

**PRESENTA AMPARO COLECTIVO CONTRA RESOLUCIÓN 943/2023 DEL MINISTERIO DE  
SEGURIDAD DE LA NACIÓN. SOLICITA PRUEBA INFORMATIVA. FORMULA RESERVA  
DEL CASO FEDERAL.**

**Sr. Juez Federal:**

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), representado en este acto por sus apoderados Paula Litvachky, Directora Ejecutiva, y Diego Morales, Director del Área de Litigio y Defensa Legal, y los abogados del CELS Fabián Murúa y Florencia Ini, con el patrocinio letrado de Agustina Lloret (T°120 F°361, CPACF), Tomás I. Griffa (T°125, F°695, CPACF), Damian Loreti, (T° 31 y F° 821 CPACF) y Bárbara Juárez (T° 142 y F° 677 CPACF), constituyendo domicilio en la calle Piedras 547 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y domicilios electrónicos 23-34150021-4, 20-33421182-8 y 20160622947 respectivamente, nos presentamos y a V.S. respetuosamente decimos:

**I. OBJETO**

1. En los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), venimos a promover acción de amparo colectivo contra el Poder Ejecutivo Nacional-Ministerio de Seguridad, a fin de que V.S declare la nulidad absoluta e, inconstitucionalidad la de la totalidad de los artículos de la Resolución 943/2023 dictada por el Ministerio de seguridad y publicada en el Boletín Oficial el día 14/12/23 que contiene el **PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN**, y en consecuencia ordene su inaplicación. Ello, por cuanto la Resolución vulnera derechos de rango constitucional contenidos en los artículos 14, 14 bis, 19, 28, 75.Inc. 12. e Inc. 22 de la Constitución Nacional, los artículos 7.2, 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros expresados a lo largo de la demanda.

2. Consideramos que la norma aprobada debe reputarse nula, inconstitucional e inconvencional por cuanto el Protocolo no se limita a expresar meras pautas de actuación de las fuerzas de seguridad, sino que invade facultades privativas del Congreso al definir la extensión de derechos constitucionales tales como el derecho de reunión, petición y expresión, estableciendo limitaciones, restringiendo su ejercicio, e incluso estableciendo normas de carácter penal . Es decir, en virtud de la potestad reglamentaria que el artículo 14 de la Constitución Nacional y el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos le confieren al órgano legislativo, la autoridad a cargo del Ministerio de Seguridad carecía de competencia para restringir los derechos del modo en que lo hizo. Las razones de urgencia esgrimidas en los considerandos de la Resolución no habilita a reemplazar las atribuciones del Congreso.

En ese sentido, el protocolo viola el principio de legalidad estricta en materia de restricciones a la libertad de expresión y manifestación. En el Caso Kimel Vs Argentina la Corte IDH afirmó que **“es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información...cualquier limitación o restricción debe estar prevista en la ley, tanto en sentido formal como material”**. Si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Así, deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. El marco legal debe brindar

seguridad jurídica al ciudadano”<sup>1</sup>. En el cuaderno de jurisprudencia nro. 16, sobre libertad de expresión, la Corte IDH organizó los estándares vinculados al principio de legalidad y libertad de expresión y manifestación.<sup>2</sup>

También en la Opinión Consultiva nro. 6, la Corte IDH, determinó en su parte resolutive que “que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.<sup>3</sup> Por esta razón, en el caso y tal como veremos seguidamente, el Protocolo que establece responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión y manifestación no es una ley tanto en sentido formal como en el sentido material.

3. El Protocolo define “ab initio” que cualquier afectación a la circulación de vehículos, independientemente del tipo, características o magnitud, constituye un delito flagrante y que en consecuencia las fuerzas de seguridad deben actuar como tal. La definición de impedimento al tránsito establecida en el artículo 3 del Protocolo no sólo limita, sino que directamente elimina el derecho a la protesta social.

En el citado caso Kimel la Corte reconoció que el derecho a la libertad de expresión puede entrar en conflicto con otros derechos humanos que también requieren de protección y que **“la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad. La solución del conflicto que se presenta entre ciertos derechos requiere el examen de cada caso, conforme a sus características y circunstancias, para apreciar la existencia e intensidad de los elementos en que se sustenta dicho juicio”**. Ese juicio de proporcionalidad constituye una potestad del sistema de justicia en base a los criterios fijados por la ley, y no de un juicio que el Poder Ejecutivo puede realizar a priori y en abstracto. Es decir, con su accionar el Ministerio de Seguridad no solo invade competencias del Poder Legislativo sino también potestades del Poder Judicial.

Así también, a partir de esa descripción punitiva, el Protocolo 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 indirecta, tales como: el uso de la fuerza (art. 5); el despliegue de tareas de inteligencia, registro y acopio de información personal y organizacional (art. 6); posibles sanciones a las organizaciones como la pérdida de la personería jurídica (art. 8); la utilización de tipos penales destinados a proteger el ambiente (art. 9); la utilización de los organismos destinados a proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes facultados por la ley a adoptar medidas de diverso orden (art. 10); y la amenaza de demandas judiciales de contenido indemnizatorio contra manifestantes y organizaciones sociales que participen activamente de protestas sociales (art. 11). En el Caso Lagos del Campo, la Corte IDH afirmó que las “restricciones (a la libertad de expresión) tienen carácter excepcional y no deben limitar, más

---

<sup>1</sup> Corte IDH, caso Kimel E. c. Argentina, sentencia del día 2 de mayo de 2008, párr. 62.

<sup>2</sup> Corte IDH, Cuadernos de Jurisprudencia nro. 16, capítulo 3.4.2, Principio de legalidad de la medida de la restricción, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo16.pdf>, p. 47.

<sup>3</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva nro. 6, 9 de mayo de 1986.

allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en **un mecanismo directo o indirecto de censura previa**<sup>4</sup>

4. Por otra parte, como se explicará en la demanda, al calificar como delito flagrante las concentraciones de personas tendientes a impedir el tránsito o disminuir la circulación de vehículos, el Protocolo desconoce los estándares internacionales de derechos humanos que califican al ejercicio de la protesta como un derecho fundamental de las personas. En especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su reciente Informe sobre “Protesta y Derechos Humanos”<sup>5</sup> ha afirmado que “La protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos”.

5. Así también, en virtud de que las autoridades del Estado Nacional han comunicado públicamente que se adoptarán medidas tendientes a dar de baja de programas de protección social a las personas que participen en actividades que impliquen afectar de cualquier modo la circulación de vehículos (de acuerdo con la amplia definición del art. 3), aquí también criticado, lo que implica una consecuencia no escrita ni establecida en una norma jurídica previa.

En otras palabras, la decisión comunicada ampliamente por las autoridades gubernamentales, **implica una retaliación de derechos**. Es decir, una represalia, o respuesta de castigo no prevista en norma alguna, y vinculada a los distintos sistemas de protección social que brinda el estado. Resulta ser una medida extorsiva, dilemática y desproporcionada que afecta a aquellas personas -exclusivamente- que se encuentran en situación de pobreza. .

Incorporamos entonces esta cuestión que constituye una verdadera vía de hecho ilegal como parte del objeto de la acción. Ello, por cuanto el ordenamiento jurídico no contiene norma, salvo la acreditación de las condiciones para resultar beneficiario de un programa, que justifique la pérdida del mismo como consecuencia del ejercicio del derecho a la protesta. La ilegalidad de esta situación se hace más evidente aún teniendo en cuenta que dichas medidas no sólo desconocen el deber de protección social sobre ciertos grupos especialmente vulnerables, sino que también podrían afectar el principio de no trascendencia de la pena ya que los programas sociales contribuyen a la protección social de la familia (art. 14 bis C.N) e impactan en la calidad de vida de los niños que integran el grupo familiar En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las actividades o creencia de sus padres (art. 2.2).

6. En conclusión, la acción de amparo se presenta a los fines de que:

---

<sup>4</sup> Corte IDH, caso Lagos del Campo c. Perú, sentencia del 31 de agosto de 2017, párrafo 98.

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe “Protesta y Derechos Humanos”, 2019, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

- a) Se declare la nulidad absoluta, así como la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 943/2023 en la totalidad de su articulado;
- b) En consecuencia, se ordene al Poder Ejecutivo Nacional que se abstenga de aplicar el **PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN**;

La autoridad administrativa, Ministerio de Seguridad de la Nación, tiene domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Av. Gral. Gelly y Obes 2289, dirección al que deberá notificarse esta acción de amparo colectivo.

## **II. PERSONERÍA**

Paula Litvachky y Diego R. Morales son apoderados del Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), circunstancia que acreditamos con las copias del poder que acompañamos al presente. Declaramos bajo juramento que constituyen copia fiel de su original y que se encuentra vigente.

## **III. COMPETENCIA**

La competencia del fuero contencioso administrativo federal surge de la calidad de la autoridad administrativa demandada, esto es, el Ministerio de Seguridad de la Nación. A su vez, conviene tener en cuenta que la acción de amparo se presenta en contra de una resolución de naturaleza federal, por lo tanto resulta competente para entender en ella el fuero contencioso administrativo federal.

Como señala la doctrina, la competencia en lo contencioso administrativo federal se determina por ser el demandado el Estado nacional o sus entes descentralizados y porque para decidir la causa tienen que utilizarse, como principales, normas que son de derecho administrativo. El derecho subjetivo violado puede ser constitucional, comercial, civil o administrativo, y su violación debe atribuirse a un acto administrativo o a un reglamento, y no a meros hechos (Linares, Juan F., Derecho Administrativo, Bs. As., Astrea, 2007, pág. 541).

Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que corresponde asignar competencia al fuero contencioso cuando es parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública y, fundamentalmente, cuando se cuestiona un acto administrativo emitido por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa (Fallos: 328 :3906, 330:807, entre otros).

Y, a su vez, ha señalado que la competencia de la justicia federal en lo contencioso administrativo se determina cuando: a) la relación jurídica en que se funda la demanda fue celebrada en el marco de normas federales; b) se cuestionan actos de naturaleza administrativa y c) intervienen en el litigio entidades nacionales (Fallos: 308: 393 y 311:2659), todo lo cual se verifica en este caso.

#### **IV. ADMISIBILIDAD DEL AMPARO. CUMPLIMIENTO DE RECAUDOS PARA ACCIONAR COLECTIVAMENTE: IDENTIFICACIÓN DEL COLECTIVO AFECTADO. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y REPRESENTATIVIDAD ADECUADA. CAUSA NORMATIVA COMÚN. EFECTOS COMUNES. EJERCICIO INDIVIDUAL INJUSTIFICADO.**

En este capítulo explicaremos que ejercemos el derecho de accionar colectivamente dando cumplimiento a las pautas fijadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su jurisprudencia y en la Acordada 12/16.

La presente acción persigue la tutela de intereses individuales homogéneos de personas y organizaciones que ejercen la manifestación pública y la protesta social para expresarse y/o reclamar por sus derechos.

Es que el Protocolo impugnado al restringir fuertemente el derecho a la libertad de manifestación y de expresión y establecer graves consecuencias frente a su ejercicio, afecta centralmente la faz colectiva de este derecho, y el efecto inhibitorio que produce refiere especialmente a la incidencia colectiva que tiene el ejercicio de este derecho para la sociedad.

Las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, en general, van a ver limitado el ejercicio del derecho a manifestarse a partir de las consecuencias que ello tiene por la vigencia del Protocolo que aquí se impugna.

En ese sentido, el CELS se encuentra legitimado, en tanto organización de derechos humanos, para accionar colectivamente y representar adecuadamente a la clase integrada por las organizaciones sociales, grupos en situación de vulnerabilidad, organismos de derechos humanos así como aquellas personas que resultan víctimas de violencia institucional y que deciden reclamar a través de protestas, en razón de:

- 1) La condición de afectado y de organización que tiene como objetivo estatutario la defensa de los derechos y participa de diversas movilizaciones
- 2) La trayectoria, experiencia en el litigio y capacidad de la organización.

El artículo 43 de nuestra Constitución Nacional prevé que para la defensa de los “derechos de incidencia colectiva en general” se encuentran legitimados “el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley.” De modo que es el propio texto constitucional el que, luego de la reforma de 1994, reconoció expresamente la posibilidad de presentar acciones judiciales en clave colectiva para la defensa de derechos humanos, previendo para esto una legitimación amplia.

Además, el CELS es una asociación civil sin fines de lucro entre cuyos fines se encuentra “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”, en particular asumiendo la

representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos (según art. 2 del Estatuto del CELS cuya copia se adjunta a esta presentación).

Esto coincide plenamente con el contenido de la presente acción mediante la que se busca defender los derechos humanos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos de las personas.

El CELS en función del objeto de su estatuto antes citado tiene legitimación para presentar acciones en la que se discuten cuestiones atinentes a la afectación de derechos humanos en que se encuentran en juego derechos de incidencia colectiva, al ser una de aquellas organizaciones expresamente autorizadas para ello por el artículo 43, C.N.

Pero más allá de la legitimación colectiva demarcada por la doble condición expresada (afectado y asociación) como se dijo, el CELS también reúne los requisitos para constituirse como representante adecuado de la clase descrita. La práctica, experiencia y tradición del CELS en la materia también dan cuenta de esto.

Desde su fundación en el año 1979, se ha presentado como querellante en diversos procesos vinculados con violaciones a los derechos humanos en nuestro país, tales como su participación entre los impulsores de los juicios de lesa humanidad que se sustancian ante los tribunales federales de la República. Además, también se ha presentado como denunciante, querellante, o como representante colectivo en numerosos casos donde se investigan violaciones de derechos humanos del presente.

A modo de ejemplo, el CELS llevó adelante un litigio ante el fuero Contencioso Administrativo Federal mediante el cual solicitó se declarara la ilegalidad e inconstitucionalidad del punto 6.4. del Anexo I de la resolución 275/2016 del Ministerio de Seguridad de la Nación, que aprobó un *"Protocolo de Actuación para la realización de allanamientos y requisas personales"* (Anexo I).

Esta causa tramitó ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal nro. 3, Secretaría nro. 5, el que consideró que el CELS estaba legitimado para interponer este tipo de acciones contra resoluciones ministeriales violatorias de derechos y garantías fundamentales. También en el ámbito internacional lleva adelante la denuncia por los hechos de represión del 19 y 20 de diciembre de 2001, por la falta de respuestas efectivas del Estado. También presentó ante la Corte Suprema, una acción originaria como consecuencia de la reforma constitucional en la Provincia de Jujuy, y la inclusión de un artículo que prohíbe los cortes de calles o ruta, por fuera de las regulaciones del código penal, exp. 1498/2023-00, demanda originaria.

En el mismo sentido, conviene tener en cuenta que distintos fallos judiciales han reconocido la legitimación de organizaciones de derechos humanos, y en particular la del CELS para presentar acciones judiciales en defensa de derechos de incidencia colectiva. A modo de ejemplo, el 10 de octubre de 2000, la Cámara Nacional Electoral trató puntualmente la cuestión de la aptitud procesal del CELS, a la luz del art. 43 CN, en una acción de amparo destinada a discutir el derecho al sufragio de las personas privadas de su libertad sin condena firme.

En aquella oportunidad, la Cámara estableció que “... de no otorgarse legitimación a una asociación como la que promueve la presente causa la norma contenida en el art. 43 de la Constitución Nacional quedaría convertida en letra muerta” (CNac Electoral, “Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo”, Expte. Nro. 3108/99 CNE; Fallo N° 2807/2000; rta. 10/10/00). La legitimación del CELS para intervenir en este tipo de casos fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mes de abril del año 2002.

La legitimación del CELS, entonces, para promover esta acción está justificada por los intereses que aquí se persiguen: La protección colectiva y preventiva de derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos, tales como la libertad de expresión.

En ese sentido, el Protocolo constituye una causa fáctica o normativa común capaz de generar afectaciones similares u homogéneas en aquellas personas que necesiten 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).

En este sentido, tal como lo ha destacado la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, ya en el año 2002, - y lo diremos también en la acción - “la criminalización tiene efectos de carácter colectivo y social: es importante recordar que la criminalización podría generar (...) un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente”.<sup>6</sup>

Además, en un Informe más reciente, y en lo que no interesa particularmente en este apartado, para la CIDH: “La criminalización de personas que participen en manifestaciones públicas o que las lideren no solo tiene impacto sobre el derecho de libertad de expresión y reunión, sino también efectos graves y sistémicos sobre el ejercicio de los derechos de libertad de asociación y de participación política. En particular, la criminalización genera una serie de impactos sobre el libre funcionamiento y articulación de las organizaciones, partidos políticos, sindicatos, redes, movimientos u otros grupos a los que pertenecen las personas imputadas”.<sup>7</sup>

Aclaremos, desde ya, que aquí no se pretende simplemente un control abstracto de constitucionalidad de una norma de alcance general, sino la evaluación específica y

---

<sup>6</sup> CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, Cap. IV, párr. 35.

<sup>7</sup> CIDH, Protesta Social y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, 2019, párr. 193.

circunstanciada de una situación de peligro actual e inminente de la ocurrencia de daños de muy difícil o imposible reparación ulterior. No se trata tampoco de una especie de “acción popular”, toda vez que, como se ha desarrollado, existe un interés directo por parte del CELS en defender los derechos que se pretenden tutelar de forma preventiva y colectiva.

En atención a lo expuesto, las normas supranacionales que garantizan un derecho a la tutela judicial efectiva, la legitimación para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva prevista en el artículo 43 de la C.N., y el contenido concreto de esta acción colectiva y preventiva en la que se pretende la salvaguarda de derechos constitucionales, esta parte se encuentra plenamente legitimada para la presentación de esta acción de amparo colectivo y cumple con las exigencias de representatividad adecuada de la clase representada.

En otro orden de ideas, cabe destacar que es claro que no se encuentra justificada la presentación de acciones individuales preventivas ya que eso implicaría que cada persona u organización que quiera ejercer su derecho a la protesta deba cuestionar el Protocolo. Pero además, las barreras en el acceso a la justicia que podrían encontrar aquellos sectores en situación de vulnerabilidad, afectados especialmente por las condiciones de económicas que atraviesa el país y las medidas de ajuste dispuestas por el estado, y el fuerte interés estatal destinado a proteger la libertad de expresión de quienes reclaman por la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales, ponen de resalto que el ejercicio individual de la acción no aparece como plenamente justificado.

Finalmente, el art. 43 de la CN proclama que *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva ....”*

El citado artículo exige dos elementos para la procedencia de esta garantía: *“que no exista otro medio judicial más idóneo”* y que el acto u omisión *“en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidas por esta Constitución, un tratado o una ley.”*

Tales condiciones se dan en el caso que aquí presentamos a VS, dado que si se recurriera a la vía judicial ordinaria, no se daría cumplimiento a la garantía de efectividad prevista en el art. 25 de la C.A.D.H. La acción constitucional de amparo establecida en el art. 43 de la CN, a la luz de su espíritu garantista, es 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. Su carácter de herramienta rápida y expedita la ubican como una vía especialmente idónea, y mejor posicionada que otras, para garantizar el derecho humano a un recurso judicial efectivo (art. 25 C.A.D.H. En cuanto a los extremos de ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, estos se encuentran acabadamente fundados a lo largo de la presente demanda.

Sin perjuicio de ello, cabe adelantar aquí que la Resolución 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 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 considerada un delito en flagrancia, será objeto de intervención por parte de las fuerzas de seguridad federales, pudiendo ser dispersada (art. 4) mediante el uso de la fuerza (art. 5), y procediéndose a la detención de los participantes (arts. 2 y 6).

La ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, más allá de lo que señalaremos en el desarrollo de esta presentación, surge con evidencia a poco que se repara en que cualquier manifestación que ocupe, o inclusive que pase transitoriamente, por una calle, avenida, ruta, etc., 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.

Por otro lado, sin perjuicio de que a lo largo de este escrito se demostrará que la Resolución cuestionada afecta la libertad ambulatoria del colectivo en beneficio del cual se promueve la acción, es necesario destacar que también vulnera una multiplicidad de derechos diferentes, como en primer lugar y principalmente la protesta, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de petición, la igualdad y no discriminación, entre muchos otros. Es por ello que la vía que corresponde es la acción de amparo y no el hábeas corpus.

En efecto, de conformidad con el art. 43 CN, el hábeas corpus tiende exclusivamente a la tutela de la libertad física (y de la integridad en supuestos como el agravamiento de las condiciones de desatención), de modo que, **encontrándose en juego otros derechos, como la libertad de expresión, de reunión o de preservación de los datos personales e identificación, el camino judicial más idóneo y efectivo para garantizar la tutela de esta cuestión y otros derechos y garantías colectivos, es el del amparo (art 43 CN).**

Así, como ha señalado la jurisprudencia, *“no obsta a lo expuesto que se analicen cuestiones vinculadas al proceso penal, ya que en otros casos similares se ha considerado que el amparo es el medio acertado para resolverlas. Así, en el precedente “Halabi”, el máximo tribunal se valió de ese recurso para determinar el alcance erga omnes de la declaración de inconstitucionalidad de la ley 25.873 que autorizaba la intervención de las comunicaciones telefónicas y por internet sin determinar en qué casos y con qué justificativos, imponiendo de este modo un límite infranqueable al poder penal del Estado”* (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, Sala Integrada de HC V, causa CCC 50.402/2016, “Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) s/ Hábeas Corpus”, fallo del 30 de agosto de 2016).

Cabe destacar que este último precedente se refiere a un caso de palmaria analogía con el presente, en el que se interpuso un amparo contra una resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación por afectar diversos derechos constitucionales.

Por último, de conformidad con el REGLAMENTO DE ACTUACIÓN EN PROCESOS COLECTIVOS dictado por la CSJN, declaramos bajo juramento que, de la consulta al Registro

Público de Procesos Colectivos, no surge al momento de esta presentación ninguna acción con objeto semejante.

## **V. LEGITIMACIÓN PASIVA**

En la presente acción de amparo resulta demandado el Ministerio de Seguridad de la Nación, por ser la autoridad administrativa que aprobó la Resolución 943/2023, la cual tiene domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Av. Gral. Gelly y Obes 2289, dirección a la que deberá notificarse esta acción de amparo colectivo.

## **VI. HECHOS DEL CASO**

El pasado 14 de diciembre, la Sra. Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, dio a conocer en una conferencia de prensa un protocolo mediante el cual pretendía regular la protesta social. Su discurso dejaba en claro que, según su perspectiva de gobierno, la protesta social no sería abordada como un derecho constitucional, sino como un delito. En este sentido, el protocolo tendría pautas de intervención dirigidas a las fuerzas de seguridad federales y al Servicio Penitenciario Federal a cargo de la Sra. Ministra desde hace apenas algunos días.

A los pocos minutos, ese mismo día, se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina, la Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación por el que aprobó el "PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN". Su contenido cumple con todos y cada uno de los puntos anticipados en la conferencia de prensa los que, tal como adelantamos y desarrollaremos en lo que sigue de esta presentación, viola las leyes locales, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos.

El Protocolo estructura todo su articulado sobre un principio claro: la libre asociación, la libertad de expresión y la protesta social dejan de ser, por decisión de la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación, un derecho constitucional protegido por la ley y los tratados internacionales de derechos humanos, para pasar a ser un delito de acción pública. Esto lleva, como segundo paso, a que el rol del Estado cambie sustancialmente: a partir de este momento, las fuerzas de seguridad abandonarán su rol de protección, promoción y diálogo frente a la protesta social, para pasar a asumir un rol puramente represivo y criminalizante, de persecución, castigo y disuasión a quienes decidan visibilizar un reclamo (o, como veremos, ciertos reclamos).

Este cambio de paradigma respecto del derecho a la protesta social explica, también, la derogación de la resolución nro. 210/2011 dictado por la entonces Ministra de Seguridad de la Nación, Nilda Garré (art. 13 del Protocolo). La eliminación de esta resolución y su reemplazo por la nro. 943/2023 de Patricia Bullrich implica, sin lugar a dudas, una violación al principio de no regresividad (arts. 75, inc. 22 e inc. 23, C.N.; art. 1.1 y 2 de la CADH), en tanto pretende excluir del alcance y cobijo de todo el sistema de protección estatal a las personas que se manifiesten públicamente.

Concretamente, este Protocolo reúne serias deficiencias de tipo formales y de fondo. Dentro de los problemas de forma, nos encontramos con que a través de la resolución ministerial, la Ministra Bullrich: (i) restringe derechos constitucionales y convencionales mediante un mecanismo distinto

a la ley en sentido formal (ii) introduce modificaciones al Código Penal de la Nación en torno al contenido del art. 194, lo cual constituye una atribución de facultades legislativas en materia penal prohibida por la Constitución Nacional (art. 3 del Protocolo); y (iii) introduce modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación y crea facultades policiales sin orden judicial no previstas en la ley, lo cual también constituye una atribución de facultades legislativas (art. 2 del Protocolo).

Entonces -y como ya hemos dicho, el Protocolo crea supuestos de responsabilidades ulteriores por fuera de las previsiones constitucionales y convencionales, de acuerdo a los términos de los artículos 13 y 15 de la CADH, por el ejercicio regular de los derechos a la libertad de expresión, manifestación y reunión.

Por lo tanto, estos artículos deben ser anulados por su manifiesta ilegalidad e inconstitucionalidad, en la medida en que el dictado de una resolución ministerial amplía las facultades policiales de detención y crea nuevas formas de intervención, por fuera de los supuestos definidos en normas locales e internacionales en clara violación al principio de legalidad, de reserva de ley y de máxima taxatividad legal derivada de aquellos principios (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.-; arts. 1, 2 y 9, y 30 CADH-; y arts. 2 y 9.1, PIDCyP).

En cuanto a los problemas de fondo, este Protocolo:

(i) Desnaturaliza por completo el derecho a la libertad de expresión, manifestación, protesta social, asociación y reunión, y busca consagrar una redacción novedosa del delito previsto en el art. 194 del Código Penal vigente con el único objetivo de ampliar el ejercicio del poder punitivo y avanzar en los procesos de criminalización y castigo de los manifestantes. Esto, además, lo refuerza creando un alcance extensivo de aquella figura, en sus propios términos, para “cómplices”, “instigadores”, llegando a alcanzar a quienes transporten a los manifestantes hasta el punto elegido para desarrollar la protesta (arts. 6 y 7 del Protocolo); Además, habilita a la detención sin orden judicial para situaciones de ejercicio de la protesta social, lo que se contrapone al art. 353 bis del Código Procesal Penal de la Nación;

(ii) Habilita prácticas policiales prohibidas por los estándares internacionales de derechos humanos en materia de protesta social tales como el uso de la fuerza, como lo son las armas menos letales, y los desalojos forzados (arts. 4 y 5 del Protocolo);

(iii) Habilita a la policía a realizar tareas de inteligencia ilegales y acopio de información sobre líderes y referentes de organizaciones sociales que participen de las protestas. Estas tareas, además de ser problemáticas en sí mismas, recaerán de manera selectiva sobre ciertos sectores de la organización social, lo que implica una persecución discriminatoria basada en ideas políticas e ideológicas (art. 12 del Protocolo);

(iv) Insta un sistema de persecución y sanción pecuniaria a aquellas personas y organizaciones sociales que participen activamente en manifestaciones públicas;

(v) Propone medidas administrativas discriminatorias (por motivos políticos y de clase) hacia madres y padres por el hecho de movilizarse con sus hijos e hijas, circunstancia que, además,

vulnera los propios derechos de niños, niñas y adolescentes como sujeto político en cualquier sociedad democrática.

Todos estos problemas de fondo implican una violación al principio de no regresividad en materia de derechos humanos (arts. 75, inc. 22 e inc. 23, C.N.; art. 1.1 y 2 de la CADH); principio de legalidad, de reserva de ley y de máxima taxatividad legal derivada de aquellos principios (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.-.; arts. 1, 2, 8, 9 y 30 CADH-; y arts. 2 y 9.1, PIDCyP); derecho a la libertad ambulatoria, seguridad personal e integridad física (arts. 18 y 75, inc. 22, C.N.; arts. 5 y 7, CADH; y art. 9.1, PIDCyP); derecho a la libre asociación, libertad de expresión y protesta social (arts. 14, 14 bis y 75, inc. 22, C.N.; art. 19, DUDH; art. 13, 15, 8 de la CADH ; art. 19, PIDCYP; art. 5, DADH; art. 5, inc. 8, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; art. 13, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; art. 4, Carta Democrática Interamericana; art. 30, Carta Social de las Américas adoptada por la Asamblea General de la OEA); derecho a la no discriminación e igualdad ante la ley (art. 19, C.N.; arts. 1.2. y 24, CADH; y arts. 3 y 26, PIDCyP); derecho a la intimidad, dignidad, honor (art. 11, CADH; y art. 17, PIDCyP). Además, con relación a la libertad de expresión y reunión, tanto la Corte IDH como la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han destacado la importancia de asegurar y proteger la libertad de expresión en una sociedad democrática (CSJN, Fallos 310:510; 314:1517; 319:3428, Corte IDH, OC 5, párrafo 30, entre muchas otras).

## **VII. LA CRÍTICA RAZONADA Y CONCRETA DE LA NORMA Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROTOCOLO POR VIOLACION A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RAZONABILIDAD**

*“... aun cuando es cierto que no hay derechos absolutos, no menos cierto es que el poder del gobierno para recortarlos de acuerdo con sus necesidades, sean o no de emergencia, es mucho menos que absoluto ...”*

Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>8</sup>

En el presente capítulo explicaremos que el Protocolo reglamenta y limita los derechos humanos de reunión, petición y expresión de un modo que no cumple ni respeta el principio constitucional de limitación de los derechos (art. 14 y 28 C.N; 29.2 D.U.D.H; 30 C.A.D.H) ya que no cumple con las condiciones básicas para que una restricción a un derecho constitucional pueda ser considerada válida.

Aun cuando es cierto que no hay derechos absolutos, las limitaciones a los mismos deben ser evaluadas a la luz de los estándares constitucionales de legalidad y razonabilidad. Particularmente en materia de libertad de expresión, los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos han señalado en reiteradas oportunidades que el artículo 13.2 de la

---

<sup>8</sup> Fallo “Lee, Carlos Roberto y otro c/ Consejo de Atención Integral de la Emergencia Covid-19 Provincia de Formosa s/ amparo – amparo colectivo” Considerando 7°.

Convención Americana exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación a ese derecho sea admisible:

- (1) La limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material;
- (2) La limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y
- (3) La limitación debe ser: a) **necesaria** en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, b) **estrictamente proporcionada** a la finalidad perseguida; y c) **idónea** para lograr el objetivo imperioso que persigue.

A partir de ello, es evidente que en el Protocolo aprobado por resolución ministerial días atrás, padece de atendibles problemas constitucionales que recaen sobre:

- 1) El mecanismo normativo utilizado para limitar derechos fundamentales es el de una Resolución Ministerial, lo que no satisface las exigencias de legalidad constitucional en los términos ordenados por la CSJN y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principalmente a partir de la interpretación de la expresión leyes formulada en la Opinión Consultiva N°6/86 de la Corte IDH;
- 2) Aun cuando se considerara que la Constitución Nacional otorga a un Ministerio potestades legislativas orientadas a restringir libertades preferentes<sup>9</sup>, la extensión de la limitación, no supera el principio de razonabilidad.

Organizaremos el desarrollo de las críticas y argumentos de hechos y de derecho de la siguiente manera: En primer lugar, abordaremos los motivos por los cuales la resolución 943/2023 no supera el test de legalidad exigido. Dentro de este punto, desarrollaremos:

- (a) Las modificaciones al Código Penal de la Nación como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales, al cambiar sustancialmente el contenido del art. 194 vigente; y
- (b) Las modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales.

En segundo lugar, abordaremos los motivos por los cuales el contenido / fondo de este Protocolo ministerial no supera el test de razonabilidad. Dentro de este acápite, trabajaremos sobre los siguientes aspectos:

- (a) Ampliación del contenido punitivo. Desnaturalización del derecho a la libre asociación, libertad de expresión y protesta social. Reemplazo del sistema estatal de protección por un sistema estatal de represión, persecución, criminalización y castigo a los y las manifestantes;

---

<sup>9</sup> CSJN. Fallos: 344:316 y 343:1704.

- (b) Habilitación de prácticas policiales prohibidas por los estándares internacionales de derechos humanos en materia de protesta social: omisión de prohibir el uso de armas letales y reglas en torno al uso de armas menos letales; y desalojos forzados;
- (c) Habilitación de la realización de tareas de inteligencia ilegales y acopio de información sobre líderes y organizaciones sociales como forma de persecución discriminatoria basada en las ideas políticas / ideológicas;
- (d) Creación legislativa de procesos sancionatorios de quita de la personería jurídica de las organizaciones sociales que participen de manifestaciones públicas y de demanda pecuniaria contra organizaciones sociales y manifestantes para cubrir los costos de los operativos de seguridad;
- (e) Persecución focalizada sobre madres y padres por manifestarse públicamente acompañados de sus hijos e hijas, y sobre los niños, niñas y adolescentes como sujetos políticos.

Finalmente, en el **acápito VII**, analizaremos el conjunto de derechos fundamentales y principios del derecho internacional de derechos humanos que aparecen vulnerados por el Protocolo puesto en vigencia a través de la Resolución Ministerial nro. 943/2023.

## VII. 1. TEST DE LEGALIDAD

En el presente capítulo explicaremos que el Protocolo en cuestión reglamenta y limita el ejercicio del derecho humano a la libre asociación, libertad de expresión y protesta social a través de un mecanismo normativo que no supera el principio de limitación de los derechos (art. 14 y 28 C.N; 29.2 D.U.D.H; 30 C.A.D.H), ya que vulnera el test de legalidad constitucional, tal como lo entiende la CSJN y la Corte IDH.

Al respecto se ha señalado que *“la reglamentación del derecho se debe instrumentar por ley... es decir, por el legislador... o por norma basada en ley (decreto reglamentario de ley; ordenanza municipal habilitada por una constitución o ley provincial)... Las bases normativas argentinas del principio de legalidad están, como se indicó, en los arts. 14 y 28 de la Const. nacional que hablan de leyes reglamentarias de los derechos. El art. 19 infine añade que nadie ‘será obligado a hacer lo que no manda la ley’”* (Sagües, Néstor P., Manual de Derecho Constitucional, Astrea, Bs. As., 2019, pág. 741).

Estos criterios han sido destacados también por la Corte Suprema. Así, en “Portillo” señaló que la reglamentación de derechos debe ser instrumentada *por ley* (Fallos 312:496), y en “Coronel García” señaló que se trata de una facultad concedida *al legislador* (Fallos 312:1082).

De este modo, ***“El único órgano que puede imponer obligaciones a los habitantes — fundamentalmente mediante la reglamentación de los derechos individuales— es el Congreso nacional, por medio de su expresión normal, esto es, la ley en sentido formal...”***

*La consecuencia lógica de este principio es que la actuación de los otros dos poderes del gobierno nacional, esto es, el Ejecutivo y el Judicial, siempre es sublegal, es decir, que los actos que emanen éstos (decretos y sentencias) no pueden contradecir a las leyes, ya que están en un nivel inferior a éstas. Esto no significa que todas las normas que imponen conductas en forma abstracta surjan de las leyes del Congreso, ni que al Poder Ejecutivo le esté absolutamente prohibido dictar actos de carácter general” (Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado).*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 30 dispone que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

A su vez, en la Opinión Consultiva N° 6 la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó que “*la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, **sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente***”. (Párr. 22)

Seguidamente, la Corte afirmó que “*no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer los límites que el derecho constitucional democrático ha establecido...*”.

Más específicamente, en el caso *Kimel Vs Argentina* la Corte estableció que “**es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información**”.

Lo dicho por la Corte IDH en los precedentes mencionados no deben ser tomados como meros requisitos formales o procedimentales para establecer restricciones a los derechos humanos. Más bien, lo que la Corte quiere decir es que los derechos constitucionalmente protegidos, especialmente aquellos que merecen una especial protección como en el presente caso (el derecho a la libertad de expresión en contextos económicos adversos) pueden ser limitados, especialmente cuando entran en conflictos con otros derechos, pero a través de acuerdos democráticos expresados en el Congreso. El modo de regular el derecho a la protesta (tratándola como un acto delictivo a través de una Resolución que no requiere de ningún acuerdo democrático) seguida de la actitud desafiante y amenazante de diversos funcionarios del estado nacional es insostenible desde el punto de vista del constitucionalismo democrático.

La Resolución cuestionada pretende limitar el pleno goce y ejercicio de un derecho de carácter fundamental mediante la introducción de modificaciones al Código Penal y Procesal Penal de la

Nación que implican la ampliación de las facultades de las fuerzas de seguridad. Estas modificaciones las hace a través de una resolución ministerial de bajo rango legal que, además, aborda cuestiones de naturaleza puramente penal. Entonces, además de arrogarse el ejercicio de una atribución exclusiva del Congreso Nacional, lo hace en una materia que está explícitamente vedada al Poder Ejecutivo Nacional (artículos 75 inc. 12 y 99 Inc. 3 de la C.N.)

El hecho de que el Ministerio de Seguridad de la Nación pretenda legislar en materia procesal penal a través de un protocolo aprobado por resolución es un claro exceso en sus funciones, ya que se arroga facultades legislativas que no posee. La atribución de funciones legislativas por parte de un órgano del Poder Ejecutivo de la Nación viola la forma republicana de gobierno prevista en el art. 1, C.N., la que se caracteriza por la división de funciones entre los poderes del Estado.

Un protocolo es, concretamente, uno de los tantos instrumentos a través de los cuales el Ministerio de Seguridad de la Nación puede materializar la dirección y coordinación de las funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales<sup>10</sup>, así como también la determinación de política criminal y elaboración de planes y programas para la prevención del delito<sup>11</sup>.

Un buen uso de esta herramienta por parte del Ministerio de Seguridad, a diferencia de lo implementado en esta ocasión, permitiría disminuir considerablemente los márgenes de discrecionalidad propios de la intervención de las distintas fuerzas de seguridad y con ello reducir los abusos que pudieran tener lugar en el marco del ejercicio de las tareas propias de la prevención del delito.

En este sentido, el protocolo es de utilidad para fijar las reglas que el agente de seguridad debe seguir en circunstancias exhaustivamente detalladas y correspondientes a las normas vigentes. Así, se busca profesionalizar su intervención a través de una amplia difusión de estos protocolos y de su puesta en práctica en los espacios de entrenamiento del personal de la fuerza de que se trate.

Por estos motivos, se deben hacer los esfuerzos suficientes para ser precisos en las indicaciones sobre los procedimientos y los distintos escenarios de intervención, de modo de relegar el menor margen de discrecionalidad posible a los miembros de las fuerzas de seguridad para hacer uso de criterios no escritos.

Esta facultad de la autoridad política es, a su vez, muy importante para evitar que sean las propias fuerzas policiales las que dicten sus propios protocolos como lo hicieron históricamente estableciendo ámbitos de autonomía y escapando al control de cualquier tipo. Por eso, y en virtud de que la mismísima Ley de Ministerios establece, en su art. 4.b)1. que, en materia de su competencia, los Ministros deberán "*Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente*", no hay dudas de que la facultad ministerial debe ser ejercida siempre que guarde relación y cumpla con los mandatos legales.

---

<sup>10</sup> Función prevista en el inc. 3 del art. 22 bis de la Ley de Ministerios.

<sup>11</sup> Función prevista en el inc. 14 del art. 22 bis de la misma Ley.

Como veremos a lo largo de esta presentación y ya anticipamos varias veces, el Protocolo dictado por la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación nro. 943/2023 presenta vicios de procedimiento y de contenido, en clara contraposición a las leyes, la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**(a) Las modificaciones al Código Penal de la Nación como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales. Ampliación del contenido del artículo 194 del Código Penal de la Nación.**

El artículo 3 de la resolución ministerial que impugnamos viene a completar las nociones presentadas en el artículo que lo precede que, como ya se adelantó, fija un nuevo paradigma en materia de protesta social: a partir del 14 de diciembre de 2023, la libertad de asociación, reunión, expresión y manifestación / petición a las autoridades que entrañe un corte total o parcial de las vías de circulación callejeras, deja de ser un derecho fundamental para quienes “quieran habitar en el suelo argentino”. A partir de este momento, se trata de un delito de acción pública y la policía, según la Ministra Bullrich, estará habilitada a detener sin orden judicial a cualquier persona a la que se encuentre realizando esas conductas. **Volveremos sobre los problemas legales, constitucionales y convencionales de sostener tales cosas al abordar el test de razonabilidad del Protocolo.**

En lo que aquí interesa, mientras el artículo 2 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, inc. 12, 76 y 99, inc. 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.

El artículo 194 del Código Penal en vigencia sostiene 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 destacado nos pertenece)

En cambio, el artículo 3 del Protocolo aprobado por la resolución ministerial 943/2023 amplía considerablemente el contenido de la figura penal en los siguientes términos: “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 disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas. No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho**

**de que los perjudicados tuvieran otras vías alternativas de circulación.”** (El destacado nos pertenece)

Como puede apreciarse, la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación se atribuyó facultades para legislar en materia penal y ajustar, de este modo, a su gusto, unilateralmente y sin tener que someter sus propuestas a un debate legislativo amplio, plural y democrático, los requisitos de la “acción típica” prevista en el artículo 194 del Código Penal. Los aspectos novedosos de este delito serían:

- (i) El impedimento al tránsito de personas;
- (ii) Cortes parciales;
- (iii) Cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, (...) o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas.
- (iv) No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieran otras vías alternativas de circulación.

Ninguno de estos aspectos forman parte del Código Penal vigente, única ley de contenido penal y formal emanada del Congreso de la Nación. De esta forma, se produce una ampliación ilegítima en el catálogo de conductas que la policía podrá y deberá, de acuerdo a los términos y condiciones de este Protocolo, perseguir de aquí en más. Esto implica una mayor amplitud en las facultades policiales y demás fuerzas de seguridad federales para detener y desplegar todo tipo de acciones, sin orden judicial alguna, sobre cualquier persona o grupo de personas que se encuentren manifestándose públicamente bajo la modalidad de concentración de personas, con los efectos antes mencionados.

Al respecto es clara la jurisprudencia de los diferentes tribunales penales del país, que sostiene desde hace tiempo que la participación en una protesta no puede ser encuadrada en el tipo penal del art. 194:

“No puedo afirmar, bajo ningún concepto que la acción que en principio se les imputa a P. , F. y D. G., pueda subsumirse en tipo penal que protege la seguridad de los medios de transporte, porque el impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento del transporte público, **no puede limitarse sólo a estar parados en las vías, como en el caso, impidiendo la circulación de un convoy, cuando detrás de ese hecho existe un reclamo laboral como propósito primigenio y cuya única finalidad es que sus reclamos sean escuchados**” (CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL, SALA V. “P., N. R. Y OTROS”. CAUSA N° 37.232. 27/8/2009, voto de la jueza López González, al que adhirió la jueza Garrigós de Rébori. El destacado nos pertenece).

“... resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión” (CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES EN LO PENAL DE ROSARIO, SANTA FE. SALA B. “TORT”. CAUSA N° 3129. 24/6/2010, voto concurrente del juez Bello. El destacado nos pertenece).

“Las consideraciones precedentes **colocan al caso en el ámbito de la impunidad, siendo la manifestación investigada inmune a las figuras previstas en los arts. 194 y 168 C.P.**, por haberse desarrollado dentro de los límites de las categorías aludidas. En este orden de ideas, es preciso subrayar que **las manifestaciones en la vía pública forman parte del derecho de reunión y pertenecen a la esencia del sistema de gobierno constitucional y republicano**” (CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA PLATA. “N.N. Y OTROS”. CAUSA N° 6243. 31/5/2012. El destacado nos pertenece).

“**el tema en análisis encierra una cuestión de connotaciones políticas que deben ser de resorte del poder político, quien debe encontrar los caminos y medios de solución**, no pudiendo judicializarse la protesta indígena, propiciando desde este Tribunal que tales conflictos cesen en beneficio de la paz social” (Cámara Federal de Resistencia, “Autores varios s/ Infracción Art. 194 C.P”. Cámara Federal de Chaco. El destacado nos pertenece).

Se advierte, entonces, con facilidad que los criterios que emergen del art. 3 y concordantes del Protocolo, que conceptualiza como delito, más aún, en flagrancia, a toda protesta que disminuya *“para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario”* son totalmente opuestos a los sentados en los precedentes citados.

De este modo, la Resolución Ministerial impugnada invade acaba por legislar en materia penal, y dispone una actuación de las fuerzas de seguridad federales, incluyendo el uso de la fuerza (arts. 4° y 5°) en estos supuestos, que restringe excesivamente el derecho a la protesta.

Como veremos al tratar el test de razonabilidad, el contenido de este artículo constituye, en sí mismo, una vulneración a derechos fundamentales de las personas tales como la libertad de asociación, reunión, expresión y protesta social.

### **(b) Las modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales**

En segundo lugar, la Resolución Ministerial 943/2023, también invade la órbita de las facultades propias del Poder Legislativo al introducir modificaciones al texto del Código Procesal Penal de la Nación. Así, por un lado, en su art. 2, la noción de que las protestas conceptualizadas en los arts. 1° y 3 configuran un hecho delictivo en flagrancia (*“se trata de un delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina”*, dice textualmente el art. 2). Además, crea la facultad policial del desalojo o dispersión forzada sin orden judicial, no prevista en ninguna ley en sentido formal sino hasta este momento.

#### **(b). 1. El Protocolo es contrario al art. 353 bis del Código Procesal Penal de la Nación vigente**

Abordando el primer punto de la crítica, la norma aquí impugnada modifica el concepto de delito en flagrancia estipulado en la Ley Nacional N°23.984 (Código Procesal Penal de la Nación), art. 353 bis, párrafo 5, por fuera de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.

**Lo hace en un sentido totalmente opuesto al estipulado en la Ley, con el agravante de que se trata de una cláusula procesal específicamente incorporada para resguardar el derecho constitucional y convencional a la protesta en el estado de derecho.**

Este ejercicio de facultades legislativas por parte de un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional resulta violatorio de los arts. 1, 75, inc. 12, 76 y 99, inc. 3, C.N. Y, además, constituye una violación a diversas garantías que rigen en materia penal: al principio de legalidad en su aspecto formal y material, así como al principio de reserva de ley y máxima taxatividad legal derivada de aquel principio (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.-; arts. 1, 2, 9 y 30 CADH-; y arts. 2 y 9.1, PIDCyP). Veamos.

El Congreso de la Nación, en el art. 353 bis de la Ley Nacional N°23.984 (CPPN), **excluyó específica y expresamente la aplicación del procedimiento de flagrancia, que prescinde de la orden judicial, para los casos de protesta social.** De ese modo estipuló que *“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.”*

Desde ya, y en consonancia con los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de protesta social, la habilitación legal será diferente *“si con motivo u ocasión de la protesta social se cometieren delitos comunes en flagrancia, podrán ser sometidos a las disposiciones del presente título.”* (Conforme art. 2° de la [Ley N° 27.272](#) B.O. 1/12/2016).

De forma manifiestamente contraria a esta normativa, el Poder Ejecutivo Nacional en la resolución ministerial cuestionada estableció:

Art. 1°: *“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”.*

Art. 2°: *“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”.*

**Al observar ambas normativas, y contrastarlas con las reglas constitucionales, se desprende que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de una resolución ministerial, ha modificado los alcances del Código Procesal Penal de la Nación de forma visiblemente contraria a lo establecido y por fuera de sus atribuciones constitucionales (Conf. Arts. 75, 76 y 99, CN).**

De este modo, 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 las personas (Art. 18 y art. 75 inc. 22, Constitución Nacional), 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 (cf. art. 284, inc. 4°, CPPN).

La regla específica que define la legalidad o no de una detención está vinculada con la existencia de un mandato expreso legislativo que la habilite. En este sentido, la Corte Suprema señaló en Fallos 317:1985 que ***“resulta obvio que la competencia para efectuar arrestos a que se refiere la norma constitucional sólo puede provenir de un expreso mandato legislativo y debe, además, ejercerse en las formas y condiciones fijadas por esa disposición legal. Tal requisito surge claramente del principio constitucional de legalidad”***. (El destacado nos pertenece)

Por cierto, de acuerdo al voto del juez Petracchi en Fallos 321:2947, que resulta ser más que relevante para el análisis de este caso, la Constitución Nacional en casos de detenciones proscribiera la arbitrariedad. Dijo que *“todas las protecciones que el art. 18 de la Constitución Nacional asegura frente a las intromisiones estatales en los derechos del individuo tienen como común denominador la proscripción de la arbitrariedad. Esta garantía básica y de contenido general es también la que recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 12 y, con idénticos términos, el art. 17, inc. 1°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”. Igual proscripción genérica formula la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con relación a la libertad ambulatoria, en su art. 7, inc. 3°.”* (Fallos 321:2947, voto del juez Petracchi, cons. 12).

Para la Corte IDH, la legitimidad de una norma jurídica que tenga la potencialidad de afectar derechos fundamentales está íntimamente ligada con la legitimidad y representatividad de la autoridad de la que emana. En concreto, **es en el Congreso Nacional donde se reúnen las diversas fuerzas políticas democráticamente elegidas para delinear la sociedad que pensamos y queremos. Así, el mencionado tribunal internacional afirmó, en la Opinión Consultiva 6/86, que:**

***“La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad (ver supra 23). Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común”***<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86, párr. 32. Énfasis agregado.

Al respecto, la Corte IDH, en la citada Opinión Consultiva consideró la relevancia de que las leyes sean dictadas de conformidad con los procedimientos de sanción de leyes previstos en las Constituciones locales, de forma que la afectación de derechos fundamentales no quede al arbitrio del Poder Ejecutivo, rodeándolo así de garantías de protección.

Por otro lado, debemos remarcar que modificar una ley a través de una resolución ministerial para prescindir del requisito de orden judicial previa colisiona de lleno con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en dos casos donde declaró al Estado argentino responsable internacionalmente de haber realizado detenciones arbitrarias a través de sus fuerzas de seguridad. Nos referimos al caso *Bulacio vs. Argentina* (2003) y al caso *Torres Millacura vs. Argentina* (2011).

Fue específicamente en el marco del proceso del caso *Bulacio*, en el que el CELS actúa como peticionario ante la Corte IDH, que el Estado argentino asumió la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, políticas ministeriales y judiciales que fueren necesarias para limitar y precisar las facultades policiales de detención sin orden judicial y así garantizar la no repetición de esos hechos.

Y acá debe quedar en claro que la búsqueda por limitar el ejercicio coercitivo de las fuerzas policiales y/o de seguridad para evitar intervenciones discrecionales, discriminatorias e infundadas, no significa que el Estado esté impedido para cumplir con su deber de brindar seguridad. Por el contrario, significa que no puede cumplir con sus deberes si transgrede el universo normativo que lo obliga, por ser el Estado, a evitar y prevenir graves violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

Así, vale recordar que en la sentencia del caso “*Bulacio*”, la Corte IDH **estableció que existe “... la facultad, e incluso, la obligación del Estado de “garantizar su seguridad y mantener el orden público”**. Pero que, **“Sin embargo, el poder estatal en esta materia no es ilimitado; su actuación está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho.”** (Párrafo 124 - el destacado nos pertenece)

Este estándar no solo fue reafirmado en el párrafo 69 de la sentencia del caso “*Torres Millacura*”, sino que la Corte IDH fue, incluso, un paso más adelante en su análisis e identificó la existencia de riesgos concretos a los derechos fundamentales cuando el accionar policial, vinculado a la facultad de detener personas, no está bien regulado. Concretamente, en el párrafo 70, sostuvo que **“... con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.”** (El destacado nos pertenece).

Finalmente, la Corte IDH sostuvo que la principal garantía de respeto y protección a la libertad ambulatoria y la seguridad personal está dada por la *“prohibición de la detención o encarcelamiento ilegal o arbitrario.”* (Párrafo 69 de Torres Millacura Vs. Argentina). En este sentido, el máximo tribunal internacional sostuvo que *“El artículo 7 de la Convención consagra **garantías que representan límites al ejercicio de la autoridad** por parte de agentes del Estado. Esos límites se aplican a los instrumentos de control estatales, uno de los cuales es la detención. Dicha medida debe estar en concordancia con las garantías consagradas en la Convención, siempre y cuando su aplicación tenga un carácter excepcional y respete el principio a la presunción de inocencia y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”* (Párrafo 71 - El destacado nos pertenece).

Contrariando todos estos estándares, la Resolución 943 que aquí se impugna establece una definición, una presunción, que no admite prueba en contrario, de que cualquier manifestación o reunión de personas que *“disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario”* constituye un delito en flagrancia la los efectos de la intervención de las fuerzas de seguridad federales, habilitando así el uso de la fuerza, y la detención de personas por fuera de los supuestos legalmente previstos.

**(b). 2. Creación de una facultad policial sin orden judicial no prevista en las leyes formales y contrarias a los estándares interamericanos en protesta social: el desalojo forzado**

El mismo proceso de atribución de facultades legislativas que le son vedadas se repite con relación al artículo 4 de la resolución ministerial. Así, la Sra. Bullrich, crea una nueva facultad policial para avanzar en desmedro de los derechos fundamentales de aquellas personas que se manifiesten públicamente: el desalojo o dispersión forzada de las protestas sociales. Esto, se entiende, de una lectura integral del articulado, podrán hacerlo sin contar con orden judicial.

Concretamente, el art. 4 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 destacado nos pertenece)

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 supuestos en los que estas fuerzas intervienen en tal sentido es cuando cumplen funciones como auxiliares de la justicia, enmarcados en procesos cuidados y controlados por las autoridades judiciales.

En definitiva, aquí, nuevamente, la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación incurre en una creación legislativa que extiende considerablemente los alcances de una actuación policial de carácter coercitivo y punitivo, en clara tensión con derechos fundamentales reconocidos tanto en las leyes locales, como en la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares fijados por la Corte IDH.

Tal como planteamos en el punto anterior, por las propias características punitivas, este tipo de definiciones, para gozar de plena vigencia y legalidad, deben surgir de normas o leyes en sentido

formal, emanadas del Congreso Nacional. En la medida en que no atravesaron un proceso legislativo, amplio, plural y democrático, sino que constituye un acto del Poder Ejecutivo Nacional arrogándose facultades legislativas que no le corresponden y que, peor aún, le están explícitamente vedadas por el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional. Por lo tanto esta norma es nula y contraria a las normas de la Constitución Nacional y la CADH.

## **VII. 2. TEST DE RAZONABILIDAD**

Desarrollados los argumentos por los cuales el Protocolo implicó una violación a los preceptos constitucionales y convencionales que prohíben al Poder Ejecutivo Nacional a arrogarse facultades legislativas, especialmente aquellas que recaen sobre cuestiones de contenido penal, debemos adentrarnos en las deficiencias de fondo.

Así, veremos a lo largo de este acápite, que todos y cada uno de los artículos que componen la resolución ministerial que aquí impugnamos, representan una grave violación a derechos fundamentales consagrados en las leyes locales, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, y que gozan de especial protección a través de estándares fijados por la Corte IDH en materia de derecho a la libre asociación, reunión, expresión y protesta social.

El cambio de paradigma en torno al ejercicio del derecho a organizarse, expresarse libremente y peticionar a las autoridades mediante la participación activa (asistencia, convocatoria y/o difusión) de la protesta social y su transformación, sin más, en un delito de acción pública, implica su absoluta desnaturalización.

Las formas elegidas para eliminar cualquier forma de participación ciudadana y democrática, a título individual o de manera organizada, en la gestión política y gubernamental de los derechos de las personas son de lo más variadas, pero tienen un único objetivo: desincentivar y desproteger a las personas que quieran ejercer su derecho constitucional y convencional a protestar, peticionar y reclamar contra las autoridades estatales de turno, mediante la persecución por la vía penal (detención y proceso de criminalización, con todo lo que esto implica), la vía administrativa (inhabilitación de la personería jurídica de organizaciones sociales, persecución de personas migrantes y madres, padres, niños, niñas y adolescentes), la vía civil (cobro de servicio público de seguridad) y vías lisa y llanamente ilegales (registro y acopio de información sobre organizaciones sociales y personas que protesten).

Así, por un lado, el Protocolo amplía el ejercicio del poder punitivo a través de la modificación del artículo 194 del Código Penal y de su aplicación a distintas formas de participación criminal, con el único objetivo de atrapar a la mayor cantidad de personas posibles por la mayor cantidad de conductas o acciones posibles. De este modo, nadie quedará afuera de los procesos de criminalización (acápite "a").

Además, habilita prácticas policiales prohibidas por los estándares internacionales de derechos humanos en materia de protesta social, tales como el uso de armas letales (cuya prohibición

expresa omite por completo), armas menos letales (cuya regulación expresa omite por completo) y la realización de desalojos y dispersiones forzadas (acápite “b”).

También habilita a las fuerzas policiales y de seguridad federales a su cargo a que realicen tareas de inteligencia ilegales y acopio de información sobre líderes y organizaciones sociales como forma de persecución discriminatoria basada en las ideas políticas / ideológicas que se desplegará selectivamente según el contenido del mensaje de la protesta (acápite “c”).

En cuarto lugar, habilita la activación de procesos sancionatorios que lleven a la quita de la personería jurídica de aquellas organizaciones sociales que participen de protestas sociales y, también, someterá a estas y a cualquier otra persona que proteste a título individual, a demandas para cubrir los costos del operativo de seguridad (acápite “d”).

Finalmente, el Protocolo prevé disposiciones que habilitan la persecución diferencial sobre colectivos vulnerables que requieren de mayor protección a la hora de ejercer su derecho a la protesta social. Estos son, las personas migrantes y los niños, niñas y adolescentes (acápite “e”).

**(a) Ampliación de las conductas típicas previstas en el art. 194 del Código Penal vigente y persecución a distintas formas de participación (arts. 3, 6 y 7 del Protocolo). Desnaturalización del derecho a la libre asociación, libertad de expresión y protesta social. Reemplazo del sistema estatal de protección y promoción del ejercicio de estos derechos por un sistema estatal centrado en la represión, persecución, criminalización y castigo a los y las manifestantes**

**(a). 1. Ampliación de las conductas típicas previstas en el art. 194 del Código Penal vigente (art. 3 del Protocolo)**

Tal como adelantamos, además de los problemas formales del art. 3 del Protocolo, derivados de la modificación del texto del art. 194 del Código Penal vigente (atribución de facultades legislativas que no tiene en una materia expresamente vedada para el Poder Ejecutivo Nacional por la propia Constitución Nacional), nos encontramos con que su contenido presenta serios problemas de fondo que merecen ser abordados.

A partir del dictado de la resolución ministerial que atacamos, el artículo 194 del Código Penal se ve sustancialmente modificado: hay verbos típicos, resultados, elementos descriptivos y normativos novedosos que no forman parte de la redacción legal vigente que resulta ser la única con fuerza de ley, por emanar del Congreso Nacional.

La incorporación de todas estas modificaciones no son inocuas ni neutrales, sino que implican la extensión de la habilitación de las facultades coercitivas y punitivas de las fuerzas policiales y de seguridad a conductas que están amparadas por la ley, la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares de la Corte IDH.

Al mismo tiempo, el Protocolo, busca establecer y fijar de manera unilateral modos “legítimos” e “ilegítimos” de protestar, desconociendo el derecho que tienen los manifestantes de elegir el tiempo, lugar y modo de la protesta. Esto desnaturaliza por completo su contenido.

Veamos. El artículo 3 del Protocolo en cuestión se propone explicar los términos a los que se refiere el actual art. 194 del Código Penal, de la siguiente manera:

“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 disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas. No se tomará en cuenta, a tales efectos, el hecho de que los perjudicados tuvieren otras vías alternativas de circulación.”

El problema central de la redacción de este artículo radica en que propone penalizar acciones que históricamente fueron reconocidas como parte integrante y esencial del ejercicio del derecho a la protesta social. Así, el corte total o parcial de rutas nacionales u otras vías de circulación debido a las altas concentraciones de personas o a la colocación de obstáculos (las vallas son elementos generalmente utilizados por las autoridades estatales y no por manifestantes) son tan sólo una de las muchas formas que puede adquirir una manifestación pública. Esto, en muchos casos, genera que personas o medios de transporte vean impedidos u obstaculizados su libre circulación por ciertas vías, pudiendo tomar otras. Lo mismo vale decir respecto del impedimento de ingreso de personas a lugares públicos o empresas. Esto suele darse cuando la manifestación pública consiste, por ejemplo, en una protesta que ocurre en la puerta de esos establecimientos, o en el caso de una toma o bloqueo de un comercio, edificio, fábrica, etc.

Lo que hace la nueva, ilegal e inconstitucional redacción del art. 194, es, lisa y llanamente, describir como acciones típicas y constitutivas de un delito penal a las diversas formas que puede adoptar una manifestación pública todas las cuales tienen total protección legal, convencional e internacional. Además, desconoce por completo la circunstancia de que el derecho a protestar incluye, como parte esencial, el derecho a elegir el mensaje, el lugar y la forma que tendrá esa manifestación pública.

Lo que hace este Protocolo, también, es reescribir el rol que le cabe al Estado frente a la protesta social, ignorando por completo el deber constitucional y convencional que le cabe de promover y proteger este tipo de manifestaciones, no sólo interviniendo ante situaciones de conflicto que puedan suscitarse entre manifestantes o entre estos y personas ajenas a la protesta, sino también en la adecuada administración de los derechos que entran en tensión en este tipo de contextos: la libre circulación y el derecho a asociarse, reunirse, expresarse y protestar.

Este avance sumado a la derogación de la resolución nro. 210/2011 del propio Ministerio de Seguridad de la Nación, implica un grave retroceso en los derechos fundamentales de las personas. Esta resolución, ahora sin efecto, consagraba a la protesta social como un derecho fundamental y ponía al Estado en el centro del diálogo y la protección de los derechos de todas las personas, manifestantes y transeúntes. Esto le valió la caracterización de “resolución garantista”, en tono peyorativo, por parte de la Ministra Patricia Bullrich.

Sobre la primera cuestión, el Protocolo convierte en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o de calles, o la congregación de muchedumbres con carteles y banderas, todos hechos que, en sí mismos, no afectan la vida, la seguridad o la libertad de las personas. Mediante esta limitación, el Protocolo no satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática que justifique tan gravosa restricción.

La concepción o matriz de pensamiento sobre la cual se asientan todos y cada uno de los artículos de este Protocolo parecen rechazar la idea de que el derecho a la protesta social constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan las sociedades democráticas. Como ya se dijo varias veces, se encuentra reconocido no sólo por la Constitución Nacional (arts. 14 y 14 bis, C.N.), sino también por los tratados internacionales de derechos humanos incorporados al bloque constitucional por el art. 75, inc. 22. Los detalles se verán en el acápite específico sobre derechos violados.

Recientemente, con motivo de los hechos de represión policial ocurridos en la provincia de Jujuy durante Junio y Julio del 2023, tanto **la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como el Alto Comisionado de Naciones Unidas se pronunciaron respecto de los cortes de ruta como modo de ejercicio del derecho a la protesta.**

Concretamente, la CIDH sostuvo en su comunicado que **“se recuerda al Estado que estas son modalidades legítimas y protegidas por el derecho a la protesta. Es necesario que se tolere que las manifestaciones puedan generar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica”**.<sup>13</sup> (El destacado nos pertenece)

En idéntico sentido, el representante de Naciones Unidas manifestó en su carta que **“la mera perturbación de la circulación del tráfico o de los peatones o de las actividades cotidianas no equivale a violencia”**, en los términos protegidos por las normas internacionales.<sup>14</sup> (El destacado nos pertenece)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, la CSJN) sostuvo recientemente que las libertades de reunión, de expresión y de asociación, son constitutivas del derecho a la protesta, son **“esenciales del estado constitucional vigente en la República”**<sup>15</sup>. En este sentido, estableció que **si bien el Estado tiene la facultad de reglamentar el uso de las calles, parques y otros**

---

<sup>13</sup> CIDH, comunicado, 20 de junio de 2023, disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

<sup>14</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, comunicado de prensa, 21 de junio de 2023, disponible en <https://news.un.org/es/story/2023/06/1522117#:~:text=La%20ONU%20urgi%C3%B3%20al%20%E2%80%9Cdi%C3%A1logo,mediante%20v%C3%ADas%20democr%C3%A1ticas%20e%20institucionales%E2%80%9D>.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2018, 4 de septiembre) “Varela, José Gilberto c/Disco S.A. s/amparo sindical”. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-jose-gilberto-varela-causa-varela-jose-gilberto-disco-sa-amparo-sindical>

**espacios públicos en pos de su disfrute como bien público**, así como de determinar los mecanismos a través de los cuales se supervisará que dichas normas sean cumplidas en la práctica, **también tiene el deber de respetar los derechos fundamentales de las personas, entre los que se encuentra la libertad de asociación y de expresión**<sup>16</sup>. (El destacado nos pertenece)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) la considera una actividad que reviste un **“interés social imperativo”**<sup>17</sup>, lo que conlleva que exista una **presunción general en favor de su ejercicio**. Además, implica que los Estados “... deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un **enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadanía, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública**”<sup>18</sup>. (El destacado nos pertenece)

Debido a la importancia que tiene la protesta social para garantizar la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades, los Estados tienen un conjunto de obligaciones jurídicas para promover su ejercicio. En primer lugar, el deber de proteger y facilitar el ejercicio del derecho de protesta, se traduce en una serie de actividades que los funcionarios que lo representan deben realizar para generar un entorno propicio para el ejercicio de los derechos de reunión y libertad de expresión<sup>19</sup>. Esto tiene como contrapartida, el deber de abstenerse de interferir, impedir u obstaculizarlo.

En función de esto, **es evidente que el artículo 3 del Protocolo ministerial fracasa deliberadamente en los dos aspectos: no solo transforma el rol del Estado con 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.**

Como adelantamos, las vías elegidas para hacerlo son de lo más variadas: detenciones sin orden judicial, criminalización desmedida, quita de personería jurídica para las organizaciones sociales, registro y acopio de información personal y sensible sobre la identidad de manifestantes y organizaciones sociales, demanda judicial pecuniaria para cubrir los costos de los operativos de seguridad estatales, entre varias otras.

---

<sup>16</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 17.a.

<sup>17</sup> CIDH, Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr. 19. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

<sup>18</sup> CIDH, Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr. 19. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

<sup>19</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

Lo que es más importante y que conecta con las críticas que haremos a los artículos que habilitan la persecución de organizaciones sociales, **las obligaciones de facilitación y protección tienen un peso mayor cuando se trata de reuniones cuyo fin es expresar un mensaje político.**

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos sostuvo “como las reuniones pacíficas tienen una función expresiva y **el discurso político goza de una protección especial como forma de expresión**, se deduce que **las reuniones con un mensaje político se deberían facilitar en mayor medida y, por lo tanto, deberían gozar de una mayor protección**<sup>20</sup>. (El destacado nos pertenece).

Este Comité ha dicho también que “los Estados también tienen obligaciones positivas de **prestar asistencia a los participantes, cuando sea necesario, para que logren sus objetivos legítimos. En algunos casos, puede ser necesario bloquear las calles, desviar el tráfico o proporcionar seguridad.**”<sup>21</sup> (el destacado nos pertenece). Estas acciones deben adoptarse siempre en favor de la realización de la manifestación y nunca con el fin de impedirla u obstaculizarla, si no están dados los restrictivos requerimientos que justifiquen su restricción.

Esto último es de especial relevancia para el caso, ya que la frase final del artículo que criticamos plantea que considerará configurado el delito del art. 194 por fuera de su tipificación e interpretación pacífica y aún cuando las personas que vean ciertas vías de transporte interrumpidas cuenten con vías alternativas para circular. Propuestas como la del Protocolo de la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación ignoran por completo el hecho de que el Estado cumple un rol fundamental en la promoción del ejercicio del derecho a la protesta a través de la gestión del tránsito como forma de equilibrar este derecho fundamental con el de la libre circulación de las personas que no participan en ella.

#### **(a) 2. Extensión del proceso de criminalización a las personas conforme a las distintas formas de participación criminal (arts. 6 y 7 del Protocolo)**

Finalmente, no podemos cerrar este acápite sin abordar dos artículos de este Protocolo que generan una extensión de la punibilidad con relación al siguiente punto: las posibles formas de participación criminal en el ejercicio del derecho a la protesta social (arts. 6 y 7 de la resolución ministerial).

En lo que hace a la ampliación de la persecución de otras personas que participen activamente de una movilización o manifestación pública, el Protocolo que impugnamos establece un abanico ilegal e inconstitucional e incompatible con la CADH de formas de participación criminal en el ejercicio de estos derechos fundamentales. Así, establece que las fuerzas policiales y de seguridad deberán identificar a quienes actúen como “cómplices” e “instigadores” del delito de

---

<sup>20</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. *Observación general núm. 37*. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 36.

<sup>21</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. *Observación general núm. 37*. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

protesta, lo que representa una extensión de la persecución penal y consolida procesos de criminalización que atentan seriamente contra el ejercicio de este derecho fundamental.

Concretamente, el art. 6 establece que “En la medida de lo posible, **deberán ser identificados los autores, cómplices e instigadores**, mediante **filmaciones y otros medios digitales o manuales**, 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.”

Este artículo se completa con el texto del art. 7, según el cual, “**También serán identificados los vehículos con los cuales los manifestantes hubieran sido transportados.** (...) Si de los hechos surgiere claramente **que los conductores de esas unidades hubieran 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.”

Del primer artículo se desprenden varios puntos sumamente preocupantes. El primero: establece un deber policial de identificar a toda persona que el propio agente considere autor, cómplice o instigador de la protesta. Aquí es importante señalar que, en función de las propias consideraciones de la resolución ministerial (arts. 2 y 3), no hará falta que estas personas se comporten violentamente, escupan, griten, dañen, pinten ni hagan nada más que simplemente estar allí, participando de la manifestación pública.

El segundo punto sería el de las formas de participación criminal de “cómplices” e “instigadores”. Esto implicaría que se persiga penalmente a personas cuya presencia ni siquiera se haya registrado en el lugar de la manifestación pública. Así, podría tenerse por “cómplice” o “instigador” a quien, sin participar física y activamente de la protesta, haya difundido, convocado, mencionado, compartido en sus redes sociales cualquier tipo de información vinculada a una marcha, movilización, concentración de personas en el espacio público en virtud de un reclamo o conmemoración determinada.

Es importante tener en cuenta que, para extender sus tentáculos criminalizantes, los efectivos policiales podrán utilizar filmaciones y cualquier otro medio digital a su alcance. Esta expresión vaga, ambigua e imprecisa afecta por completo el principio de legalidad (máxima taxatividad legal) en cuanto y en tanto habilita a las fuerzas de seguridad a realizar acciones y adoptar medidas que avanzan sobre los derechos fundamentales de las personas sin ninguna precisión al respecto. Ante la vaguedad e imprecisión, es posible suponer y adivinar que las fuerzas policiales echarán mano a las redes sociales en busca de “cómplices” e “instigadores” de aquellas protestas cuyo contenido y mensaje político les moleste. El recorte, la búsqueda y la persecución criminal será, sin lugar a dudas, selectiva, en función del contenido del Protocolo y las propias declaraciones de la Ministra Patricia Bullrich.

Esto último conecta directamente con nuestro tercer punto: **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 compartan ciertos ideales o posicionamientos políticos distintos a los del gobierno actual.

Estas organizaciones sociales y, particularmente, sus líderes y referentes deberán soportar todo el peso de la persecución y hostigamiento policial en las calles y puertas adentro. Recordemos que la policía podrá - o deberá - apelar a medios digitales y de cualquier otro tipo para identificar a quienes cometan el grave delito de ejercer su derecho constitucional y convencional a protestar.

Este tipo de prácticas, que no hacen más que desarticular los espacios y organizaciones y desmotivar a sus integrantes de participar activamente en la vida política y en las calles, están prohibidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sobre esto volveremos más adelante, al referir a los derechos violados.

En lo que hace al segundo de los artículos citados, el Protocolo propone extender los procesos de criminalización sobre aquellas personas que trasladen a manifestantes hasta el punto de movilización mediante cualquier medio de transporte. Esto es complicado por diversos motivos. Por un lado, porque ya fija como forma de participación criminal el mero trabajo de conductor de transporte. Así, una persona que se encuentra realizando un trabajo o actividad lícita como es transportar a personas de un lugar a otro con su vehículo, de golpe se verá involucrada en la presunta comisión de un delito definido por una autoridad ministerial. Esto va a generar, sin lugar a dudas, profundas limitaciones en el derecho fundamental de las personas a trabajar (derecho constitucional y convencionalmente reconocido, desde ya).

Pero, además, esta disposición se constituye como un obstáculo más al pleno goce y ejercicio de derecho a la protesta social. La amenaza de perseguir penalmente a los conductores de transporte o vehículos o, incluso, someterlos a un control vehicular, por el solo hecho de trasladar personas a una manifestación pública (nuevamente, para ejercer sus derechos constitucionales y convencionales), podría implicar que muchas personas abandonen este trabajo o tarea, afectando considerablemente la posibilidad de movilización de las personas. No debe perderse de vista que esta acción se ve complementada por la presencia policial en todas las estaciones de ferrocarriles para la identificación y detención de manifestantes, tal como anunció la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación. Esta es la manera en la que desde el Estado buscan que las personas se queden en sus casas y no les reclamen por el respeto a sus derechos.

Pareciera que los manifestantes deberán apelar a la teletransportación a los puntos de convocatoria, ya que cualquier forma posible de llegada al lugar de encuentro, concentración, movilización o cual sea la forma elegida para manifestarse públicamente, será reprimida o perseguida por el Estado. Otra vez, el contenido de este artículo se resiente con las leyes, la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares interamericanos en materia de derecho a la protesta.

**(b) Habilitación de prácticas policiales prohibidas por los estándares internacionales de derechos humanos en materia de protesta social: omisión de prohibir el uso de armas letales y reglas en torno al uso de armas menos letales; y desalojos forzados**

**(b). 1. Uso de la fuerza letal y no letal**

Como ya adelantamos en varios tramos de esta presentación, por medio de la Resolución 943/2023, el Ministerio de Seguridad de la Nación derogó los “Criterios Mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” dictados en 2011 por el mismo Ministerio (Resolución 210/2011).

Esta norma establecía como objeto primordial de actuación de las fuerzas de seguridad la protección de los derechos de los y las manifestantes y terceras personas para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, protegido en los artículos IV y XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - “Protocolo de San Salvador”, entre otros instrumentos.

En particular, esta normativa establecía una serie de prohibiciones y prescripciones fundamentales. En primer lugar, respecto del **uso de la fuerza** por parte de los cuerpos policiales y de seguridad intervinientes, **prohibía expresamente la portación de armas de fuego y municiones de poder letal**. Pero, además, **establecía criterios claros para la utilización de postas de goma, sosteniendo que en ningún caso se pueden utilizar como medio para dispersar una manifestación** y limitando su uso exclusivamente para situaciones de peligro para la integridad física de las personas. Finalmente, estipulaba que los **agentes químicos irritantes** sólo podían ser **utilizados como último recurso**.

En segundo **lugar**, establecía que toda intervención de las fuerzas de seguridad en una protesta debía comenzar necesariamente con **el diálogo y la negociación entre los manifestantes y las autoridades a fin de identificar y canalizar sus demandas**.

En tercer lugar, y con miras a fortalecer los controles posteriores al operativo, establecía que **todos los efectivos policiales y los móviles** utilizados en los operativos debían estar **visiblemente identificados**; ordenaba el **registro de todo el personal, equipamiento, armamento y municiones** empleados en el operativo. Además, fijaba la **responsabilidad del personal jerárquico a cargo del operativo en la cadena de mando**.

Estos controles, creados después de situaciones de grave represión a la protesta en Argentina que provocaron la muerte de decenas de manifestantes, resultaban de suma relevancia para sostener límites claros en el uso de la fuerza dentro del marco del ejercicio de la protesta social en una sociedad democrática. Su derogación resulta indudablemente, y tal como se adelantó, regresiva en términos de derechos humanos por una serie de razones.

Por un lado, resulta especialmente grave que **la Resolución 943/2023 no recupera la prohibición explícita a la portación de armas de fuego** por parte de efectivos de seguridad en contextos de protesta. En otros contextos nacionales, la habilitación a la portación de armas de fuego en protestas ha provocado decenas de muertes<sup>22</sup>.

Sobre esta cuestión, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido que, si bien el Estado debe garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público<sup>23</sup>, esta obligación general no es ilimitada<sup>24</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido<sup>25</sup> que las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación con la protección del derecho a la vida pueden incumplirse cuando las fuerzas de seguridad estatales utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos<sup>26</sup>.

La Comisión y la Corte IDH han coincidido en que, **para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**<sup>27</sup>. Estas obligaciones tienen una aplicación específica para los contextos de protestas sociales. Particularmente, **no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación ni para disparar indiscriminadamente a la multitud**<sup>28</sup>. **La seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población como enemigo**, sino en la protección y control de las personas que participan de las protestas<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> En Perú, durante las protestas a fines de 2022 y comienzos de 2023 el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad para dispersar manifestaciones sociales culminó en más de 60 muertes en diversas zonas del país. Ver: Barreto Maia, Camila; Kauer García, Laura y Haar, Rohini, "Protestar no debería poner en riesgo tu vida", 3 de marzo de 2023, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/opiniones/protestar-no-deberia-poner-en-riesgo-tu-vida/>

<sup>23</sup> CIDH, Informe Anual 2015. Capítulo IV.A Uso de la Fuerza, párr. 6. Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 70.

<sup>24</sup> CIDH, Informe Anual 2015. Capítulo IV.A Uso de la Fuerza, párr. 6. Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 262.

<sup>25</sup> CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 diciembre 2009, EA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr.107.

<sup>26</sup> Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución N° 34/169 de 1979 e incorporados al ordenamiento jurídico argentino en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, así como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1990.

<sup>27</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19 septiembre 2019, párr. 102; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7.

<sup>28</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 115; CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81.

<sup>29</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C N° 150, párr. 78, y Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2018. Serie C N° 371,

En el mismo sentido, la Corte IDH estableció que el goce del derecho a la vida es un prerequisite fundamental para el disfrute de todos los demás derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, y fijó a los Estados la obligación de garantizar las condiciones para que no se produzcan violaciones a este derecho, y en particular, el deber de impedir que sus propios agentes y funcionarios de las fuerzas atenten contra él. Concretamente, determinó que el Estado “debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en las cuales [una persona] puede ser privada de su vida por tales autoridades”<sup>30</sup>.

Aquí amerita referir a la multiplicidad de factores que influyen en su nivel de lesividad, entre los cuales se destacan el tipo de material con el que está fabricado el armamento, su tamaño, la velocidad a la que viaja al momento del impacto y la distancia desde la cual se dispara. El potencial de lesividad se incrementa en función de la cantidad de energía cinética sobre el área de impacto: en general, cuando los proyectiles son disparados a corta distancia crece el riesgo de penetración sobre el cuerpo<sup>31</sup>. También hay un riesgo potencial que puede agravar el nivel de lesividad relacionado con las características de la persona contra quien se dirige: si tiene lesiones, enfermedades o condiciones previas, su edad, entre otros factores. En este sentido, son especialmente preocupantes los usos de proyectiles que contengan plomo o metal en su composición.

Como segunda cuestión, debemos decir que **el art. 5° de la Resolución 943/2023** establece que la fuerza empleada por los cuerpos policiales y de seguridad será “siempre con empleo de armas no letales”, pero **no especifica ningún tipo de lineamiento para el uso de este armamento como sí lo hacía la derogada Resolución 210/2011**.

Cabe resaltar aquí que la noción de armas “menos 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. Entre ellos se cuentan proyectiles de impacto cinético tales como las postas de goma, caucho, plástico u otras municiones anti-tumulto, gases o irritantes químicos, cañones de agua y otros elementos comúnmente utilizados en contextos de protesta.

La ambigua referencia a armamento “no letal” en una normativa elaborada por el Ministerio de Seguridad de la Nación resulta del todo problemática, dado que el poder potencialmente mortal de estas armas ha sido ampliamente documentado<sup>32</sup>. A modo de ejemplo, en Colombia, Ecuador y Perú, entre otros países, se han registrado muertes de personas impactadas con este tipo de

---

párr. 167; CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 28.

<sup>30</sup> Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Párr. 145.

<sup>31</sup> Velásquez, Javier; Fernandez, Catalina; Reynhout, Scott A.: “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”. Polít. Crim. Vol. 16 N° 32 (Diciembre 2021), Art. 2, pp. 524-556, disponible en: <http://politicrim.com/wp-content/uploads/2021/08/Vol16N32A2.pdf>

<sup>32</sup> International Network of Civil Liberties Organizations (INCLO) y Physicians for Human Rights (PHR), *Letalidad Encubierta*. Marzo de 2023. Disponible en: <https://lethalindisguise.org/es/>

armamento en contextos de protesta, tanto por perdigones de goma de distintos tipos como por cartuchos de gases lacrimógenos disparados directamente hacia el cuerpo de manifestantes<sup>33</sup>.

En Argentina, el ejemplo más reciente de las consecuencias de este armamento fueron las protestas masivas contra la reforma constitucional en la provincia de Jujuy, reprimidas en junio de 2023 con un saldo de decenas de personas heridas. Entre ellas, un hombre fue impactado por un cartucho de gas lacrimógeno en su cabeza y al menos cuatro personas perdieron la vista producto de disparos de proyectiles de goma, entre ellos un joven de 17 años<sup>34</sup>.

Según un estudio de la organización de profesionales médicos Physicians for Human Rights, el 82% de las discapacidades causadas por heridas con postas de goma resultan de disparos realizados contra el rostro y el cuello de manifestantes. De esas discapacidades permanentes, el 87% se relacionan con pérdida de la visión<sup>35</sup>. Prácticas similares se registraron en Chile y en Colombia durante las movilizaciones multitudinarias de 2019 y 2021, dejando centenares de personas con pérdida de visión parcial o total<sup>36</sup>.

A este respecto, la CIDH ha considerado que si bien la utilización de armamento “menos letal” ha experimentado un notorio incremento, este avance no tiene un correlato en regulaciones que supervisen y controlen este tipo de armas<sup>37</sup>. **La ley debe disponer claramente las circunstancias que justifican el uso de la fuerza en el marco de las protestas, así como el nivel de fuerza aceptable para tratar con diversas amenazas, y que los Estados deben garantizar el uso adecuado y proporcionado de las armas menos letales, a través de la elaboración de protocolos de actuación claros y respetuosos de los estándares internacionales en la materia**<sup>38</sup>. En el caso que nos ocupa, la resolución que impugnamos hizo el camino inverso: se dispuso la eliminación de la única resolución ministerial que establecía pautas claras para el uso de este tipo de armamentos por parte de las fuerzas de seguridad en contextos de protesta en clara protección de los derechos fundamentales de las personas.

También ha señalado que el uso de armas menos letales para la dispersión de protestas produce un escalamiento en la violencia ya que el despliegue de este armamento puede generar tensión y

---

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo: Informe “Letalidad Encubierta 2”, Op.Cit., Estudio de Caso: Ecuador, disponible en: <https://lethalindisguise.org/es/estudios-de-caso/ecuador/> y Temblores ONG (2019). “Silencio oficial. Un aturdido grito de justicia por los 20 años del ESMAD”, disponible en: [https://www.temblores.org/files/ugd/7bbd97\\_1a73045e774d4bfd8ca72dd197f1cb88.pdf](https://www.temblores.org/files/ugd/7bbd97_1a73045e774d4bfd8ca72dd197f1cb88.pdf)

<sup>34</sup> Prácticas similares de heridas oculares se registraron masivamente en Chile y Colombia durante las movilizaciones multitudinarias de 2019 y 2021.

<sup>35</sup> Physicians for Human Rights (2017), “Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review”. Disponible en: <https://bmjopen.bmj.com/content/7/12/e018154>

<sup>36</sup> Amnistía Internacional, “Me estalló el ojo: el abuso global de los proyectiles de impacto cinético”, 2023, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/6384/2023/es/>

<sup>37</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 120.

<sup>38</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 127.

miedo entre los manifestantes<sup>39</sup>. Ha entendido la Comisión que los protocolos deben fortalecer la prevención de usos inadecuados o abusivos que puedan resultar en la herida o muerte de personas y contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física<sup>40</sup>.

En el sistema universal, en junio de 2020 la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas adoptó las Orientaciones en Materia de Derechos Humanos sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden<sup>41</sup>, que abordan deberes de transparencia, de capacitación de los agentes de seguridad, de asistencia médica y responsabilidades de los Estados respecto del diseño y producción de estas armas, examen jurídico, ensayos, adquisición y monitoreo. Las Orientaciones explicitan asimismo que los proyectiles de impacto cinético deberían utilizarse “únicamente con el fin de hacer frente a una amenaza inminente de lesiones”<sup>42</sup>.

No obstante, insistimos, **la Resolución 943/2023 desconoce estos lineamientos y soslaya la regulación de cualquier uso de las armas que identifica de modo general como habilitadas en contextos de protesta, derogando por el contrario los controles que efectivamente existían.**

Adicionalmente, la Relatoría Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas ha sostenido que el uso de proyectiles de impacto cinético y otras armas menos letales puede conllevar un riesgo importante de que sean utilizadas de manera contraria a la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>43</sup>.

En su reciente informe de 2023, la Relatoría ha llamado la atención sobre el equipamiento que considera debería estar sujeto a regulaciones más estrictas a nivel nacional e internacional ya que, aunque puede tener un uso legítimo, **podría ser utilizado de modo que genere un daño equiparable a la tortura, por ejemplo, los proyectiles de impacto cinético, las armas de descarga eléctrica y los agentes químicos irritantes**<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre 2019, párr. 108.

<sup>40</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 125.

<sup>41</sup> Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, 01/06/2020. Disponible en: [www.ohchr.org/es/publications/united-nations-human-rights-guidance-less-lethal-weapons-law-enforcement](http://www.ohchr.org/es/publications/united-nations-human-rights-guidance-less-lethal-weapons-law-enforcement)

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Reporte del Relator de ONU sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/72/178, párr. 52. Ver: <https://www.refworld.org/es/pdfid/59b199b64.pdf>

<sup>44</sup> Relatoría Especial sobre la Tortura y Otros Tratos Cruelles, Inhumanos y Degradantes, “A/78/324: Thematic study on the global trade in weapons, equipment and devices used by law enforcement and other public authorities that are capable of inflicting torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a78324-thematic-study-global-trade-weapons-equipment-and-devices-used>

En tercer lugar, el art. 5° de la Resolución 943/2023 estipula que **la fuerza “será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos”, sin especificar la obligación de respetar los principios estipulados en los estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza** de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La ahora derogada Resolución 210/2011 sostenía en su art. 6° que “Se deberán agotar todos los recursos e instancias para garantizar una resolución de los conflictos y evitar que impliquen daños para la integridad física de las personas involucradas y no involucradas en la manifestación. Con este fin, se establecerán medidas tendientes a garantizar que, frente a situaciones conflictivas, la intervención de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad sea progresiva, comenzando necesariamente por el diálogo con los organizadores de la manifestación”<sup>45</sup>.

La modificación se vuelve sustancial, puesto que se pierde toda referencia a los mecanismos de negociación que deberían establecer las autoridades a fin de canalizar las demandas que originan la protesta. Destacó la CIDH que el abordaje en este tipo de situaciones debería estar orientado por la perspectiva de la facilitación y no de la contención o la confrontación<sup>46</sup>.

La Corte IDH ha sostenido respecto de este punto que “los agentes **deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto** al cual se pretende intervenir y con ello, **emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda**”<sup>47</sup>(El destacado nos pertenece) Ha dicho también la Corte IDH que “solo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control”<sup>48</sup>.

En clara contraposición con lo establecido por el Sistema Interamericano, **no se visualiza en el texto de la Resolución 943/2023 ninguna referencia a medios no lesivos de diálogo y negociación con las personas que ejercen su derecho a reunirse, expresarse y manifestarse.**

---

<sup>45</sup> Ministerio de Seguridad de la Nación, Resolución 210/2011, “Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas”.

<sup>46</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Septiembre 2019, párr. 112. CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 80; Sudáfrica: Police Standing Order 262 sobre gestión de multitudes, 2004; Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp. 150. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 133; CIDH, Informe Anual 2015, cap. IV A, párr. 67.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C N° 292, párr. 265, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_292\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_292_esp.pdf); y Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C N° 251, párr. 85, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_251\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf)

<sup>48</sup> Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 83.

Finalmente, la Res. 943/2023 omite establecer controles con miras a garantizar el cumplimiento de las obligaciones y deberes de los cuerpos policiales y de seguridad afectados al operativo, como sí existían en la Res. 210/2011 en sus artículos 11, 13, 15 y 18. Específicamente, se produce un vacío normativo en la regulación de la obligación de todos los efectivos y los móviles utilizados en los operativos de estar visiblemente identificados, así como de la obligación de registrar el personal interviniente, el equipamiento, armamento y municiones afectados al operativo.

Dichos controles, derivados asimismo del principio republicano de control de los actos de gobierno, son fundamentales para reconstruir el diseño de los operativos y la cadena de mando cuando hubiere que impulsar investigaciones administrativas y/o judiciales para evaluar que el desempeño del personal haya sido ajustado a derecho.

Al respecto, las mencionadas Orientaciones elaboradas por Naciones Unidas establecen que la obligación que tienen los Estados de rendición de cuentas por el uso de la fuerza que viole los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y no discriminación aplica también a estas armas. En ese sentido, recomiendan “un registro del personal de las fuerzas del orden que ha sido equipado con armas menos letales, junto con la notificación rápida y exhaustiva de los incidentes en los que dicho personal ha utilizado la fuerza. A este respecto, los Estados deberían considerar la posibilidad de exigir a todas las fuerzas del orden que documenten todo uso de la fuerza en el que intervengan armas menos letales o equipo conexas”<sup>49</sup>.

### **(b). 2. Desalojos y dispersiones forzadas de las manifestaciones públicas**

Como segunda práctica prohibida habilitada a partir de este Protocolo, se encuentran los desalojos y dispersiones forzadas a las protestas sociales. Esta habilitación surge del art. 4 del texto en cuestión, el que dice 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.**”

Todo el contenido de esta disposición demuestra una absoluta incompatibilidad con los estándares internacionales en materia de protesta social que, básicamente, prohíbe cualquier intervención estatal tendiente al desalojo forzado de las manifestaciones sociales. Esto, justamente, porque el Estado tiene un rol de protección y promoción de la protesta social como derecho fundamental en cualquier sociedad democrática.

En este sentido, la CIDH “... ha señalado que **determinadas normativas que habilitan la ejecución de operativos policiales orientados a la dispersión o restricción de las protestas**

---

<sup>49</sup> ACNUDH, Orientaciones de Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden, 2021, pág. 35.

**pueden frecuentemente dar lugar a una serie de violaciones de derechos humanos.**<sup>50</sup> (El destacado nos pertenece)

Particularmente, con relación a la práctica policial de dispersión o desconcentración, dijo que “... **la dispersión o desconcentración de las manifestaciones por la fuerza, que constituye una interferencia directa sobre el legítimo ejercicio de un derecho y puede afectar la vida o integridad de las personas, sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos.**”<sup>51</sup> (El destacado y subrayado nos pertenece)

En definitiva, este artículo del Protocolo no es otra cosa que la habilitación abierta, despojada, de que las fuerzas policiales y de seguridad desplieguen uso de la fuerza sobre los y las manifestantes hasta lograr el desalojo completo del espacio público por ellos elegidos para desplegar la protesta social. Esto, por decisión de la Ministra de Seguridad, podrán hacerlo sin contar con orden judicial, lo que hace que la decisión de avanzar en ese sentido esté completamente desprovista de cualquier control de estándares de necesidad, idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad. Pero, además, podrán hacerlo porque sí: no hace falta que exista ninguna hipótesis de conflicto o riesgo para derechos fundamentales como la vida y la integridad física, único motivo viable y aceptable según estándares internacionales.

**(c) Habilitación la realización de tareas de inteligencia ilegales y acopio de información sobre organizaciones sociales, y sus líderes e integrantes, como forma de persecución discriminatoria basada en las ideas políticas / ideológicas.**

#### **Las tareas de inteligencia y de recopilación de datos que habilita el Protocolo**

En estrecha relación con lo antedicho, es necesario puntualizar que la resolución aquí impugnada introduce toda una serie de disposiciones que habilitan a funcionarios y fuerzas de seguridad nacionales a realizar tareas de inteligencia prohibidas expresamente por la legislación vigente, y que además implican graves afectaciones a los derechos a la intimidad, privacidad y libertad de expresión, entre otros, de los posibles afectados.

Así, el art. 6 de la Resolución 943 establece: “*En la medida de lo posible, deberán ser identificados los autores, cómplices e instigadores, mediante filmaciones y otros medios digitales o manuales, 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*”.

El artículo 8, por su parte, dispone que “*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,*

---

<sup>50</sup> Informe Protesta y Derechos Humanos, p. 152.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 153.

*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”.*

Y, finalmente, el art. 12 del Protocolo reza: *“Por vía de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y POLITICA CRIMINAL, o el área que en el futuro la remplace, de este Ministerio, se creará un registro de las organizaciones que participan 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”.*

**Se deduce con facilidad, a partir del texto de los artículos, que estas previsiones están dirigidas a recopilar información sobre personas y organizaciones exclusivamente en función de su participación en protestas sociales y manifestaciones.**

Volviendo a los ya varias veces mencionados arts. 1 y 3, los datos en cuestión serán recabados respecto de organizaciones y personas que concurran a *“cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyeren, para la circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas”.*

Es decir que se habilita a funcionarios nacionales a recopilar datos respecto de toda persona vinculada con estas protestas: *“autores, cómplices e instigadores”* (arts. 6 y 8, puesto que para el Protocolo aquí cuestionado una protesta de esta índole es un delito), *“organizaciones que participen”* en estas protestas y el número de personas que concurran a ellas *“identificados con cada una de esas entidades”*, incluyendo el nombre en caso de que medie *“resolución judicial”* (art 12).

### **1. La ilegalidad de las disposiciones de la Resolución en materia de inteligencia y recolección de datos**

Las medidas en cuestión son, antes que nada, claramente ilegales. Porque contravienen el art. 4 de la Ley Nacional de Inteligencia Nro. 25.520, que **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...”*.

Resulta evidente que, al disponer y habilitar la recopilación de información sobre estas cuestiones, y crear inclusive un registro de tales datos en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Nación, es decir, un registro de qué organizaciones participan de tales o cuales protestas (las definidas, reiteramos, en el art. 1º), del número de personas identificadas con ellas, e inclusive los nombres de estas últimas (cuando mediare resolución judicial), la Resolución que impugnamos implica una directiva para que dependencias del Ministerio de Seguridad recopilen información sobre personas jurídicas y físicas por el solo hecho de haber tomado parte en determinados tipos de protestas.

Estas disposiciones contravienen groseramente la prohibición contenida en el art. 4° ya citado, por varios motivos:

- En primer lugar, al crear una base de datos con los nombres de personas “*identificados de cada una*” de las organizaciones que participan en las protestas indicadas en el art. 1° de la resolución respecto de las que medie “*resolución judicial*”, se recopila, en los hechos, información sobre estos individuos exclusivamente en función de su pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, etc., y de sus opiniones políticas (en tanto se ven reflejadas en su participación en la protesta y/o en su adherencia a la organización de que se trate);
- También al incluir en esa base de datos la identificación de las organizaciones que participen en las protestas indicadas en el art. 1° de la resolución, lo que conlleva recopilar información sobre estas personas jurídicas en base a las ideas políticas que sostienen y a su participación en protestas.

Nuevamente reiteramos, la amplitud de la definición incluida en los arts. 1° y 3 no deja lugar a dudas respecto de que cualquier manifestación que alcance cierto número de asistentes puede ser encuadrada en estos conceptos, y quienes participen de ellas serán objeto de esta recopilación de información con base, exclusivamente, en su participación en la protesta, es decir de sus opiniones políticas y adherencia a las organizaciones involucradas.

**La inclusión de la identidad de las personas tiene un único requisito, que es que medie “resolución judicial”. Nada se aclara respecto de qué tipo de decisión amerita esta inclusión, de modo que inclusive un sobreseimiento por inexistencia de delito podría motivarla.**

Cabe recordar aquí que la información respecto de “opiniones políticas”, “morales”, y “afiliación sindical” de las personas configura datos sensibles en los términos de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales.

Estos datos gozan de una protección legislativa agravada, consagrada en el art. 7 de la ley citada, que, en lo que interesa a este punto, establece que “*Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando no puedan ser identificados sus titulares... Queda prohibida la formación de archivos, bancos o registros que almacenen información que directa o indirectamente revele datos sensibles*” (énfasis agregado).

Una vez más, la Resolución aquí cuestionada se contrapone con la ley, en este caso la de Protección de Datos Personales. Porque **dispone la recolección, por parte de funcionarios nacionales, de datos sensibles, sin contar con una autorización legal. Porque no media ninguna razón de interés general para centralizar este tipo de informaciones (nada dice al respecto el texto de la norma). Y porque es evidente que los registros que crea el Protocolo, cuanto menos, almacenarán información que indirectamente puede revelar datos sensibles.**

Ya hemos referido en otros apartados de este escrito lo absurdo e insostenible de considerar que asistir a una protesta de las comprendidas por las disposiciones del Protocolo cuestionado configura un delito en los términos del art. 194 CP.

Ahora bien, aún prescindiendo de esa circunstancia, lo cierto es que la recopilación de información que habilitan los artículos que aquí estamos criticando se basa, únicamente, en las opiniones políticas y la adherencia a determinadas organizaciones de las personas afectadas.

Si de registrar la intervención en eventuales delitos se tratase, bastaría con estar a lo dispuesto por la Ley N° 22.117, que regula el Registro Nacional de Reincidencia, que centraliza información respecto de procesamientos, sobreseimientos, sentencias absolutorias o de condena, etc. (art. 2), y que puede proveer informes a las fuerzas de seguridad (art. 8, inc. "c", por motivos de investigación) y a dependencias del gobierno nacional y/o local (art. 8, inc. "e", mediando "solicitud fundada").

En función de lo expuesto hasta aquí, resulta claro que la Resolución 943, en sus arts. 6, 8 y 12, es insanablemente nula e inválida en tanto contradice normas de mayor jerarquía, en concreto la Ley Nacional de Inteligencia y la Ley de Protección de Datos Personales.

## **2. La inconstitucionalidad de las previsiones del Protocolo en esta materia**

Pero estas normas introducidas por el Protocolo resultan, además, inconstitucionales, por vulnerar los derechos de libertad de reunión y asociación, de participación política, y por configurar injerencias indebidas en ámbitos de la vida privada de las personas.

Participar de una protesta que pueda encuadrar en el art. 1° (y 3) de la Resolución implica, como ya hemos dicho, el ejercicio de varios derechos constitucionales: a la protesta, libertad de reunión, participación en los asuntos públicos, etc.

A estos derechos ya nos hemos referido más arriba, pero, a los efectos de este agravio, queremos destacar que el ejercicio de estas garantías fundamentales de las personas se ve seriamente afectado cuando el Estado recopila sistemáticamente información sobre quién asiste a tal o cual protesta, quién 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.

La Comisión IDH ha señalado que *"Los procesos y sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio ("chilling effect") sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión"* (Comisión IDH, Protesta y Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párr. 191).

**Recordemos que todo este andamiaje de vigilancia generado por la Resolución impugnada tiende, justamente a la imposición de sanciones de tipo penal y/o administrativo a los afectados. Por ejemplo, “proceder a su detención” según el art. 6, o “la adopción de las medidas administrativas que correspondan”, como dice el art. 8.**

Si alguna duda cupiere al respecto, los recientes dichos de la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación la despejan. Tanto respecto de las sanciones, al referirse, por ejemplo, a la posibilidad de que protesten personas beneficiarias de alguna prestación o beneficio de la seguridad social: “*si tocan la calle, lo van a perder*”<sup>52</sup>, “*el que va a la marcha, ese es el que no va a cobrar más*”<sup>53</sup>, como en relación a la finalidad de disuadir a quienes quieran asistir a una protesta: “*Bullrich advirtió a los que marchan el 20 de diciembre: ‘Que se queden en su casa o vayan a trabajar’*”<sup>54</sup>.

Por otro lado, se genera una afectación al ámbito de la privacidad e intimidad de las personas que tomen parte en las protestas que encuadren en los art. 1° y 3, puesto que se recopila información sensible a su respecto, información vinculada al legítimo ejercicio del derecho a la protesta, sin ninguna justificación razonable.

Sobre el particular, es necesario puntualizar que 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.

**En ese sentido corresponde destacar que la protección de la privacidad personal no sólo alcanza a las comunicaciones privadas y deliberadamente excluidas del conocimiento de terceros, sino que también irradia a las actividades que las personas realizan en lugares o foros públicos. Sobre estas, las personas guardan una razonable expectativa de privacidad, en especial respecto del accionar de las autoridades estatales, asumiendo que no viven en un Estado de constante sospecha y vigilancia.**

La privacidad no sólo 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.

Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado consistentemente que la vida privada no se encuentra delimitada exclusivamente a lo que ocurre dentro del domicilio de las personas o fuera de la vista de otros. Por el contrario advierte que existe “*una zona de interacción de una persona con otras, incluso en un contexto público, que puede caer dentro del alcance de la ‘vida privada’*” (TEDH, Gran Sala del TEDH Caso Von Hannover V. Germany (n° 40660/08 y 60641/08), sentencia del 7 de febrero de 2012, pár. 95, Caso Benedik V. Slovenia (n° 62357/14), sentencia del 28 de abril de 2018, pár. 100, Caso P.G. y J.H. V. The United Kingdom, (n° 44787/98),

---

<sup>52</sup> Diario El Cronista: <https://www.cronista.com/economia-politica/el-duro-mensaje-de-patricia-bullrich-a-los-piqueteros-en-la-previa-de-la-marcha-del-20d/> - Textualmente leemos allí que la Ministra “*reiteró que ‘si tocan la calle, lo van a perder’ al ser consultada por la situación de los beneficiarios de planes sociales que participarán de la movilización*”.

<sup>53</sup> Todo Noticias, <https://www.youtube.com/watch?v=KyxX8wnFjCI>, min. 5:27.

<sup>54</sup> Diario La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/protocolo-antipiquetes-patricia-bullrich-advirtio-a-los-organizadores-de-la-marcha-el-20-de-nid16122023/>

sentencia del 25 de septiembre de 2001, pár. 56; CEDH, Caso Peck V. The United Kingdom (n° 44647/98) sentencia del 28 de enero de 2003, pár. 57, Caso Uzun V. Germany, (n° 35623/05), sentencia del 2 de septiembre de 2002, pár. 43, el subrayado es nuestro).

Y explica que *“una persona que camina por la calle, inevitablemente, será visible para cualquier miembro del público que también esté presente. El monitoreo por medios tecnológicos de la misma escena pública (por ejemplo, un guardia de seguridad que mira a través de un circuito cerrado de televisión) es de un carácter similar. Sin embargo, pueden surgir consideraciones de la vida privada una vez que cualquier registro sistemático o permanente entra en existencia de dicho material del dominio público. Es por esta razón que los archivos recopilados por los servicios de seguridad de un individuo en particular caen dentro del alcance del Artículo 8, incluso cuando la información no ha sido recopilada por ningún método intrusivo o secreto”* (CEDH, Caso P.G. y J.H. V. The United Kingdom, (n° 44787/98), sentencia del 25 de septiembre de 2001, pár. 57, Caso Uzun V. Germany, (n° 35623/05), sentencia del 2 de septiembre de 2002, pár. 44, el subrayado es nuestro).

De esta forma, ha alertado a los Estados respecto de que *“el hecho de que la información ya sea de dominio público no elimina necesariamente la protección del artículo 8 de la Convención”* (TEDH Gran Sala del TEDH, Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy V. Finland, (n° 931/13), sentencia del 27 de junio de 2017, pár 134, el subrayado es nuestro).

**Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, la protección de la vida privada no se limita a los actos y manifestaciones que son deliberadamente ocultadas de la vista de terceros, sino que abarca espacios de expresión e interacción en la esfera pública. Esta protección incluye la información que es de dominio público, especialmente la información personal sensible de los individuos, como su afiliación política.**

Estos estándares resultan particularmente aplicables a una norma como la que aquí se impugna, que dispone una recolección de información masiva y sistemática respecto de individuos cuya única justificación es que estos participen en determinados tipos de protestas (insistimos, las definidas en los arts. 1° y 3, es decir, cualquier protesta que alcance un número medianamente elevado de asistentes).

Al respecto ha señalado la CIDH que *“La Comisión considera que **el monitoreo de las actividades regulares de organizaciones políticas y sociales y el registro y almacenamiento de información obtenida por medio de su infiltración son acciones ilegítimas y contrarias a los estándares interamericanos y viola los derechos de libertad de reunión y asociación y de participación política. Además, constituyen, una injerencia indebida en un ámbito de la vida privada. La exigencia de que acciones de este tipo sean aprobadas mediante orden judicial permite su control externo”*** (Comisión IDH, Protesta y Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párr. 237).

En función de todo lo expuesto hasta aquí, los arts. 6, 8 y 12 de la Resolución 943 vulneran los derechos a la privacidad, la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de participación

política.

**(d) Creación legislativa de procesos sancionatorios de quita de la personería jurídica de las organizaciones sociales que participen de manifestaciones públicas y de demanda pecuniaria contra organizaciones sociales y manifestantes para cubrir los costos de los operativos de seguridad**

El protocolo habilita la imposición de sanciones tanto económicas como administrativas/jurídicas para las organizaciones sociales y las personas individuales que participen de manifestaciones. Esto representa un serio obstáculo para el pleno goce y ejercicio del derecho a la protesta social reconocido legal, constitucional y convencionalmente a toda persona que se encuentre en suelo argentino, a la vez que significa un apartamiento de las obligaciones internacionales que pesan sobre el Estado argentino en esta materia.

El primer mecanismo elegido por la Sra. Patricia Bullrich, para desarticular a las organizaciones sociales y desincentivar las protestas tanto individuales como organizadas es el económico. Así, el artículo 11 indica que por medio de sus servicios jurídicos, el Ministerio de Seguridad podrá demandar judicialmente “... por el costo de los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos”. Luego, el mismo artículo habilita una vía judicial para que el Estado inicie “acciones de resarcimiento por los daños y perjuicios que hubieren sido ocasionados contra el patrimonio público y las personas”.

Recientemente, el Vocero Presidencial se refirió también a estas cuestiones, en relación a la marcha que tuvo lugar el 20 de diciembre pasado. Señaló expresamente que, tal como prevé el Protocolo aquí cuestionado, se procurará sancionar a las organizaciones que participaron de la movilización cobrándoles el costo de los operativos policiales y de seguridad que se desplegaron aquel día. “Se les va a pasar la factura”, dijo<sup>55</sup>.

Estas afirmaciones fueron reiteradas en el día en que se presenta esta acción. El funcionario referido indicó en esta oportunidad respecto del operativo de seguridad dispuesto para la marcha ya mencionada que “Hay una estimación del costo en 60 millones de pesos y esta será la factura que le pasaremos a las organizaciones sociales”<sup>56</sup>.

Más aún, con la explícita intención de materializar este propósito sancionatorio en relación a quienes ejercen el derecho a la protesta, el Ministerio de Seguridad de la Nación sancionó el día de hoy la Resolución 949/2023, que instruye a las fuerzas de seguridad federales a “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”, ello - según

---

<sup>55</sup> Diario Clarín: [https://www.clarin.com/politica/gobierno-dijo-va-cobrar-organizaciones-izquierda-costo-operativo-seguridad-marcha-ayer\\_0\\_GN1JyRDqWQ.html](https://www.clarin.com/politica/gobierno-dijo-va-cobrar-organizaciones-izquierda-costo-operativo-seguridad-marcha-ayer_0_GN1JyRDqWQ.html) - Textualmente leemos: “El operativo tuvo un costo importante y cuando se termine de cuantificar en las próximas horas se le va a pasar la factura a cada una de las organizaciones que participaron, quienes se deberán hacer cargo del costo que a todos los argentinos nos salió ayer lograr que el país esté en paz y con las vías de circulación liberadas”.

<sup>56</sup> Diario Clarín: [https://www.clarin.com/politica/gobierno-dijo-gasto-60-millones-operativo-seguridad-marcha-miercoles-enviaremos-factura-organizaciones\\_0\\_yV34o73bTM.html](https://www.clarin.com/politica/gobierno-dijo-gasto-60-millones-operativo-seguridad-marcha-miercoles-enviaremos-factura-organizaciones_0_yV34o73bTM.html)

surge de los considerandos de aquella norma - a los efectos de demandar judicialmente a las organizaciones y las personas que tomen parte en las protestas definidas por la Resolución 943.

Es decir, que desde el propio Ministerio de Seguridad, se habilita al Estado argentino a imponer los costos que conlleve la protesta social en cabeza de las organizaciones y/o personas individuales que participen de las mismas. Esto, veremos, tiene varios problemas.

Por un lado, el “cobro” de los operativos de seguridad implementados frente a la manifestación social implica una desnaturalización total del verdadero rol que le cabe al Estado en ese tipo de contextos. El operativo de seguridad constituye, antes que nada, una acción estatal fundamental derivada de su deber de brindar seguridad a la población y, en particular en situaciones de protesta social, de promover y proteger a manifestantes y a terceras personas. Esto, como ya dijimos en otros tramos de la presentación, incluye la administración del tránsito para equilibrar el ejercicio de los derechos en tensión.

Pero, además, la decisión de iniciar acciones legales para cobrarles 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 más vulnerables y postergados de la sociedad.

Sofocar económicamente a personas y a organizaciones sociales que reclaman a las autoridades estatales por el respeto a sus derechos más fundamentales mediante procesos judiciales no hace más que profundizar la pobreza que los lleva a manifestarse públicamente en primer término.

El acceso a derechos económicos y/o sociales constituye una de las principales bases de la protesta social en Argentina. Gran parte de la sociedad que se manifiesta en espacios públicos pertenecen ya a un sector de la población que se encuentra en un estado de vulnerabilidad socioeconómica. Por ende, una práctica recaudatoria de corte sancionatorio / punitivo como la dispuesta en el Protocolo generaría una doble vulneración por parte del Estado argentino, en tanto quienes suelen acudir a la protesta social para visibilizar sus reclamos y peticiones a las autoridades, son, justamente, aquellos con quienes el Estado ya se encuentra en falta.

Sin ir más lejos, no debe perderse de vista que este Protocolo se anunció, publicó y puso en vigencia apenas dos días después de que el gobierno actual tomara decisiones de ajuste económico con consecuencias negativas para los sectores más vulnerables.

Es por eso que el contenido de este artículo es, en este sentido, profundamente discriminatorio en tanto va a recaer sobre ciertos sectores sociales, los más populares. **Dicho de otra manera, con su decisión, el Estado argentino propone una suerte de gestión del ejercicio legítimo de un derecho constitucional basado en las posibilidades financieras de aquellos sectores que tengan la solvencia económica para sostener el operativo de seguridad económicamente.**

Otro de los problemas centrales que se observan en este artículo es la total falta de parámetros para indicar cómo se calcularán los costos que se pretenden cobrar por el despliegue policial. En

este punto, la imprevisibilidad sobre cómo operan los cálculos con respecto a los costos correspondientes a “los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos” habilita un amplio nivel de discrecionalidad estatal para establecer cifras de manera discriminatoria.

La fijación arbitraria de sumas de dinero a los diversos actores, o incluso la definición de cobrarles a algunos y no a otros, refuerza considerablemente la noción de discriminación sobre organizaciones sociales y personas afectadas por las decisiones del gobierno actual. Lo que se busca, en concreto, es acallar a los sectores que disientan con las decisiones tomadas y las que vendrán.

Por último, la normativa indica una segunda categoría de gastos imputables a la protesta social mediante la posibilidad de iniciar “acciones de resarcimiento por los daños y perjuicios que hubieren sido ocasionados contra el patrimonio público y las personas”. En este punto, el Estado establece una suerte de habilitación para demandar civilmente a las organizaciones sociales y/o personas que, según su criterio, hubieran cometido daños en el marco de acciones de protesta social.

Esta habilitación de juicios en contra de personas y organizaciones sociales y no gubernamentales en general podría ser utilizado por el Estado como una herramienta estratégica para intentar “ahogar” las posibilidades de manifestación y protesta social, o que implica un elemento más para generar un efecto inhibitorio de la expresión, manifestación y protesta.

En el caso Arregui de la CSJN, que revocó una decisión judicial que había condenado a la CHA (Comunidad Homosexual Argentina) al pago de los daños y perjuicios por las lesiones que sufrió una persona, el juez Maqueda señaló lo siguiente: “8°) Que, por lo demás y en relación a la aplicación por el a qua del precedente citado (se refiere al precedente Mosca), no debe dejar de ponderarse que **la responsabilidad atribuida a asociaciones como la aquí demandada, por su sola condición de organizadora de una actividad a realizarse en un espacio público, podría comprometer el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión consagrados en el artículo 14 de la Constitución Nacional**”.<sup>57</sup>

Y agregó el juez Maqueda: “Sobre este punto, corresponde recordar que la cuestión ha sido objeto de examen del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, quien destacó que -no se debe considerar responsables o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas, ni se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público a ellos, ni al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones (confr. Informe A/HRC/20/27, del 21 de mayo de 2012).”<sup>58</sup>

Como segundo mecanismo, distinto de la aplicación de sanciones económicas, el Protocolo de la Ministra Bullrich habilita la identificación de quienes hagan uso del derecho de protesta para remitir

---

<sup>57</sup> CSJN, caso “Arregui Diego Maximiliano c. Estado Nacional-PFA s- Daños y Perjuicios”, sentencia del 26 de diciembre de 2017, considerando 8.

<sup>58</sup> CSJN, caso citado up supra, considerando 8.

sus datos a la autoridad de aplicación correspondiente, a los efectos de la adopción de las medidas administrativas que corresponda.

Así, el artículo 8 indica que **“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”**.

De esta forma, **se refuerzan las herramientas persecutorias y de fuerte carácter sancionatorio contra organizaciones sociales que participen de manifestaciones públicas, en palabras textuales del Protocolo, “se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos”, que puede conllevar a la quita de la personería jurídica, en caso de que las tengan.**

Este artículo, además, despeja cualquier duda acerca de qué personas, qué organizaciones y qué reclamos o posicionamientos políticos serán el blanco de la intervención estatal que se propone a lo largo del texto, la que, como ya dijimos, sostiene un paradigma de protesta social completamente inverso al contemplado en las leyes locales, la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares interamericanos en materia de derecho a la protesta social.

En este punto en específico, 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.

La comunidad internacional se ha expresado, en diversas ocasiones, en contra de aquellas regulaciones estatales que, mediante prácticas económicas, financieras y/o administrativas pudieran afectar directa o indirectamente el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, en su informe de 2019 sobre Protesta y Derechos Humanos, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión **reconoció que las sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias** “(...) tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio (“chilling effect”) sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión”<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> CIDH, Informe sobre Protesta y derechos humanos, 2019, Párr. 191.

### **(e) Persecución focalizada en el colectivo de niños, niñas y adolescentes**

El artículo 10 del Protocolo impone una nueva sanción para quienes concurren a movilizaciones sociales o protestas junto a sus hijos/as. De la regulación se desprende que la información que la propia resolución ministerial habilita a las fuerzas federales a recabar, en torno a personas individuales u organizaciones sociales que participen de ellas, “... *serán también comunicados a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se comprobare 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 educacionales*”.

Esta práctica, en particular, es problemática por dos motivos. Por un lado, es una regulación ampliamente discriminatoria, que opera en detrimento de un 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 así su rol como sujetos/as de derecho.

#### **(e). 1. Discriminación por motivos políticos, ideológicos y de clase**

La protesta social es una de las principales vías por las que las personas pueden exigir el cumplimiento, la protección y promoción de sus derechos, mediante el reclamo de su reconocimiento o la demanda frente a su vulneración. Entre estos derechos, se encuentran los económicos, sociales y culturales (DESC), cuyo acceso se ve restringido por la situación de actual crisis económica para gran parte de la población argentina. Un alto porcentaje de la población que debe afrontar condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad tiene, aunque sea, un hijo/a. Por ende, es entendible que quienes asistan a una manifestación social en reclamo del cumplimiento de sus derechos más fundamentales se vean obligados/as a hacerlo acompañados de niños, niñas o adolescentes.

Este último punto resulta especialmente relevante en el caso de las mujeres. En Argentina, las madres ejercen mayoritariamente la tarea de principal cuidadora de sus hijos/as<sup>60</sup> en lo que se conoce como “hogares monomarentales” (hogares en donde ellas solas se encargan del cuidado y economía de la familia, sin la presencia del otro cónyuge). Esto afecta directamente sus posibilidades de generar redes de cuidado que puedan cooperar con el cuidado de los niños/as. En este marco, resulta aún más exigible que las políticas públicas -especialmente las articuladas en la órbita de la política criminal- procuren la no revictimización de las mujeres que ejercen tareas de cuidado de manera unilateral, a través de su persecución ni mucho menos a través del castigo sancionatorio.

---

<sup>60</sup> Estos datos pueden observarse en distintos estudios realizados en el país, incluyendo la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 (resultados definitivos de octubre de 2022), que demuestra que las mujeres/madres son quienes más horas dedican a las tareas de cuidado. Por otra parte, se ha producido datos oficiales correspondientes al tercer trimestre de 2022 que registran alrededor de 1.600.000 mujeres a cargo de hogares con niños y sin presencia del cónyuge: en estos hogares viven más de 3 millones de niños. La información se desprende del primer Índice de Canasta Crianza (ICC), publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), un nuevo relevamiento que estima la valoración mensual de la canasta de crianza de primera infancia, niñez y adolescencia, correspondiente a mayo 2023.

Por otro lado, el protocolo no aporta diagnóstico alguno -y menos aún, datos- que justifiquen por qué 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. Más allá de los dichos de la Ministra Patricia Bullrich acerca del supuesto uso de menores de edad como “niños escudo”, no se ha demostrado que esta práctica o problema sea habitual, cuestión que sería fácilmente procesada a partir de registros de hospitales cercanos y/o reportes policiales que demuestren delitos cometidos que tengan a niños/as o adolescentes como víctimas.

Además, los diagnósticos apresurados y las pretensas soluciones de la Sra. Ministra omiten considerar que quienes tienen el deber de velar por la seguridad de las personas en contextos de manifestaciones públicas es el propio Estado, a través de sus fuerzas policiales. Este deber que, según este Protocolo, se pretende financiar con el propio dinero de los manifestantes, tiene por objetivo, de acuerdo a todos los estándares internacionales que venimos desarrollando, promover, incentivar y proteger el ejercicio de este derecho fundamental.

En todo caso, pareciera que la sanción para quienes asistan a una movilización social con NNYA se basa en un rol paternalista del Estado que le permite indicar a quienes gobierna qué hacer o no con sus hijos/as. Pero esta no se trata de una decisión neutral, sino especialmente dirigida a cierto sector social que está especialmente desaventajado, que carece de redes de contención (no tienen niñeras, no tienen una familia extendida disponible para cuidar de sus hijos e hijas), lo que también transforma a esta medida en una medida discriminatoria por motivos de clase social.

Si lo pensamos detenidamente, 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. Por ejemplo, recitales, canchas de fútbol, festivales, festejos multitudinarios, etc. Esto sólo demuestra que **el argumento de fondo para prohibir la asistencia de NNYA a protestas no está basado en su protección como sujetos de derecho, sino en motivos puramente discriminatorios en contra de los sectores de la población que suelen asistir a movilizaciones sociales y que, además, presentan las dificultades y desventajas descritas párrafos atrás.**

Por último, el artículo dispone que la concurrencia con NNYA a movilizaciones sociales será comunicada a la autoridad a cargo de la protección de menores. El Protocolo no aclara cuáles serían las posibles consecuencias que podría traer dicha comunicación. Sin embargo, basta con repasar las competencias y facultades de los organismos de protección de la niñez para realizar una crítica fundada a la regulación en cuestión.

El Sistema De Protección Integral De los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (art 32). Estos organismos pueden tomar distintas clases de medidas de protección de uno o varias niñas, niños o adolescentes (art. 33) con la finalidad explícita de preservar o restituir sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias (art. 34).

Por último, la ley indica que “... se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. **Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares**” (art. 35, el destacado nos pertenece). En conclusión, la propia ley de protección integral de menores resguarda la protección de aquellos NNyA y familias con necesidades básicas insatisfechas, que, a su vez, es una de las principales razones por la cual las personas asisten a una protesta social: para reclamar por el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

Nuevamente, si el objetivo de la legislación es asegurar la concurrencia de los menores de edad al colegio, existen otras políticas públicas que podrían desarrollarse de manera afirmativa -es decir, sin la amenaza, la prohibición y la eventual sanción. Aquí es donde resulta relevante el rol del Estado en el cumplimiento de derechos a través de los organismos y programas designados para tales fines como los centros locales de niñez, centros de salud/salidas, trabajadores/as sociales y psicólogos/as de entidades públicas, planes económicos y/o sociales destinados a familias, entre muchos otros.

#### **(e). 2. Afectación al derecho a la libre asociación, reunión, expresión y protesta de los niños, niñas y adolescentes**

Además de las cuestiones discriminatorias mencionadas, el protocolo tiene un segundo eje problemático referido al desconocimiento de los derechos que tienen las personas menores de edad - y especialmente, a los/as adolescentes.

La Convención de los Derechos del Niño -que posee jerarquía constitucional- funciona bajo el principio de autonomía progresiva, un principio que habilita a NNyA a adquirir cada vez más autonomía a medida que van alcanzando nuevos grados de madurez. En ese marco, entendemos que, en el caso de los/as adolescentes, resulta especialmente importante asegurar sus derechos de participación política y social a través del derecho a ser oído (art 12), el derecho a la libertad de expresión (art. 13), libertad de pensamiento y conciencia (art. 14), libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (art. 15), y acceso a información (art. 17), entre otros.

Con respecto a la regulación dispuesta en el protocolo bajo análisis, vale destacar que las Naciones Unidas, a través de la Observación General Nro. 37 sobre el Derecho de reunión pacífica del Comité de los Derechos del Niño<sup>61</sup>, reconoció expresamente el derecho de NNyA a participar de reuniones pacíficas junto a sus padres u otros adultos.

Esta observación establece también que los Estados no deben adoptar un enfoque negativo o punitivo cuando los padres involucran a sus hijos en reuniones pacíficas; y que, si bien los padres tienen la responsabilidad del cuidado y protección de los niños en tales situaciones, el Estado tiene

---

<sup>61</sup> Versión en inglés disponible en:

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/EXPERTS\\_CRC.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/EXPERTS_CRC.pdf)

el deber positivo de proteger los derechos de los niños y debe actuar para protegerlos de cualquier acción realizada por las fuerzas de seguridad.

En conclusión, la regulación que dispone sanciones para la participación de niños/as y adolescentes en movilizaciones sociales contraría estándares internacionales en materia de derechos humanos.

#### **(f) Incompatibilidad de la Resolución 943 con el principio de razonabilidad establecido en el art. 28, CN**

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, -y más allá de lo ya dicho sobre el test de razonabilidad en el punto VI.1.2- surge con claridad, además, que la Resolución 943/2023 incumple todo parámetro de razonabilidad en materia de reglamentación del derecho a la protesta, a la libertad de asociación y de reunión, y también de expresión, vulnerando así el principio establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

La limitación que consagra la Resolución nro. 943/2023 no resulta necesaria, ni proporcional en cuanto reglamentación del derecho a la protesta, consagrado en el artículo 14 de la Constitución federal y en las normas convencionales de jerarquía constitucional ya citadas.

Señala la doctrina que el control de razonabilidad hace al análisis de los fines y medios de las normas. Por un lado, cabe examinar si el medio resulta desproporcionado, es decir, si aunque obtiene el fin perseguido, lo excede (Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2008, tomo I, p. 427).

Por otro lado, algunos autores agregan un matiz más riguroso para operar el control de razonabilidad, exigiendo que la medida sea indispensable. Así, *“la razonabilidad importa una relación proporcionada entre los medios y los fines. Radica en advertir si las restricciones a la libertad individual son indispensables y proporcionales para alcanzar los fines de interés general”* (Badeni, Gregorio, Instituciones de Derecho Constitucional, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 246).

Ahora bien, cualquiera sea el parámetro elegido dentro de los mencionados (proporcionalidad o necesidad), es claro que la limitación establecida por la Resolución bajo análisis no puede ser admitida. Veamos.

Según la jurisprudencia de esta Corte Suprema, *“la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que éstos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas”* (Fallos: 344:1657, énfasis agregado).

También ha señalado la Corte que *“lo relevante a efectos del control de constitucionalidad... queda ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de la razonabilidad que supone que tales actos deberán satisfacer un fin público, responder a circunstancias justificantes, guardar*

*proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido y carecer de iniquidad manifiesta”* (Fallos: 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco).

En sentido coincidente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, respecto del alcance del término “necesarias” en relación a las limitaciones al derecho en el artículo 13 de la CADH: *“Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que ‘necesarias’ sin ser sinónimo de ‘indispensable’ implica ‘la existencia de una necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’”* (European Court H.R., The Sunday Times case, judgment of 26 april 1979, Series A n° 30, párr. n°. 59, ps. 35-36).

Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la CADH, sugiere que la ‘necesidad’ y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno, sino que para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo (Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 46).

Además, la CIDH, en su Informe del año 1994, señaló en su Capítulo V, que los artículos 13, ap. 2 y 3, “reconocen que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión. En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica”.<sup>62</sup>

**Todos y cada uno de 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.**

Es por demás evidente que la prohibición taxativa de *“cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que disminuyeren, para la circulación de vehículos, el*

---

<sup>62</sup> CIDH, Informe Anual 1994, Capítulo V, disponible en: <https://www.cidh.org/annualrep/94span/cap.V.htm>

*ancho de las calles, rutas o avenidas, o que estorbaren el tránsito ferroviario, aun cuando no crearen una situación de peligro” altera sustancialmente el derecho a protestar, a peticionar a las autoridades, a manifestarse, desvirtuándolo totalmente.*

En efecto, cualquier manifestación que comprenda cierto número de personas necesariamente implicará alguna alteración en relación a la circulación, alguna disminución para la circulación 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 más aún, como ya señalamos, será considerada un delito en flagrancia (reiteramos una vez más, en clara contradicción con lo establecido al respecto por el Código Procesal Penal de la Nación).

Insistimos. Aún si el lugar inicial de una protesta fuera una plaza o algún otro espacio donde no haya tránsito, la afluencia de personas naturalmente puede derivar en que los manifestantes se ubiquen también, por ejemplo, en las calles aledañas.

Respecto del 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 de transitar, se soslaya totalmente el de protestar, que, como se expuso en apartados anteriores, queda totalmente vaciado de contenido en las condiciones establecidas por la reglamentación bajo estudio.**

De más está decir que los criterios reseñados no admiten la lisa y llana supresión de un derecho, en aras de salvaguardar otro. Así lo ha señalado también la Corte Suprema:

***“Cuando un principio colisiona con otro de igual rango... la solución no es excluir uno desplazando al otro, sino ponderar el peso de cada uno en el caso concreto, buscando una solución armónica”*** (Fallos: 332:1835).

Y, en sentido coincidente, ha enfatizado que de acuerdo con el juicio de ponderación razonable no resulta admisible satisfacer un derecho de manera ilimitada y que, como consecuencia de esa extralimitación, se lesionen los derechos de otros grupos colocándolos en una situación desventajosa (Fallos: 340:1795).

Esto que la Corte descarta en los precedentes citados es justamente lo que pretende el Protocolo impugnado, al establecer una primacía absoluta, ilimitada y en todos los casos, de la libertad de circulación por sobre los derechos de protesta, libertad de reunión, etc.

## VIII. LOS DERECHOS EN JUEGO POR EL DICTADO DEL PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN APROBADO POR LA RESOLUCIÓN 943/2023. ANÁLISIS EN CONCRETO

Como corolario, cabe destacar que la resolución ministerial que atacamos presenta problemas que no se circunscriben a lo teórico formal (el hecho de que Ministerio perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional no puede arrogarse facultades legislativas en materia penal y procesal penal), sino que propone escenarios que generarán un impacto concreto en el pleno goce de los derechos fundamentales de las personas. Tal como lo venimos exponiendo, el Protocolo busca consagrar la ampliación de facultades reconocidas a las fuerzas de seguridad por las leyes formales y la resolución ministerial nro. 210/2011, en términos claros y precisos, a través de alteraciones tendientes a restringir considerablemente varios derechos fundamentales de las personas.

El contenido del Protocolo implica –en sí mismo– un grave retroceso en materia de derecho a la libertad de asociación, reunión, expresión y protesta social mediante la habilitación de detenciones policiales sin orden judicial; la ampliación del contenido de figuras penales; la habilitación de prácticas prohibidas a las fuerzas de seguridad como el uso de la fuerza, los desalojos forzados, inteligencia, registro y acopio de información; la imposición de sanciones pecuniarias y administrativas para las personas y las organizaciones sociales. Todo esto representa una ampliación de los márgenes de actuación de las fuerzas de seguridad en detrimento de los derechos reconocidos legal, constitucional y convencionalmente:

1. Libertad de asociación, reunión, expresión y derecho a la protesta social (arts. 14, 14 bis y 75, inc. 22, C.N.; art. 19, DUDH; art. 13, CADH; art. 19, PIDCYP; art. 5, DADH; art. 5, inc. 8, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; art. 13, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; art. 4, Carta Democrática Interamericana; art. 30, Carta Social de las Américas adoptada por la Asamblea General de la OEA);
2. Principio de legalidad formal, reserva de ley y de máxima taxatividad legal (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2, 9 y 30, CADH; arts. 2 y 9.1, PIDCyP);
3. Derecho a la libertad ambulatoria, seguridad personal e integridad física (arts. 18 y 75, inc. 22, C.N.; arts. 5 y 7, CADH; y art. 9.1, PIDCYP), y su relación con afectación al principio de legalidad formal, reserva de ley y máxima taxatividad legal (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2 y 9 y 30 de la CADH-; y arts. 2 y 9.1, PIDCYP);
4. Derecho a la dignidad y a la intimidad de las personas (art. 19, C.N.; art. 11, CADH; art. 17, PIDCYP; art. 51 y 52 del Código Civil y Comercial de la Nación);
5. Derecho a la no discriminación (art. 19, C.N.; arts. 1.2. y 24, CADH; y arts. 3 Y 26, PIDCYP);

6. Derechos y especial protección a los niños, niñas y adolescentes (art. 19, CADH; arts. 2 y 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

**VIII. 1. VULNERACIÓN A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN, EXPRESIÓN Y DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL (ARTS. 14, 14 BIS Y 75, INC. 22, C.N.; ART. 19, DUDH; ART. 13, CADH; ART. 19, PIDCYP; ART. 5, DADH; ART. 5, INC. 8, CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL; ART. 4, CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA; ART. 30, CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS ADOPTADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA)**

Tal como desarrollamos a lo largo de toda esta presentación, el Protocolo que impugnamos atraviesa, en cada una de sus disposiciones, al ejercicio del derecho a la libertad de asociación, reunión, expresión y protesta social. Todas las medidas previstas en reemplazo de la resolución nro. 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación generan serias afectaciones a este derecho, en tanto tiene como punto de partida una matriz contraria a la establecida en leyes vigentes, Constitución Nacional, tratados internacionales de derechos humanos y estándares interamericanos sobre el derecho a manifestarse públicamente.

Sobre estos derechos fundamentales, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General 34 sobre el artículo 19 del PIDCP precisó que “la libertad de opinión y la libertad de expresión son **condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona**. Son **fundamentales para toda sociedad** y constituyen la **pedra angular de todas las sociedades libres y democráticas**. Ambas **libertades están estrechamente relacionadas entre sí**, dado que la libertad de expresión constituye el **medio para intercambiar y formular opiniones**.” Además, indicó que “la **libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas** que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos.” (CCPR/C/GC/34, 2011, párrs. 1-2. El destacado nos pertenece)

La relevancia del derecho a la protesta social para las sociedades democráticas obliga a los Estados a fomentar, facilitar y promover su ejercicio a través de acciones positivas, pero también los obliga a respetar su ejercicio, lo que se traduce en el deber de abstenerse de restringir ilegítimamente el derecho de protesta y sus derechos conexos. Tal como sostuvo el Comité de Derechos Humanos en su Observación General nro. 37 del año 2020, “dado que **existe una presunción en favor de la facilitación de las reuniones pacíficas, corresponde a las autoridades justificar las restricciones como excepciones legítimas a la norma**.”<sup>63</sup> (El destacado nos pertenece)

Así, en función de este principio, las limitaciones a la protesta social son excepcionales y deben interpretarse restrictivamente y “ello requiere abstenerse de injerencias injustificadas y, cuando

---

<sup>63</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. *Observación general núm. 37*. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 43.

sea necesario, facilitar y hacer posibles esas reuniones".<sup>64</sup> "... **no pueden, por ejemplo, prohibir, restringir, bloquear o interrumpir las reuniones sin una buena razón ni sancionar a los participantes sin una buena causa. En caso de incertidumbre, se debe dar a los participantes el beneficio de la duda**<sup>65</sup> (El destacado nos pertenece)

Además, la Corte IDH, en su opinión consultiva nro. 5, reiterada en la opinión consultiva 6, se refirió a los conceptos de "orden público" o "bien común", que los Estados utilizan para restringir derechos. En este sentido, dijo: "Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, **como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos.** En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. **A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real ( ver el art. 29.a de la Convención ). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática"** que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención ( La colegiación obligatoria de periodistas ( arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos ), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67, reiterado en OC-6/86, párr. 31.

Por esta razón, el sistema interamericano de derechos humanos (CIDH y Corte IDH), desarrolló una serie de requisitos que deben ser considerados para que las restricciones a los derechos de libertad de expresión, de reunión y de asociación sean legítimas. Estos requisitos fueron replicados por la Corte IDH la cual dijo que "... **el derecho de reunión no es un derecho absoluto y puede estar sujetos a restricciones, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias,** por ello, deben estar **previstas en ley, perseguir un fin legítimo** (los cuales están limitados por el artículo 15 de la Convención a la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás) **y ser necesarias y proporcionales**<sup>66</sup> (El destacado nos pertenece).

---

<sup>64</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. *Observación general núm. 37.* Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 7.

<sup>65</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. *Observación general núm. 37.* Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 27.

<sup>66</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco. V. México.* Sentencia del 28 de noviembre del 2018. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Parr. 174.

En este sentido, toda restricción que no esté justificada en los requerimientos previamente mencionados, será ilegítima y contraria a los estándares internacionales de derechos humanos.

Una de las decisiones que tomó la Ministra de Seguridad de la Nación a través de su Protocolo fue la de abordar la protesta social como un delito lo que, desde ya, implica una limitación abusiva y arbitraria sobre el derecho a la protesta social. Sobre esto, la CIDH ha dicho que “... los Estados **deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta** o los actos de desorden **que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación.**”<sup>67</sup>. (El destacado no pertenece)

La criminalización de la modalidad más utilizada en la historia de la democracia en la sociedad argentina para manifestarse (corte de calle o rutas) implica la supresión de un aspecto fundamental para el ejercicio de este derecho: el de poder elegir el modo y lugar de la protesta.

Sobre esto la CIDH sostuvo que “... **ante una posible colisión determinada por el modo de la protesta -cuando supone cortar u ocupar parte de una calzada o ruta-** entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que **el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático.**” (El destacado nos pertenece).

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.

Con estas modificaciones, el Ministerio de Seguridad de la Nación desconoce que “las autoridades deben facilitar la celebración de reuniones, protestas sociales o manifestaciones públicas, garantizándose que puedan ser llevadas adelante, vistas y oídas por el público destinatario en el espacio elegido por los convocantes, para que llegue el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir. Por ello, como regla general el derecho de manifestarse y protestar incluye el derecho de elegir el tiempo, lugar y modo de hacerlo”<sup>68</sup>.

Sobre los cortes de ruta, **la CIDH manifestó preocupación por la vulneración de derechos y las acciones violentas en el marco de las protestas de la provincia de Jujuy** durante los meses de junio y julio del 2023 y **exigieron que el Estado argentino respetara los estándares de uso de la fuerza**. En relación a los cortes de calles y rutas, la CIDH sostuvo: “**se recuerda al**

---

<sup>67</sup> CIDH (2019) Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr.. 208. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

<sup>68</sup> CIDH (2019) Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr.. 73. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

**Estado que estos son modalidades legítimas y protegidas por el derecho a la protesta. Es necesario que se tolere que las manifestaciones puedan generar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica**<sup>69</sup>. (El destacado nos pertenece)

Si bien todas las protestas deben ser facilitadas y garantizadas independientemente del contenido político de sus expresiones y reclamos, **las reivindicaciones de colectivos históricamente discriminados, sub-representados o marginados deben gozar de una protección mayor a la luz del principio de no discriminación**. En esta línea, el Comité estableció que “hay que poner especial empeño en garantizar la **protección equitativa y efectiva de los derechos de grupos o personas que históricamente han experimentado discriminación**”<sup>70</sup>. El Protocolo de la Ministra Bullrich, insistimos, hace caso omiso a este estándar internacional y lejos de brindarles mayor protección, implica una serie de acciones tendientes a obstaculizar cualquier posibilidad de asociarse, reunirse, expresarse y manifestarse públicamente como integrantes de organizaciones sociales.

## **VIII. 2. AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FORMAL, RESERVA DE LEY Y DE MÁXIMA TAXATIVIDAD LEGAL (ARTS. 18; 19 Y ART. 75, INC. 22, C.N.; ARTS. 1, 2 Y 9 Y 30 DE LA CADH-; Y ARTS. 2 Y 9.1, PIDCYP).**

Como ya hemos señalado en esta presentación y también en el punto VI.1.1, el artículo 9 de la CADH, sobre el Principio de Legalidad y de Retroactividad, establece lo siguiente:

**“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.** Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

El artículo 13.2, referido a la libertad de expresión y manifestación, establece:

**2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.**

El artículo 15 sobre derecho a la reunión, establece lo siguiente:

---

<sup>69</sup> CIDH; “Argentina debe respetar estándares de uso de la fuerza provincial durante las protestas en Jujuy”. 20/06/2023, Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

<sup>70</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 37.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. **El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley**, que sean **necesarias en una sociedad democrática**, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Y el artículo 30, de la CADH, sobre las restricciones permitidas a los derechos humanos, establece lo siguiente:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, **no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.**

Muy temprano, el sistema interamericano tuvo que dar respuesta al concepto “ley” previsto en la CADH, por las implicancias que tiene para el ejercicio de los derechos reconocidos y como límite al poder punitivo del Estado. En este sentido, en la OC nro. 6 del año 1986, la Corte IDH, dijo como resolución definitiva lo siguiente:

“...la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

Esto quiere decir, que solo el legislador es quien tiene permitidas la definición de aquellos supuestos que habilitan la restricción de derechos, en el caso, a manifestarse, expresarse, a reunirse.

Para la Corte IDH, la legitimidad de una norma jurídica que tenga la potencialidad de afectar derechos fundamentales está íntimamente ligada con la legitimidad y representatividad de la autoridad de la que emana. En concreto, es en el Congreso Nacional donde se reúnen las diversas fuerzas políticas democráticamente elegidas para delinear la sociedad que pensamos y queremos. Y es por ello que el concepto de leyes al que se refiere el art. 30 de la CADH alude a las normas sancionadas por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento para la sanción de las leyes establecido en las Constituciones locales. Así lo sostuvo el mencionado tribunal internacional, en la Opinión Consultiva 6/86, a la que ya nos hemos referido más arriba.

Al respecto, la Corte IDH, en la citada Opinión Consultiva consideró la relevancia de que las leyes sean dictadas de conformidad con los procedimientos de sanción de leyes previstos en las Constituciones locales, de forma que la afectación de derechos fundamentales no quede al arbitrio del Poder Ejecutivo, rodeándolo así de garantías de protección:

***“... la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través***

*de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.*<sup>71</sup>(El destacado nos pertenece)

Además, la Corte IDH, En el Caso Kimel Vs Argentina la Corte IDH afirmó que **“es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información...cualquier limitación o restricción debe estar prevista en la ley, tanto en sentido formal como material”**. Si la restricción o limitación proviene del derecho penal, “es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Así, deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. El marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano”.<sup>72</sup>

En el citado caso Kimel la Corte reconoció que el derecho a la libertad de expresión puede entrar en conflicto con otros derechos humanos que también requieren de protección y que **“la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad. La solución del conflicto que se presenta entre ciertos derechos requiere el examen de cada caso, conforme a sus características y circunstancias, para apreciar la existencia e intensidad de los elementos en que se sustenta dicho juicio”**.

Ese juicio de proporcionalidad constituye una potestad del sistema de justicia en base a los criterios fijados por la ley, y no de un juicio que el Poder Ejecutivo puede realizar a priori y en abstracto. Es decir, con su accionar el Ministerio de Seguridad no solo invade competencias del Poder Legislativo sino también potestades del Poder Judicial.

Así también, a partir de esa descripción punitiva, el Protocolo 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 indirecta, tales como: el uso de la fuerza (art. 5); el despliegue de tareas de inteligencia, registro y acopio de información personal y organizacional (art. 6); posibles sanciones a las organizaciones como la pérdida de la personería jurídica (art. 8); la utilización de tipos penales destinados a proteger el ambiente (art. 9); la utilización de los organismos destinados a proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes facultados por la ley a adoptar medidas de diverso orden (art. 10); y la amenaza de demandas judiciales de contenido indemnizatorio contra manifestantes y organizaciones sociales que participen activamente de protestas sociales (art. 11).

Como ya anticipamos, la Corte IDH, en el Caso Lagos del Campo, la Corte IDH afirmó que las “restricciones (a la libertad de expresión) tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá

---

<sup>71</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, parr. 22.

<sup>72</sup> Corte IDH, caso Kimel c. Argentina, 2008, cit, párrafo 63 y las citas allí señaladas.

de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa".<sup>73</sup>

### VIII. 3. LA AFECTACIÓN CONCRETA, REAL Y ACTUAL DEL DERECHO A LA LIBERTAD AMBULATORIA, SEGURIDAD PERSONAL E INTEGRIDAD FÍSICA (ARTS. 18 Y 75, INC. 22, C.N.; ARTS. 5 Y 7, CADH; Y ART. 9.1, PIDCYP). LA RELEVANCIA DE LOS PRECEDENTES DE LA CORTE IDH CONTRA EL ESTADO ARGENTINO: BULACIO Y TORRES MILLACURA.

Para poder analizar la afectación concreta del derecho a la libertad ambulatoria, conviene referirnos a los casos Bulacio y Torres Millacura. De acuerdo a esos precedentes de la Corte IDH mencionados, las interceptaciones de una persona por parte de efectivos de las fuerzas de seguridad constituyen acciones que tienen injerencia en la libertad ambulatoria.

Todos los estándares que desarrollaremos a continuación, aparecen confirmados en dos sentencias dictadas por la Corte IDH en los casos Fernández Prieto y Tumbeiro<sup>74</sup>, y Acosta Martínez<sup>75</sup> del año 2020. En ambos procesos, se declaró la responsabilidad internacional del Estado argentino por haber llevado a cabo detenciones arbitrarias contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos. Es imprescindible señalar que dicha declaración de responsabilidad alcanzó a fiscales y jueces que convalidaron procesos de detención nulos.

Así, en el caso "Bulacio" del año 2003, el máximo tribunal internacional sostuvo que *"reconoce la existencia de la facultad, e incluso, la obligación del Estado de "garantizar su seguridad y mantener el orden público". Sin embargo, el poder estatal en esta materia no es ilimitado; su actuación está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho.*"<sup>76</sup>

En este sentido, para la Corte IDH, de acuerdo al art. 7.3 de la CADH, **no serán válidos aquellos motivos o métodos de detención que *"-aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad"***.<sup>77</sup>

Sobre este punto, la Corte IDH remite a reflexiones del Comité de Derechos Humanos en torno a los conceptos de "arbitrariedad" y "contrario a ley", los que deben ser distinguidos e interpretados *"de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, así como también el principio de las "garantías procesales"*. Esto es de absoluta aplicación para el caso que nos ocupa, en el que se intenta pasar por válido y legal un Protocolo que resulta incompatible con el respeto de un conjunto de derechos fundamentales de las personas a título individual y colectivo.

---

<sup>73</sup> Corte IDH, caso Lagos del Campo c. Perú, ya citado, párrafo 98.

<sup>74</sup> Corte IDH, caso Fernández Prieto y Tumbeiro v. Argentina, resuelto el 1 de septiembre de 2020, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_411\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_411_esp.pdf)

<sup>75</sup> Corte IDH, caso Acosta Martínez v. Argentina, resuelto el 31 de agosto de 2020, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_410\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_esp.pdf)

<sup>76</sup> Párrafo 124 de la sentencia del caso Bulacio.

<sup>77</sup> Párrafo 90 de la sentencia de la Corte IDH en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador.

Pero, además, la Corte IDH sostuvo que *“con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a la libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.”*<sup>78</sup> (El destacado y subrayado nos pertenece)

En definitiva, el tribunal internacional toma en cuenta que, más allá de las facultades legislativamente reconocidas, los miembros de las fuerzas de seguridad suelen hacer -en la práctica- un uso abusivo y discrecional de aquellas, lo que vulnera derechos fundamentales de las personas. Dicho de otro modo, se sirven de datos de la realidad para señalar la tendencia de las fuerzas de seguridad al exceso en el ejercicio de sus facultades.

En el caso Torres Millacura, la Corte IDH precisó aún más las obligaciones de los Estados con relación al art. 7 inc. 3 de la CADH. Dijo en concreto que Iván Torres v. Argentina (2011) En particular, y como ya habíamos anticipado, para la Corte IDH la demora resulta ser una privación de libertad física de la persona, aunque sea con fines de identificación, por lo que debe ajustarse a lo que la Convención exige y deben ajustarse a lo que fijen las leyes nacionales. Dijo la Corte IDH en particular, que:

**“Al respecto, el Tribunal considera pertinente recordar que el artículo 7 de la Convención Americana protege contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. En tal sentido, para los efectos del artículo 7 de la Convención, una “demora”, así sea con meros fines de identificación de la persona, constituye una privación a la libertad física de la persona y, por lo tanto, toda limitación a la misma debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, siempre y cuando ésta sea compatible con la Convención.”**<sup>79</sup>

A esto agregaron que *“... la Convención Americana establece que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”. Sobre esta disposición la Corte ha establecido en otras oportunidades que: **nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.**”*<sup>80</sup> De lo anterior se desprende, junto con lo señalado sobre la reserva de ley (supra párr. 74), que una restricción a la libertad que no esté

---

<sup>78</sup> Párrafo 70 de la sentencia del caso Bulacio.

<sup>79</sup> Párrafo 76 de la sentencia del caso Torres Millacura.

<sup>80</sup> Párrafo 77 de la sentencia del caso Torres Millacura.

basada en una causa o motivo concretos puede ser arbitraria y, por tanto, violatoria del artículo 7.3 de la Convención”.<sup>81</sup>

En función de lo señalado en los acápites que critican al contenido del Protocolo, que busca habilitar detenciones sin orden judicial por conductas que no son constitutivas de delitos, la incompatibilidad de la resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad de la Nación resulta más que evidente, en tanto amplía las facultades policiales de detención sin la debida orden judicial con el único objetivo de limitar, desincentivar y perseguir a quienes deseen ejercer su derecho a la protesta social a título individual o de forma organizada. Esta cuestión se suma a la ya analizada violación del principio de legalidad, reserva de ley y máxima taxatividad penal.

#### **VIII. 4. VIOLACIÓN AL DERECHO A LA DIGNIDAD Y A LA INTIMIDAD DE LAS PERSONAS (ART. 19, C.N.; ART. 11, CADH; Y ART. 17, PIDCYP), Y ART. 51 Y 52 DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.**

Las disposiciones que tienden a materializar un amplio acopio de información sobre las personas que participan de las protestas que reúnan las características establecidas en los arts. 1° y 3 del Protocolo generan un riesgo concreto y actual con relación al derecho a la dignidad, privacidad e intimidad de las personas, afectándolos considerablemente. Se autoriza y ordena a funcionarios del gobierno nacional a reunir información sobre las organizaciones que participen de dichas manifestaciones, del número de personas identificadas con ellas, incluyendo sus nombres (en caso de existir resolución judicial sobre ellas).

Insistimos en que se trata de informaciones y datos sensibles, vinculados a la pertenencia y a las creencias políticas de los individuos, y de tareas de inteligencia prohibidas por la legislación nacional.

Todo ello se ve agravado por la circunstancia de que la norma en cuestión no establece cuál es la finalidad de este acopio de información, más allá de algunas escuetas referencias a la adopción de medidas (léase, sanciones) administrativas que se incluyen en el art. 8. Sobre el registro a crearse en relación a las organizaciones que participen de las protestas, y sus adherentes (art. 12), ni una palabra encontramos en la norma respecto de cuál es su propósito.

La Corte Suprema en una reciente acordada sobre escuchas telefónicas señaló que “*Que la Constitución Nacional protege los derechos a la intimidad y privacidad -amparados por los artículos 18, 19 y 75 inciso 22, Constitución Nacional (C.N.); arts. 11 inc. 2° y 21, inciso 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (C.A.D.H.); art. 17, inciso 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (P.I.D.C. P.), art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (D.U.D.H.)-, y art. 52 y ce. del Código Civil y Comercial de la Nación, garantizando una esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales*” (acordada 17/2019, apartado 2). Y agregó: “la protección del ámbito de privacidad resulta uno de los más preciados valores del respeto a la dignidad del ser humano y un rasgo de esencial diferenciación entre el Estado de Derecho y las formas autoritarias de gobierno (arg. «ALITT», Fallos: 329:5266, entre otros)”. (...) “Que el derecho a la privacidad y la consecuente garantía contra su lesión actúan

---

<sup>81</sup> Párrafo 78 de la sentencia del caso Torres Millacura.

contra toda «injerencia» o «intromisión» arbitraria o abusiva en la vida privada de los afectados (conf. art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional; 12 de la D.U.D.H.; art. 11, inc. 2º, C.A.D.H., y 17 inc. 2º P.I.D.C.P.). (...) «La Constitución Nacional veda las intromisiones arbitrarias en la privacidad. De tal modo, las circunstancias y razones que validan la irrupción en el ámbito privado de los individuos deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática (arg. «Halabi», Fallos: 332:111, considerando 25, entre otros y Corte Interamericana de Derechos Humanos, «Caso Escher y otros vs. Brasil», serie C 200, sentencia del 6 de julio de 2009, párrafo 116, y su cita del «Caso Tristán Donoso vs. Panamá», serie C 193, sentencia del 27 de enero de 2009, párrafo 56)». (ver acordada 17/2019, párrafo III, IV y V).

También en esa reciente acordada, señaló cuál ha de ser el método de ponderación de afectaciones al derecho a la privacidad e intimidad: *“El balance entre el derecho de toda persona a no sufrir invasiones a su privacidad y el interés estatal en la persecución penal de un posible delito, debe incluir una necesaria ponderación de los instrumentos escogidos y los fines hacia los que se dirige la específica herramienta investigativa dispuesta en la causa, en cuyo marco corresponde tamizar la medida elegida por los filtros de la necesidad, la adecuación y la proporcionalidad”* (CSJN, acordada citada, apartado VI).

Por otra parte, el art. 51 del código civil y comercial señala que *“La persona humana es inviolable y en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad.”* Y el art. 52 agregó *“La persona humana lesionada en su intimidad personal o familiar, honra o reputación, imagen o identidad, o que de cualquier modo resulte menoscabada en su dignidad personal, puede reclamar la prevención y reparación de los daños sufridos, conforme a lo dispuesto en el Libro Tercero, Título V, Capítulo 1.”*

Es en función de lo señalado, que V.S. debe considerar la afectación que la resolución que se impugna desata sobre el derecho a la dignidad y la intimidad, ya que la habilitación para que se recopilen datos sensibles, sobre materias prohibidas por la Ley de Inteligencia, con la consecuente ampliación de las facultades policiales de identificación de identidad afecta gravemente el derecho a la dignidad e intimidad, y la falta de precisión sobre los objetivos de la Resolución puede dar lugar a la indagación de la intimidad sin justificación válida alguna, tan sólo el control y la intromisión por sí solos, lo que impacta el nivel de reconocimiento de los derechos en discusión.

### **VIII. 5. VIOLACIÓN AL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN (ART. 19, C.N.; ARTS. 1.2. Y 24, CADH; Y ARTS. 3 Y 26, PIDCYP)**

Con relación a la afectación del derecho a la igualdad y a la no discriminación, también vinculado con la intersección de la arbitrariedad en la limitación del derecho a la libertad de expresión y manifestación, tiene un impacto desproporcionado sobre aquellas personas que se organizan para reclamar pertenecen a sector en situación de pobreza o pobreza estructural. La amenaza de quitarles mecanismos de protección social, tiene, por lógicas razones, un impacto diferencial sobre el ejercicio del derecho a la manifestación.

Por un lado, las personas que se manifiestan al momento de su ejercicio estarán ante una situación dilemática ilegal. Porque para su ejercicio tendrán que ponderar la posible sanción sin ley ni proceso, de ser excluidos de mecanismos de protección social, o no marchar y quedarse en sus casas.

Como podrá advertir V.S. esta situación se acerca mucho a la regla construida por la Corte Suprema de Estados Unidos sobre los supuestos de coerción legal a los que pueden ser sometidos algunos grupos en situación de desventaja. De acuerdo con esta: *“Una coerción significa que, o bien, la víctima no tiene alternativa alguna tolerable que no sea cumplir con lo que solicita la otra persona, o, le imposibilita a la víctima realizar un cálculo racional. Esta coerción se debe a: (a) la aplicación de la fuerza física o amenaza, (b) aplicación de coerción psíquica, o, coerción legal o amenaza de aplicarla. Esta situación se ve agravada si la persona presenta cierto tipo de vulnerabilidad: menor, inmigrante, incompetencia mental”*.<sup>82</sup>

Además, para el análisis del presente caso es indispensable recordar que, recientemente, la CSJN advirtió que se deben considerar aquellos supuestos de discriminación indirecta que surgen del impacto desproporcionado que una norma aparentemente neutral pueda tener sobre determinados colectivos. Así, en su sentencia en el caso “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”<sup>83</sup>, de fines de 2017, nuestro Máximo Tribunal señaló la necesidad de considerar el contexto en el que se aplican las normas y sus efectos concretos a los fines de evaluar el principio de igualdad.

Allí, la Corte Suprema sostuvo que, luego de la reforma constitucional de 1994, con la inclusión de las normas internacionales que establecen mecanismos de acción positiva y delimitan categorías sospechosas de discriminación que buscan garantizar la igualdad real de los habitantes, *“... la igualdad debe ahora ser entendida no solo desde el punto de vista del principio de no discriminación, sino también desde una perspectiva estructural que tiene en cuenta al individuo en tanto integrante de un grupo. El análisis propuesto considera el contexto social en el que se aplican las disposiciones, las políticas públicas y las prácticas que de ellas se derivan, y de qué modo impactan en los grupos desventajados.”*<sup>84</sup> (el destacado nos pertenece).

En idéntico sentido, nuestro Máximo Tribunal apuntó que: **“... hay supuestos en los cuales las normas no contienen una distinción sospechosa en sentido estricto, sino que en su literalidad aparecen como neutras porque no distinguen entre grupos para dar o quitar derechos a algunos y no a otros. A pesar de su apariencia - que por sí sola no ofrece ningún reparo de constitucionalidad -, puede ocurrir, sin embargo, que prima facie la norma - aplicada en un contexto social - produzca un impacto desproporcionado en un grupo determinado.”**<sup>85</sup> (El destacado nos pertenece).

---

<sup>82</sup> U.S. Supreme Court UNITED STATES v. KOZMINSKI, 487, U.S. 931 (1988). La traducción es propia

<sup>83</sup> CSJN, “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, 12 de diciembre de 2017, Fallos 340:1795, cons. 18

<sup>84</sup> CSJN, “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, 12 de diciembre de 2017, cons. 18.

<sup>85</sup> CSJN, “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, 12 de diciembre de 2017, cons. 20

Por otra parte, la CSJN también indicó que, para el análisis de constitucionalidad de estos casos, es necesaria la “utilización de criterios de control de constitucionalidad más estrictos que aquel generalmente utilizado para evaluar los casos desde el enfoque tradicional de la igualdad”<sup>86</sup>.

Con toda certeza, una norma que restringe el derecho a la protesta con la intensidad que presenta la Resolución N° 943/2023 debe ser encuadrada en estos parámetros a la hora de evaluar su constitucionalidad y su compatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación.

Es que precisamente los grupos desaventajados, históricamente postergados dentro de la sociedad, son los que más frecuentemente deben recurrir a la protesta a los efectos de difundir sus demandas y planteos, por la ineffectividad que para ellos presentan los mecanismos ordinarios de participación política.

A estas cuestiones se ha referido la Comisión IDH, al señalar que:

*“los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados... los sectores más empobrecidos de nuestro continente confrontan políticas y acciones discriminatorias y cuentan con incipiente acceso a información sobre medidas que afectan cotidianamente sus vidas. Los canales tradicionales de participación a los que deberían acceder para hacer públicas sus demandas se ven muchas veces cercenados... La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es especialmente relevante para los grupos de personas históricamente discriminados o en condiciones de marginalización”* (Comisión IDH, Protesta y Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, Prólogo y párrs. 15 y 23).

La Corte IDH, de manera reciente ha dicho en el caso de radios de las comunidades Mayas c. Guatemala que

*“134. A la luz de las consideraciones anteriores, la Corte ha señalado que “los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas” (...)* *“135. Según la jurisprudencia del Tribunal, el artículo 24 de la Convención también contiene un mandato orientado a garantizar la igualdad material. Así, el derecho a la igualdad previsto por la disposición referida tiene una dimensión formal, la cual protege la igualdad ante la ley, y una dimensión material o sustancial, que determina “la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana”. Por lo tanto, la Corte considera que el derecho a la igualdad ante la ley también implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, “esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las*

---

<sup>86</sup> CSJN, “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, 12 de diciembre de 2017, cons. 19.

*personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación”.*

Ninguna duda cabe, entonces, del impacto desproporcionado que la norma aquí impugnada tendrá sobre estos colectivos históricamente postergados, que son quienes mayor necesidad tienen de recurrir a las reuniones, manifestaciones públicas y protestas sociales. Además, como hemos señalado a lo largo de esta presentación de manera deliberada el protocolo establece un mecanismo de persecución basada en la opinión política de aquellas personas que se manifiestan y organizan para reclamar, o en la actividad sindical. Esa persecución debe también ponderarse en función de la existencia de colectivos históricamente discriminados.

## **IX. PRUEBA**

### **1. INFORMATIVA**

Con el objeto de que VS pueda realizar un análisis circunstanciado de los fundamentos y objetivos de la norma atacada, entendemos conveniente se ordene a la accionada acompañar las actuaciones administrativas, impulsadas por el Ministerio de Seguridad o la dependencia que corresponda, que hayan llevado a la adopción del Protocolo previsto en la resolución 943/2023.

### **2. DOCUMENTAL**

- Copia simple estatuto del Centro de Estudios Legales y Sociales, 2023.
- Copia simple de Poder general a favor de Paula Litvachky.
- Copia simple de Poder general a favor de Diego Ramón Morales.

## **X. RESERVA DEL CASO FEDERAL**

Eventualmente, para el caso de que se rechace el planteo interpuesto, hacemos formal reserva de caso federal por encontrarse en juego derechos y garantías fundamentales de todo Estado de Derecho, entre las cuales se encuentran el principio de división de poderes (art. 1, 99 y 75 C.N.) el derecho a la libertad de expresión, manifestación y protesta (arts. 1, 14, 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2, 13 CADH), el derecho de reunión (art. 15 de la CADH), el deber de brindar especial protección a los niños, niñas y adolescentes (art. 75.23 C.N.; art. 19, CADH, arts. 2 y 6 de la CDN), el principio de máxima taxatividad legal y legalidad formal (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2 y 9, CADH-; y arts. 2 y 9.1, PIDCyP), el principio de no regresividad en la protección y garantía de los derechos humanos (arts. 75, inc. 22 e inc. 23, CN; art. 26, CADH; y art. 2.1, PIDESC) y la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación (arts. 16 y 75.22 CN, 1 y 24 CADH, 2.1 y 26 PIDCyP, 2.2 PIDESC, 7 DUDH y 2 DADDH).

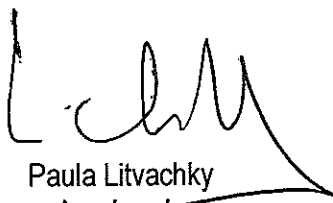
## XI. PETITORIO

Por las consideraciones de hecho y derecho expuestas a lo largo del presente, esta parte solicita al Sr. Juez:

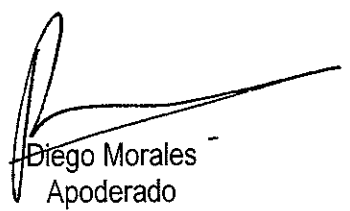
1. Tenga por presentada, en legal tiempo y forma, esta acción de amparo;
2. Certifique la presente como acción colectiva, nos designe como adecuados representantes del colectivo identificado y ordene la inscripción de este amparo colectivo en el Registro Públicos de Procesos Colectivos y se publique en el Boletín Oficial;
3. Tenga por producida la prueba documental acompañada y ordene a la parte demandada a que aporte la prueba informativa requerida por esta parte;
4. Se haga lugar al amparo, se declare la nulidad, inconstitucionalidad e incompatibilidad de la Resolución Ministerial nro. 943/2023 que aprobó el PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN, con la Convención Americana de Derechos Humanos y demás tratados internacionales de derechos humanos mencionados en esta presentación. Consecuentemente, solicitamos al Sr. Juez que ordene la anulación y disponga su inaplicabilidad en todo el territorio de la República Argentina;
5. Teniendo en cuenta los intereses en juego y la premura en la resolución de este expediente, y atento a la inminencia de la feria judicial, dejamos desde ya planteada la necesidad de que se establezca la habilitación de la feria para el trámite del presente proceso colectivo;
6. Se condene en costas a la demandada.

Proveer todo de conformidad,

QUE SEA DERECHO.



Paula Litvachky  
Apoderada  
Directora Ejecutiva  
CELS




Diego Morales  
Apoderado  
Director Área de Litigio y Defensa Legal  
CELS

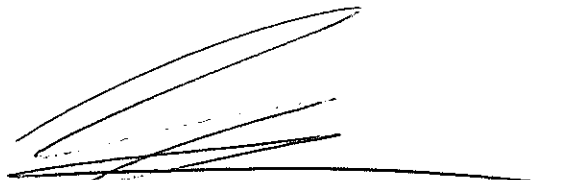


Fabián Murúa  
Abogado integrante del Equipo de Salud  
Mental  
CELS

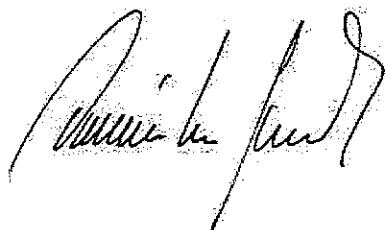
Florencia Iní  
Abogada integrante del Equipo de Seguridad  
Democrática y Violencia Institucional  
CELS



Agustina Loret  
Abogada  
CELS  
T°120 F°361, C.P.A.C.F.



Tomás Griffa  
Abogado  
CELS  
(T°125, F°695, CPACF)



Damián Loreti  
Abogado  
T°31 F°821, C.P.A.C.F.  
Secretario Comisión Directiva  
CELS



Bárbara Juárez  
Abogada  
CELS  
T° 142 y F° 677 CPACF