente mortal de estar armas ha sido ampliamente documentado..."; "no se visualiza ninguna referencia a medios no lesivos de diálogo y negociación con las personas que ejercen su derecho a reunirse, expresarse y manifestarse.."*

Consideran que se configura una represalia de derechos en perjuicio de las personas que se encuentran en situación de pobreza y una violación al principio de no regresividad (art. 75 inciso 22 e, inciso 23 CN; art. 1.1. y 2 de la CADH) en materia de derecho a la protesta social.

Enfatizan que la Resolución 943/23 consagra una redacción novedosa del artículo 194 del CP con el único objetivo de ampliar el ejercicio de poder punitivo y avanzar en los procesos de criminalización y castigo de los manifestantes extendiendo esa figura para "cómplices", instigadores (art. 6 y 7mo del Protocolo)



habilitando la detención sin orden judicial, lo que se contrapone con lo dispuesto en el artículo 353 bis del CP.

Refieren que la Resolución 943/23 habilita practicas policiales prohibidas por los estándares internacionales (art. 4to y 5to del Protocolo) y tareas que implican una persecución discriminatoria (art. 12) *".., concretamente el artículo 4to establece que "la acción de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, ante tales situaciones delictivas, estará orientada a despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus fines hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación.." (...) "... , el desalojo o dispersión forzada de situaciones de protesta social no es una facultad que se encuentre, al día de hoy, reconocida a las fuerzas policiales y de seguridad por el Código de Procedimiento Penal. Los únicos en los que las fuerzas intervienen, en tal sentido es cuando cumplen funciones como auxiliares de la justicia, enmarcados en procesos cuidados y controlados por las autoridades judiciales" (...) " la Ministra de Seguridad incurre en una creación legislativa que se extiende considerablemente los alcances de una actuación policial de carácter coercitivo y punitivo, en clara tensión con derechos fundamentales..."*

Argumentan que la norma resulta contraria a la ley 25520 -artículo 4mo- (ley nacional de inteligencia)- en cuanto prohíbe expresamente a los organismos de inteligencia "obtener información , producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas u opinión política o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción porque *"... .implica una directiva para que dependencias del Ministerio de Seguridad recopilen información sobre personas físicas o jurídicas por el solo hecho de haber tomado parte en determinados tipo de protestas"*

Asimismo -prosiguen- se contrapone con la ley de Protección de datos personales (ley 25326) porque *"...dispone la recolección por parte de los funcionarios nacionales de datos sensibles, sin contar con una autorización legal. Porque no media ninguna razón de interés general para centralizar este tipo de información (nada dice al respecto el texto de la norma). Y porque es evidente que los registros que crean el Protocolo, cuanto menos, almacenarán información que indirectamente puede revelar datos sensibles..."*

En tal sentido resaltan que *"... de registrar la intervención de eventuales delitos se tratase, bastaría con estar a lo dispuesto por la ley 22117, que*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

regula el Registro Nacional de Reincidencia que centraliza información respecto de procesamiento, sobreseimiento, sentencias absolutorias o de condena y que puede proveer informes a las fuerzas de seguridad (art. 8, inciso c) por motivos de investigación) ya dependencias del gobierno y/o local nacional (art. 8 inciso e) mediando solicitud fundada) (...) "vulneran los derechos a la privacidad, la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de participación política".

Entienden que se consuma - a través de los artículos 6, 8 y 12 en particular- una vulneración a los derechos a la libertad de reunión y asociación, de participación política y por configurar injerencias indebidas en ámbito de las vidas privadas de las personas "..., el ejercicio de esta garantía se ve seriamente afectado cuando el Estado recopila sistemáticamente información sobre quien asiste a tal o cual protesta, quien lidera tal o cual organización que realiza protestas, quien pertenece a estas asociaciones etc..Esta reunión de datos sensibles sobre los individuos que toman parte en esta clase de formas de participación sin lugar a dudas tiene un efecto disuasorio respecto del ejercicio de los derechos mencionados" (...) "...también la participación en manifestaciones o actos públicos constituye un aspecto de la vida privada, un ámbito que es protegido por los derechos y garantías constitucionales que tutelan la intimidad, a pesar de que se trata de acciones que se desarrollan en el espacio público..." (...) "la privacidad no solo se protege en lo que es mantenido en secreto. No se limita a las esferas de la vida que las personas deliberadamente excluyen del espacio y conocimiento público..."

Postulan que la imposición de sanciones tanto económicas como administrativas/jurídicas representa un serio obstáculo para el pleno goce y ejercicio del derecho a la protesta social en tanto "...la decisión de iniciar acciones legales para cobrarles a las organizaciones sociales y a las personas individuales por un operativo de seguridad que constituye un deber estatal frente al ejercicio de un derecho constitucional, opera como sanción y castigo disciplinante con el único objetivo de neutralizar y desincentivar de este tipo de manifestaciones públicas. De esta forma resulta claro que lo que se busca es desfinanciar a las organizaciones sociales, desconociendo su trabajo social y de defensa de derechos humanos respecto de los sectores mas vulnerables y postergados de la sociedad..." (...) "...total falta de parametros para indicar como se calcularan los costos que se pretenden cobrar por el despliegue policial" (...) "habilita un amplio nivel de discrecionalidad para establecer cifras de manera discriminatoria"

Destacan que la disposición contenida en el artículo 8 refuerza las herramientas persecutorias y de fuerte carácter sancionatorio contra organizaciones sociales que participen de manifestaciones publicas "..., entendemos que para aquellas



organizaciones con personería jurídica , el Protocolo abre una vía para que esta última sea puesta en riesgo en caso de que dichas agrupaciones participen de manifestaciones sociales. Esto, ya que el Estado podrá dar aviso a la Inspección General de Justicia (IGJ) -autoridad administrativa que se encarga del registro y fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil - e instar a la quita de su personería jurídica como sanción por manifestarse en los términos regulados en el Protocolo..."

Refieren en que se conforma una persecución focalizada en el colectivo de niños, niñas y adolescentes (art. 10 del Protocolo) que "..., es problemática por dos motivos: Por un lado, es una regulación ampliamente discriminatoria, que opera en detrimento de una sector de la sociedad especialmente vulnerable en términos socioeconómicos, Por el otro, podría traer como consecuencia la limitación del derecho de protesta de niños/as y adolescentes afectando su rol como sujetos de derecho..." (...) "...no aporta (el Protocolo) diagnostico alguno -y menos aun datos- que justifiquen por que se pondría en riesgo la integridad física de los niños /as y adolescentes en caso de asistir a una manifestación pública con sus madres o padres" (...) "...este argumento de la protección a la integridad física de los niños, niñas y adolescentes pierde solidez al ver que esta prohibición no existe respecto de cualquier otra clase de eventos masivos, en donde también podrían estar en riesgo estos derechos..." (...) "el argumento de fondo para prohibir la asistencia de NN y a a protestas no esta basado en su protección como sujetos de derecho, sino en motivo puramente discriminatorios en contra de los sectores de la población que suelen asistir a movilizaciones sociales...." (..) " el Protocolo no aclara cuales serian las pasibles consecuencias que podrian traer dicha comunicación ...".

Pregonan la incompatibilidad con el principio de razonabilidad del articulo 28 de la Constitución Nacional por "la limitación que consagra la Resolución 943/23 no resulta necesaria, ni proporcional en cuanto a reglamentación del derecho a la protesta, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional y en las normas convencionales de jerarquía constitucional ya citadas..." (...) "...el parámetro de necesidad, también se advierte con facilidad que no concurre en el caso, contando el Estado con una infinidad de medidas alternativas tendientes a tutelar la libertad de circulación sin recurrir a una prohibición de esta índole" (v., gr negociación con los manifestantes, habilitación de vías alternativas, etc)(...) "...tampoco hay proporcionalidad en una norma que, como se dijo, implicará en los hechos la prohibición de básicamente cualquier protesta que comprenda una cantidad considerable de personas (o, por lo menos la posibilidad de que se materialice dicha prohibición). A los efectos de resguardar el derecho a transitar, se soslaya totalmente





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

el de protestar, que, como se expuso en apartados anteriores, queda totalmente vaciado de contenido en las condiciones establecidas por la reglamentación bajo estudio.." (...) "...todos los estándares reseñados han sido completamente soslayados por la norma bajo análisis. No hay proporcionalidad ni necesidad alguna, sino una reglamentación excesivamente restrictiva del derecho a la protesta, que lo altera sustancialmente. Y que resulta por ello ilegítima" (...) "...cualquier manifestación que comprenda cierto número de personas necesariamente implicará alguna alteración en relación a la circulación, alguna disminución de personas por las vías de tránsito por las que pasen quienes protestan. Frente a la nueva norma sancionada por el Ministerio de Seguridad, cualquier protesta de tal índole será (o, al menos podrá ser) objeto de intervención por parte de las fuerzas de Seguridad federales, de empleo de la fuerza y mas aún, como ya señalamos, será considerada un delito en flagrancia (reiteramos una vez mas en clara contradicción con lo establecido al respecto por el Código Procesal Penal de la Nación)

Sintetizan que "...al establecer que el orden público y la "libre circulación" son valores superiores a las obligaciones del Estado en materia de respeto y protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión, el Protocolo resulta incompatible con la Constitución Nacional y los Tratados internacionales sobre derechos humanos"

VIII.- Previo a todo es necesario precisar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal sino tan solo en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (ver CSJN doctr., de fallos 258:304; 262:222; 265:302 entre muchos otros)"(ver CSJN;CAF 53869/2017/CS1-CA1Roa Restrepo, Henry c/ EN – M Interior OP y V - DNM s/ recurso directo DNM"; enviado. 06/06/21-voto Dr. Rossatti)

IX.- Por su parte, es oportuno recordar que es función esencial de los tribunales preservar la supremacía constitucional (CSJN, Fallos:328:2567). Así, si bien no es función del Poder Judicial juzgar el mérito de las políticas decididas por otros poderes del Estado, sí le corresponde ponerles un límite cuando violan la Constitución (CSJN, Fallos:332:1571).

A su vez, la Corte Suprema tiene arraigadamente dicho que la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o



jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional. De ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 316:2940; 344:603, entre otros)

Ello así teniendo presente que "... El control judicial sobre la actividad desplegada por la Administración no difiere -en lo sustancial del ejercicio respecto a cualquier otro sujeto de derecho. Sin perjuicio de ello la posición de aquella ofrece ciertas notas distintivas que permiten conferir a este tipo de proceso características que dan identidad propia al sistema" y "No hay en este sentido inmunidad alguna de la Administración frente a los Tribunales". Ello así porque los actos del Poder administrativo son, sin perjuicio de algunas notas características, totalmente justiciables (ver Retjman Farah; "Impugnación Judicial de la Actividad Administrativa" L.Ley: pag. 13).

X.- Previo a introducimos en el análisis del acto administrativo cuestionado, es necesario recordar que los derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional y los tratados incorporados a ésta constituyen la ley fundamental y sustento de todo el ordenamiento jurídico (art. 31 CN)

En la parte dogmática de nuestra Constitución, el artículo 14 establece que "todos los habitantes gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber; (...) de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino (...) de asociarse con fines útiles..." Por su parte, el artículo 18 establece que "...ningún habitante de la Nación puede ser obligado a declarar contra si mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos..." Por su parte, el artículo 19 sostiene que "... Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservada a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe." Luego, el artículo 28 sostiene que "... Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.." Más adelante, el artículo 31, "... Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas..." Acto seguido, el artículo 33 sostiene que "... Las declaraciones, derechos y garantías que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana del gobierno..."

Posteriormente, en la parte orgánica se establece cómo las autoridades de la Nación deben cumplir con las normas de esta Constitución. Quien dicta las leyes -entre ellas las que regulan el ejercicio de los derechos enumerados en el citado artículo 14- es el Congreso de la Nación. A su vez el Poder Ejecutivo, en concreto, el Presidente de la Nación, no puede, como regla, emitir disposiciones de carácter legislativo y solo puede expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. Sus excepciones (Decretos Delegados, artículo 76, previa delegación legislativa en materia de administración y emergencia), y los Decretos de Necesidad y Urgencia, con materias prohibidas, ambas control posterior del Poder Legislativo- Ello impide entender que el Poder Ejecutivo puede regular derechos dictando actos administrativos.

En idéntico sentido, y con jerarquía constitucional de conformidad con el Artículo 75 inciso 22, los tratados internacionales prevén que "... Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general del desenvolvimiento democrático(art. XXVIII-"Declaración Americana de los derechos y los deberes del hombre..."). Por su parte, "...toda persona tiene el deber de obedecer a la ley y demás mandamientos legítimo de las autoridades de su país y de aquel en que se encuentre (ver art. XXXIII -Declaración Americana de los derechos y los deberes del hombre).

En tanto, "...en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática" (art. 29,segunda párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Por su parte, "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás" (Art. 21 "Pacto Internacional de derechos civiles y políticos...").

Frente a la descripción normativa efectuada, la CSJN ha señalado que "...nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía



constitucional reflejan la orientación liberal garantizadora que debe imperar en un estado de derecho democrático para resolver los conflictos entre la autoridad y los individuos y de éstos entre sí, y en ese sentido el Estado debe respetar, garantizar y fomentar los derechos de las personas siendo éste su fin esencial" (Fallos nro. 332:1835)

También, nuestro Máximo Tribunal ha dicho que "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puntualizó que "Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria..." ; y que "en este mismo sentido se expidió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que controlará que los Estados tienen el deber de tomar medidas razonables y apropiadas para asegurar que las manifestaciones legales procedan pacíficamente" Y "Por último, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas afirmó que los organizadores de una manifestación pacífica no deben ser responsabilizados por el comportamiento ilícito de terceros, así como no se les debe encomendar la obligación de proteger el orden público a ellos ni al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones (ver dictamen del 27/03/15; causa "ARREGUI" ; CSJN ; Fallos 340:1940; 26/12/17).

Es menester afirmar, en este orden de ideas, que "...los pactos internacionales deben interpretarse conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos, teniendo en cuenta su objeto y fin, por cuanto la buena fe debe regir la actuación del Estado Nacional en el orden internacional para que el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional no se vean afectadas a causa de actos u omisiones de sus órganos internos (doctrina de Fallos: 319:1464). Ello surge también del preámbulo y del artículo 2.2. de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 31, incs. b. y c. de la Carta de Organización de los Estados Americanos y artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ver art. 24 doct. Fallo 332:1835; sent. 11/08/09) y que " cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo utilicen en los supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata (Fallos: 311:2497, 326:2805, voto del juez Maqueda, entre otros) ver consid 25- Fallo 332:1835; 11/08/09). Así, "...la propia Constitución se encarga de señalar que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

los derechos por ella reconocidos no son absolutos, sino que se encuentran sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio (artículos 14 y 28). Esta Corte ha dejado establecido que "...ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste carácter de absoluto [toda vez que] un derecho ilimitado sería una concepción antisocial" (Fallos: 136:161, entre otros). Desde allí, es lógico que aun cuando los derechos no sean absolutos, tampoco lo sean las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos.

En suma, "...la atribución de reglamentar los derechos presupone no solo la actuación del órgano habilitado constitucionalmente para hacerlo, con observancia del procedimiento previsto al efecto, sino también el respeto por su contenido esencial. Los derechos constitucionales no pueden sufrir un menoscabo que importe aminorar sus atributos nucleares, a punto tal de desnaturalizarlos, aniquilarlos, destruirlos o dejarlos vacíos de sentido. En tal orientación, esta Corte ha dicho que el legislador no puede alterar la sustancia o esencia de los derechos constitucionales de propiedad ("SA Empresa Mate Larangeira Mendes", Fallos: 269:393 y arg. Fallos: 331:2068, entre otros). En definitiva, "reglamentar no es destruir" (Linares, Juan Francisco, "La razonabilidad de las leyes", Editorial Astrea, Buenos Aires, 1989, pág. 38, con cita a Burdick, Charles, "The Law of the American Constitution", Nos. 266 a 274).

XI.- Bajo esta línea de análisis visto el supuesto enunciado en *la Resolución 943/23 respecto a la "concentración de personas"* - es relevante señalar que "...El derecho de reunión tiene su origen en la libertad individual, en la libertad de palabra, en la libertad de asociación. No se concibe cómo podrían ejercerse estos derechos, cómo podrán asegurar los beneficios de la libertad 'para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino', según los términos consagradorios del Preámbulo, sin la libertad de reunirse o de asociarse, para enseñar o aprender, para propagar sus ideas, petitionar a las autoridades, orientar la opinión pública y tratar otros fines lícitos..." (ver Doctr., fallos 191:139) cita en "A. XL. RECURSO DE HECHO Asociación Lucha por la Identidad Travesti- Transexual c/ Inspección General de Justicia", enviado. 21/11/06).

En tal sentido, a la luz de lo enunciado en el artículo 3ero "... *Por impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación debe entenderse cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyan, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que*



estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no creen en una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieran otras vías alternativas de circulación...", el personal de fuerza queda autorizado a actuar en una situación que el artículo 194 del C. Penal no contempla.

Esta disposición conduce a precisar que "... en el sistema constitucional argentino queda en cabeza exclusiva del Poder Legislativo la determinación de cuáles son los intereses que deben ser protegidos y en qué medida debe expresarse la respuesta punitiva para garantizar una protección suficiente. Ello es así porque solo quienes están investidos de la facultad para declarar que ciertos intereses constituyen bienes jurídicos y merecen protección penal, son los legitimados para establecer el alcance de esa tutela mediante la determinación abstracta de la pena que se ha estimado adecuada (Fallos: 314:424) -ver dictamen Procurador (ver causa 348:113; sent. 19/03/25)

Así -cabe enfatizar- que la esencia de nuestro sistema republicano de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución, razón por la ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que la han sido acordadas (Fallos: 316:2940 y 330:3160) ver CNCAF; Sala IV sentencia 02/02/23; causa 22565/2021.

" La Constitución Nacional establece que es el Congreso Nacional quien debe "[d]ictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales..." (artículo 75, inciso 12)" y " Con fundamento en ello, la Constitución ofrece al legislador un amplio margen en materia de política criminal para establecer las consecuencias jurídicas que estime convenientes para cada caso (Fallos: 311:1451; 344:3458). Solo el Congreso Nacional está investido de la facultad para declarar que ciertos intereses constituyen bienes jurídicos y merecen protección penal y establecer el alcance de esa protección mediante la determinación abstracta de la pena que se ha considerado adecuada (Fallos: 312:1920; 314:424). En este sentido, como ha sostenido esta Corte Suprema, resulta propio del Poder Legislativo declarar la criminalidad de los actos, desincriminar otros y establecer escalas penales conforme lo estime pertinente (Fallos: 11:405; 191:245; 275:89 y 314:424).

Ello así por cuanto " en el sistema constitucional argentino queda en cabeza exclusiva del Poder Legislativo la determinación de cuáles son los intereses que deben ser protegidos y en qué medida debe expresarse la respuesta punitiva para garantizar una protección suficiente. Ello es así porque solo quienes están investidos de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

la facultad para declarar que ciertos intereses constituyen bienes jurídicos y merecen protección penal, son los legitimados para establecer el alcance de esa tutela mediante la determinación abstracta de la pena que se ha estimado adecuada (Fallos: 314:424). En esta línea de pensamiento, resulta indiscutible que la decisión recurrida se inmiscuyó incorrectamente en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Poder Legislativo en materia de legislación penal y estableció una distinción que aquel no había dispuesto" (ver CSJN; causa "Loyola"; sent., del 19/03/25).

En suma, no es sino el Poder Legislativo quien debe regular derechos constitucionales en nuestro país.

XII.- En el caso de marras, bajo el ropaje de un Protocolo interno, y por medio de una Resolución Ministerial:

1. a) Se regulan derechos constitucionales y convencionales, tales como el derecho a peticionar a las autoridades (artículo 14 de la Constitución), y el derecho de reunión (artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en tanto los mismos sólo pueden ser regulados por ley emanada del Congreso Nacional.
2. b) Se modifica el alcance del artículo 194 del Código Penal, permitiendo, incluso, respecto de la flagrancia, una interpretación más gravosa que la que efectúa el artículo 353 bis, modificándolo en consecuencia.

Por ende, el Ministerio asume, solapada pero efectivamente, competencias legislativas que no le son propias.

XIII.- No obstante lo expuesto, en el mismo orden de ideas, y atento que la Resolución 943/23 es un acto administrativo dirigido al personal de las fuerzas policiales y de Seguridad dependientes de este Ministerio cabe examinarlo bajo la guía del artículo 7mo de la ley 19549 que regula los requisitos esenciales de los actos administrativos.

El artículo 7mo de ley 19549 exige que el acto administrativo válido reúna los siguientes requisitos: *a) Debe ser dictado por autoridad competente y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia; b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; c) El objeto debe ser cierto, física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del*



interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos; d) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluyen en estos últimos el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados; y el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar o intereses jurídicamente tutelados; e) Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo; f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicas o privadas, distintas de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto implicado deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Y por ello la ley prevee su nulidad en caso de no reunir los elementos allí previstos (ver artículo 14 ley 19549). Entonces, corresponde analizar la legitimidad y/o arbitrariedad de este acto administrativo en el marco de esta acción y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 1ero de la ley 16986.

" A la luz de nuestra arquitectura constitucional, el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar -con justicia- la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta -inexcusablemente- a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo -o razonabilidad- (artículos 18, 19 y 28, Constitución Nacional y artículo 1º, ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324:3593)" y "... en resguardo de los principios, derechos y garantías constitucionales, las decisiones que adopta la administración se encuentran sujetas -como recaudo de validez- a la observancia de los requisitos esenciales previstos en los artículos 7º y 8º de la ley 19.549" (ver CSJN;CAF). 53869/2017/CS1-CA1Roa Restrepo, Henry c/ EN – M Interior OP y V - DNM s/ recurso directo DNM"; enviado. 06/06/21).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación enseña que 'en el orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita'(Fallos: 330:2992; 331:1382)" y que "debe resaltarse que 'en cada caso





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

particular, para saber si un órgano administrativo tiene o no competencia para realizar un acto, el intérprete deberá atenerse, en primer lugar, al texto de la norma pertinente(...). La competencia pertenece al órgano y no a la persona física titular del mismo, quien, por lo tanto, no puede disponer de ella, sino que debe limitarse al ejercicio en los términos que la norma respectiva establezca" -ver CNCAF; Sala I; causa 15964/21; resol., del 14/10/25-.

Como fue expuesto previamente, la competencia al Ministerio demandado está dada por la Ley 22.520, de Ministerios, que de su artículo 22 bis (<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>) no permite inferir ni como una competencia implícita la posibilidad de modificar alcances de artículos del Código Penal, o, menos aún, regular derechos constitucionales.

XIV.- En cuanto a la causa, inciso b) del artículo 7 de la ley 19.549, todo acto administrativo deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;

Observa el suscripto que la resolución 943/23 se asienta en tres preceptos legales para fundar su decisión *-sin perjuicio de las facultades que le otorga la ley 25520 en su función del titular del Ministerio de Seguridad-*, ya analizados en el considerando previo.

La ley 24059 de "seguridad interior" :

La "seguridad interior" es, conforme su propio artículo 2º, "...la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional". Y, conforme artículo 3º, "...implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2º."

De conformidad con el artículo 5º, "La seguridad interior, de conformidad con los principios derivados de la organización constitucional, se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio , en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que se adhieren a la misma".



Así, el sistema de seguridad interior - *que tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas* - está integrado por: a) El Presidente de la Nación; b) Los gobernadores de las provincias que adhirieron a la presente ley; c) El Congreso Nacional; d) Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; e) La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales de aquellas provincias que adhirieron a la presente ley y f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. (ver artículos 6 y 7).

El Ministerio de Seguridad ejerce por delegación del titular del Poder Ejecutivo la conducción política del esfuerzo nacional de policía, con las modalidades del artículo 24 y coordina también el accionar de los referidos cuerpos y fuerzas entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, con los alcances que se derivan de la presente ley y posee las siguientes atribuciones: *1. Formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, y elaborar la doctrina y planes y conducir las acciones tendientes a garantizar un nivel adecuado de seguridad interior, con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interior; 2. Dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior; 3. Entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria; intervenir en dichos aspectos con relación a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a las multas impuestas en la presente ley; 4. Disponer de elementos de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a través de los jefes de los respectivos cuerpos y fuerzas, y emplear los mismos, con el auxiliar de los órganos establecidos en la presente ley (ver art. 8).*

En el marco de la política de Seguridad Interior " *Las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional son consideradas en servicio permanente. Sus miembros ejercerán sus funciones estrictamente de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y a un principio de adecuación de los medios a emplear en cada caso, procurando principalmente la preservación de la vida y la integridad física de las personas que deban constituir objeto de su accionar*" (artículo 21).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

"Los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que integran el sistema de seguridad interior no podrán ser" empeñados en acciones operaciones u no previstas en las leyes de la Nación. Por otra parte, los aludidos cuerpos y fuerzas deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (artículo 22).

Por su parte, y respecto de su cita específica, *"El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos: a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; b) Cuando se encuentren gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal; y c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil (art. 23). Agregando a continuación el artículo 24 que "Producidos los supuestos contemplados en el artículo precedente, el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación. Se dará al Comité de Crisis la intervención que le compite, de acuerdo a lo normado en la presente ley. Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6° y 23 de la Constitución Nacional, o bien por orden de la justicia federal"*

Vista la naturaleza, condición y finalidad de esta norma es oportuno señalar que "El federalismo argentino constituye un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, por lo que el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada (Fallos: 340:1695). Ello no implica subordinación de los Estados particulares al gobierno central, sino coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común, tarea en la que ambos deben colaborar para la consecución eficaz de aquel fin (Fallos: 304:1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012; 330:4564). Como corolario de ello, debe señalarse que los intereses por los que vela la jurisdicción federal no son superiores o de mayor trascendencia o importancia que los perseguidos por las jurisdicciones provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino que son de una naturaleza y abrevan sobre bienes jurídicos diferentes.



A criterio del suscripto, la interpretación que se efectúa de la citada de la Ley 24.059 por la Resolución atacada es la contraria a la oportunamente dada por el legislador. Ello, dado que la participación de fuerzas federales es admitida por la Ley como excepción y no como regla, y ante circunstancias que revisten una gravedad excepcional que obligan a vulnerar el sistema federal de gobierno. Así se advierte palmariamente de la lectura del artículo 3° de la Resolución.

El artículo 194 del Código Penal

En el capítulo II -dentro del título VII "delitos contra la seguridad pública- aparecen tipificados los "Delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y de comunicación".

El artículo 194 del C.P. establece que "... El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años"

El artículo 284 del Código Procesal Penal prevee la "detención sin orden judicial": "... Los funcionarios y auxiliares de la policía tienen el deber de detener, aún sin orden judicial: 1°) Al que intentare un delito de acción pública reprimido con pena privativa de libertad, en el momento de disponerse a cometerlo; 2°) Al que fugare, estando legalmente detenido; 3°) Excepcionalmente a la persona contra la cual hubiere indicios vehementes de culpabilidad, y exista peligro inminente de fuga o de serio entorpecimiento de la investigación y al solo efecto de conducirlo ante el juez competente de inmediato para que resuelva su detención, y 4°) A quien sea sorprendido en flagrancia en la comisión de un delito de acción pública reprimido con pena privativa de libertad."-resaltado propio-.

El artículo 285 del CPP define el instituto de "flagrancia": "...Si el autor del delito fuera sorprendido en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después, si fuera perseguido o tuviera objetos o presentase rastros que permitieran sostener razonablemente que acaba de participar de un delito..."

El artículo 286 del CPP prevee que "... El funcionario o auxiliar de la policía que haya practicado una detención sin orden judicial, deberá presentar al detenido inmediatamente en un plazo que no exceda de seis (6) horas, ante la autoridad judicial competente.

El artículo 353 bis del CPP prevee que el procedimiento para casos de flagrancia es de aplicación a todos los hechos dolosos en los que se verificasen las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

circunstancias del artículo 285 y cuya pena máxima no supere los quince (15) años de prisión o veinte (20) años de prisión en los supuestos del artículo 119, cuarto párrafo, y del artículo 166, penúltimo párrafo, del Código Penal, o tratándose de un concurso de delitos, ninguno de ellos supere dicho monto.

Las disposiciones previstas en el presente título no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieran lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales, o de cualquier otro derecho constitucional. *Si con motivo u ocasión de la protesta social se cometieren delitos comunes en flagrancia, podrán ser sometidos a las disposiciones del presente título.*

En suma, la cita del artículo 194 como derecho aplicable para dictar el presente acto administrativo, en tanto se advierte la ausencia de la fuente del Código Procesal Penal como antecedente de derecho aplicable, y, por ende, una falta de análisis del juego armónico con el citado Código de Procedimiento Código, generan un vicio en el requisito del acto, en tanto se basa en un norma, que, a la luz de su análisis, debió ser completada con otra que debe aplicarse procedimentalmente, y no ha sido tenida en cuenta a la hora del dictado de la presente Resolución.

Por su parte, las directivas dadas por la Resolución 943/23 -en su articulado- al personal de la fuerzas- no se basan en las leyes 19349 (Gendarmería Nacional); 18398 (Prefectura Naval); 21965 (Policia Federal Argentina); ley 26102 (Policia Aeroportuaria); ley 20416 (Servicio Penitenciario Federal) que regulan la actividad del personal de las fuerzas pues no existe expresión ni referencia ninguna a estas normas, circunstancia que podría conducir a que el personal de las fuerzas -en ejercicio de lo allí ordenado- vulnere los preceptos de las leyes dictadas por el Poder Legislativo que regulan su actividad y competencia (ver artículos 4to y 5to de la Resolución atacada). Tampoco se ha incorporado en la Resolución cita alguna a la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales en las funciones encomendadas en los artículos 6º, 7º y 8º.

Y, como fue expuesto, no se efectúa mención alguna a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que legislan sobre la materia, ni para armonizarlos a la presente Resolución, ni para limitar su alcance.

XV- Sumado a ello se observa una insuficiente explicación de las razones que llevan a adoptar esa medida, hecho que conlleva a incurrir al acto en un vicio de "motivación". (Art. 7, inc. e), Ley 19.549)

Ello así por cuanto la "motivación" exige que todo acto "deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto,



consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo (en definitiva, ambos elementos deben armonizarse, entre ellos, y con el elemento finalidad (inc.f) .

Ambos requisitos, causa y motivación, "...sin perjuicio de los restantes, claro está- se apoyan en la máxima republicana que sostiene a nuestro sistema de gobierno, constituyendo una interdicción a la eventual arbitrariedad administrativa y, además, representan una garantía para que el particular pueda ejercer -en forma plena la defensa de sus derechos e intereses. En otras palabras, las soluciones legislativas -al exigir una administración que justifique y funde racionalmente sus decisiones- no está haciendo otra cosa que cumplir con el equilibrio que exige la Constitución Nacional entre la tutela de los derechos por ella reconocidas y la acción administrativa, subordinada a la juridicidad, debido proceso adjetivo y recurso sustantivo (artículos 1º, 14, 18, 19, 28, 31, 33 y cctes. Constitución Nacional).(ver CSJN;CAF 53869/2017/CS1-CA1Roa Restrepo, Henry c/ EN – M Interior OP y V - DNM s/ directo DNM"; enviado. 06/06/21).

Expresa en sus considerandos que *"...la urgencia de la situación, así como la confusión administrativa introducida por una actitud pasiva sostenida durante mucho tiempo por las autoridades frente al desorden en la vía pública exigen la impartición de instrucciones a la Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación, sin perjuicio de las decisiones de las autoridades judiciales o del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, cuando corresponda"; en "que la recurrencia, intensidad, extensión y frecuencia de la interrupción del tránsito en rutas, autopistas y otras vías transitables ha derivado en una situación insoportable para la población que sufre esos actos ilícitos, en desmedro de su trabajo y de su calidad de vida"; y en "que, además de tales perturbaciones, en numerosas ocasiones la interrupción de la circulación se produce mediante la quema de neumáticos de vehículos o de otras sustancias contaminantes..."*, sin un desarrollo argumental que lo avale quita entidad a la decisión administrativa en cuanto al "por qué y para qué se decide de tal modo". No surge adecuadamente un hilo conductor entre los considerandos, con faltante de información y estadísticas adecuadas, y la decisión adoptada finalmente.

La Corte Suprema ha considerado, acerca de la motivación de los actos administrativos, que la mención expresa de las razones y los antecedentes —fácticos y jurídicos— determinantes de la emisión del acto tiende a garantizar una eficaz tutela de los derechos individuales, de modo que las personas particulares puedan acceder a un efectivo conocimiento de los motivos y los fundamentos que llevaron a la administración al dictado de un acto que interfiere en su esfera jurídica,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

en función de un adecuado control frente a la arbitrariedad y del pleno ejercicio del derecho de defensa (Fallos: 322:3066, voto en disidencia; 327:4943; esta sala, causa “R.W.,N.V. c/ EN –Mº Defensa –Armada s/ empleo público”, pronunciamiento del 22 de septiembre de 2020) -ver cita Sala I; causa 9403/14; 14/02/23).

XVI.- Por su parte, cabe destacar que "...los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada es que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial" (ver voto Dr. Lorenzetti causa 345: 1481 , con fecha 21/12/22).

Así “El debate sobre la razonabilidad de una norma no puede llevarse a cabo sino en el ámbito de las previsiones en ella contenidas y de modo alguno sobre la base de los resultados posibles de su aplicación, lo que importaría valorarla en mérito a factores extraños a sus disposiciones; por tal motivo el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera la norma contraría la Constitución Nacional.” -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite en los autos “INDAR TAX SA c/ G.C.B.A. Y OTROS s/IMPUGNACIÓN ACTOS ADMINISTRATIVOS S/RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD” del 22/03/2022 (345:160)"

Se ha dicho que "En el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (artículos 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional).

"En ese entendimiento, el principio de razonabilidad repele toda arbitrariedad de las autoridades estatales y exige que sus conductas (en lo que se hace y en lo que se deja de hacer) estén primariamente fundadas en las exigencias constitucionales, antes que en el capricho o el libre arbitrio y la nuda voluntad de las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Así, los medios empleados por el legislador deben estar orientados a un fin constitucionalmente válido, y ser proporcionados a tal fin perseguido; en palabras de este Tribunal “[l]a reglamentación legislativa no debe ser, desde luego, infundada o arbitraria sino razonable, [...] justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionado a los fines que se procura alcanzar con ella” (entre otros: arg. doct. “Pedro Inchauspe Hnos. c/ Junta Nacional de Carnes”, Fallos: 199:483) -ver fallo 345:951; sent. Del 20/09/22.



Es oportuno señalar que "Lo razonable en estos casos está relacionado con el principio que "manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde a los grupos de los menos favorecidos" (Rawls, John, "A Theory of Justice", 1971, Harvard College). Estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas" y "en el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera para la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de toda persona".

"La razonabilidad significa, entonces, que sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona atraviese y supere las situaciones de extrema vulnerabilidad. Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando estos piden el auxilio de los jueces".

Así "...el principio constitucional de separación de poderes no consiente a los jueces el poder de prescindir de lo dispuesto por la ley respecto al caso, so color de su posible injusticia o desacierto..." (Fallos: 249:425; 333:866; 342:1376). _Solo casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario, habilitan la intervención de los jueces (Fallos: 313:410; 318:1256 y 329:385, entre muchos otros) -ver causa "Loyola" del 19/03/25.

En el caso -ante una decisión administrativa que surge de las facultades discrecionales, tal el caso de autos "- es oportuno precisar que " es la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (...) máxime porque "..., siempre que aparezca de manera clara y manifiesta la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas, así como el daño grave e irreparable que causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces reestablezcan de inmediato al derecho restringido por la vía rápida del amparo (fallos 241: 291; 280:228)..." (ver fallo "Arenzon"; doct. 300:400).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

En el presente, dada la magnitud del alcance de las modificaciones introducidas a otras normativas bajo sistemas de reinterpretación y alcance, la norma deviene irrazonable.

XVII.- En suma, y de conformidad con todo lo expuesto la Resolución 943/23 no resguarda el límite que le imponen los preceptos que surgen de la Constitución Nacional, de los Tratados que componen la ley máxima de nuestro país (art. 31 C.N.) y de la ley penal efectuando una interpretación y ampliación de lo establecido en el artículo 194 CP y de las normas que surgen del Código Procesal Penal además de soslayar las leyes que regulan la actividad de las fuerzas dependientes de ese Ministerio.

Por todo lo dicho entiende el suscripto que la Resolución 943/23 conforma un exceso en la competencia otorgada al PEN por nuestro ordenamiento jurídico en cuanto bajo la apariencia de "instruir" al personal dependiente de dicho Ministerio está legislando y ello conforma violación al derecho aplicable por cuanto el PEN se inmiscuye en facultades propias del Poder Legislativo. De este modo vicia a dicho acto administrativo (incisos a) y b) del artículo 7mo de la ley 19549).

Asimismo, no cumple con los requisitos de motivación (art 7º, inc. e) de la Ley 19.549, ni de razonabilidad (Art. 28 Constitución Nacional).

XVIII.- Por todo lo dicho se conforma -de manera manifiesta- la ilegitimidad de la Resolución 943/23 y -en consecuencia- corresponde declarar su nulidad en los términos del artículo 1ero de la ley 16986 por carecer de los elementos exigidos en el artículo 7mo de la ley 19549 para ser considerado un acto administrativo válido

Ello así porque "... Siempre que aparezca de manera clara y manifiesta la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas, así como el daño grave e irreparable que causará remitiendo el examen de procedimientos administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces reestablezcan de inmediato el derecho restringido por la vía rápida del amparo (fallos 241:291; 280:228)..."

XIX.- Por último los agravios respecto a **aplicación del Protocolo -Resolución 943/23-** las personas que se han visto afectadas frente a actos producidos



por las fuerzas policiales y/o de seguridad en ejercicio de las instrucciones recibidas en la citado Protocolo -Resolución 943/23, deberán -de modo individual- denunciar ante la Justicia en lo Penal quien actuara acorde a las competencia que la ley le otorga.

En consecuencia y por todo lo dicho, FALLO: Acogiendo la acción de amparo iniciada por la actora y declarando la nulidad de la Resolución 943/23 en los términos enunciados en el artículo 1ero de la ley 16986 con costas a la perdidosa por no existir motivos para apartarse el principio objetivo de la derrota (art. 68, primera parte del CCPCN y artículo 17 ley 16986).

Registrese y notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal Federal. Oportunamente archive.

MARTIN CORMICK

JUEZ FEDERAL

