

## **INTERPONEN ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD. MEDIDA CAUTELAR URGENTE.**

Al Juzgado Federal con Competencia Electoral:

**MARÍA CELESTE FIERRO**, DNI 31.404.657; diputada de la Legislatura de la CABA por el MST en el Frente de Izquierda Unidad y autoridad del partido **Nueva Izquierda Distrito Capital Federal**, conjuntamente con la abogada apoderada Dra. Mariana Chiacchio, T° 99 F° 781 CPACF, también apoderada del partido **MOVIMIENTO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES** Distrito Capital Federal, domiciliadas en Perú 439 CABA, domicilio electrónico 27241711434, con el patrocinio letrado de la Dra. Claudia Leños Parada, T° 100 F° 940 CPACF, domicilio electrónico 27929201871, a V.S. nos presentamos y decimos:

### **I. OBJETO**

1. Venimos a promover **acción declarativa de inconstitucionalidad** en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra el Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Seguridad, con domicilio en Gelly y Obes 2289 CABA, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución 943/2023 de fecha 15 de diciembre del corriente año, en cuanto el contenido del llamado PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN lesiona derechos y garantías de carácter constitucional.

A efectos de no tornar ilusoria la referida petición, se requiere el dictado de una **medida cautelar urgente** para que, hasta que se resuelva el fondo de la cuestión, el PEN se abstenga de aplicar en las protestas callejeras tal protocolo.

La acción se inicia en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la Ley 23.298 y en mérito a las consideraciones de hecho y de derecho que seguidamente expondremos, con expresa imposición de costas a la demandada.

2. Por los fundamentos que se explicarán más adelante y a fin de asegurar la vigencia de los derechos constitucionales y la plena vigencia del Estado de derecho, con carácter previo solicitamos a V.S. que decrete en forma urgente una **medida cautelar** por la cual suspenda la aplicación de la Resolución 943/2023 hasta tanto se resuelva en definitiva en el presente juicio.

## **II. COMPETENCIA**

La competencia para entender en la presente causa surge expresamente de lo dispuesto por el art. 6 de la Ley 23.298, en virtud de las facultades conferidas a este juzgado en tanto es competencia de los juzgados federales con competencia electoral *“el contralor de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos sus autoridades, candidatos, afiliados y electores en general”*.

## **III. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

Nos encontramos legitimados para accionar en atención a lo previsto por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la Ley 23.298, en tanto la aplicación del reciente Protocolo lesiona con ostensible arbitrariedad e ilegalidad los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, tratados internacionales y leyes de carácter nacional.

## **IV. FUNDAMENTOS**

### **1. La resolución que se impugna amenaza nuestros derechos políticos**

Por empezar, la Resolución resulta inconstitucional porque viola lo establecido en el art. 99 inciso 3 CN: *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.”*

A la vez contraría la legislación vigente en la materia en cuanto a derechos, obligaciones y sanciones de los partidos políticos en el plano colectivo. A su vez, en el plano individual, con su implementación amenaza el menoscabo en el

ejercicio legítimo del derecho a las libertades de expresión, asociación y reunión, el derecho de peticionar a las autoridades, y el derecho de protesta tanto de las organizaciones como de las personas afiliadas y simpatizantes.

Asimismo, viola el derecho a ejercer la divulgación de nuestro programa político en el espacio público y propone sanciones pecuniarias no previstas en la Ley 26.215, constituyendo así una flagrante violación a los derechos reconocidos en la CN (arts. 14, 14 bis, 18, 19, 33, 38).

Ello conduce a la necesidad urgente de que V.S. tache de inconstitucional el texto legal impugnado, en tanto el mismo a través de su aplicación restringe y altera de un modo manifiesto e ilegítimo derechos subjetivos de esta parte y de rango constitucional, como ser el derecho de asociación, el derecho a la libre expresión, a la defensa en juicio; como así también son contrarios a los principios de legalidad, reserva, culpabilidad, lesividad, inocencia, *pro homine*, máxima taxatividad, responsabilidad penal personal; todo ello de conformidad con las argumentaciones de hecho y derecho que pasaremos a exponer.

Existe presunción fundada de que al implementar esta norma se atacarán los derechos constitucionales de nuestro partido y las personas que lo integran, ya que la misma tiene el fin único de limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a los derechos de reunión y de peticionar a las autoridades, así como prevé la aplicación de sanciones no previstas en la legislación vigente sobre partidos políticos. El daño que causa la norma impugnada amenaza con privar el ejercicio de derechos de rango supra constitucional.

A través de la Resolución 943/2023, el PEN pretende impedir a las agrupaciones políticas, y toda agrupación de personas que pretenda expresar un reclamo político o social en modo de protesta o petición, y sanciona tanto a personas como a partidos políticos u organizaciones.

En concreto, autoriza a reprimir una manifestación política, una marcha sindical por aumento salarial o contra despidos, una protesta vecinal por un corte de luz o un tarifazo, o de jubilados en defensa de sus haberes, o de mujeres contra un femicidio, o de ambientalistas contra el extractivismo, una sentada estudiantil,

una Marcha del Orgullo LGBT y hasta un desfile de boy scouts en algún puente de jurisdicción federal. La propia Bullrich, que cortó avenidas durante la cuarentena, que participó en “banderazos” opositores al gobierno de turno y que cortó rutas contra las retenciones al agro o en favor de la familia Etchevehere, ahora pretende criminalizar a toda expresión popular.

Asimismo, se punitiviza la difusión de ideas políticas de nuestra agrupación en la vía pública, lo cual atenta contra la primera parte del art. 38 de la CN, que reza: *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”*. El Protocolo criticado punitiviza el funcionamiento libre y democrático del partido, también la difusión de ideas y de hecho pone en jaque en forma autoritaria al sistema democrático establecido en la CN.

La movilización callejera pacífica forma parte del accionar político cotidiano de nuestra y de todas las organizaciones partidarias, así como de los movimientos sociales, los sindicatos y demás organizaciones populares desde la existencia misma del orden democrático. Es la manera más utilizada en nuestro país para petitionar a las autoridades y también, como partido, para difundir nuestro programa político.

La manifestación callejera es parte fundamental de todo sistema político que se considere realmente democrático. Por ejemplo, sin oposición y con la única difusión pública posible por parte del oficialismo gobernante, los derechos políticos quedan restringidos sólo a la mera expresión mediante el sufragio, hecho que reduce y limita el ejercicio genuino de la democracia.

En virtud de la historia reciente de la Argentina, a 40 años de la última dictadura militar genocida corresponde subrayar el enorme valor que significa la vigencia de los derechos humanos y democráticos, que deben prevalecer y ser custodiados en forma permanente.

Nuestro partido político en particular, y tantos otros que utilizan el espacio público como forma corriente de manifestación, expresión y difusión de sus ideas, son amenazados con graves sanciones tanto penales como pecuniarias, todo lo cual pone en grave riesgo el orden democrático vigente. Nuestro partido político es claramente opositor al gobierno nacional, motivo por el cual nos solemos manifestar en la vía pública para peticionar en contra de las medidas que consideramos antipopulares y para expresar nuestras propuestas alternativas. Dichas manifestaciones se realizan obviamente con ocupación circunstancial del espacio público, que es la manera tradicional en la que nuestro pueblo -y toda la humanidad- en los regímenes democráticos hace saber a las autoridades su opinión sobre las medidas y el rumbo del gobierno.

La resolución atacada penaliza la ocupación del espacio público en toda forma de manifestación pacífica, limitando así los derechos constitucionales de reunión, de peticionar a las autoridades y la libertad de expresión. Asimismo, viola el art. 28 de la CN, que impide al Poder Ejecutivo reglamentar derechos pasando por sobre el Poder Legislativo.

Con el argumento de la *colisión de derechos*, en nombre del supuesto "orden" y la "higiene urbana", se atacan derechos consagrados en la CN y los tratados internacionales de derechos humanos. En los fundamentos del protocolo que cuestionamos, la ministra Patricia Bullrich señala que "*la interrupción del tránsito en rutas, autopistas y otras vías transitables ha derivado en una situación insostenible para la población que sufre esos actos ilícitos*", omitiendo que existe una *jerarquía de derechos*, no sólo cuando están en juego derechos sociales alimentarios o básicos sino también cuando se trata de derechos políticos consagrados en tratados internacionales que un Estado de derecho no puede soslayar.

Los derechos aquí en debate forman lo que Roberto Gargarella denomina el *núcleo duro de la democracia*. Es decir, si no se reconocen y aseguran, peligra el resguardo de todo el resto de derechos y garantías constitucionales. Por caso, citamos los reclamos por trabajo y salario, vivienda, comida, educación, derechos de género y otros que si han llegado a tener reconocimiento normativo se debe a

la movilización de los sectores afectados. Mal se puede entonces en un Estado de derecho pretender prohibir y criminalizar la movilización callejera.

El **art. 1** de la Resolución 943/23 dispone la intervención de las fuerzas de seguridad ante *“el impedimento al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación”*. En concreto, es una amenaza de represión a cualquier manifestación pública.

El **art. 2** dispone que *“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”*. Así, por la simple y arbitraria voluntad del PEN y su ministra de Seguridad, toda manifestación callejera pasó de un plumazo de ser un arco de derechos democráticos a configurar un delito en flagrancia, de modo que peligró la libertad e integridad física de las personas que se manifiesten.

Según el art. 285 CPPN: *“Habrá flagrancia si el autor del delito fuera sorprendido en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después, si fuera perseguido o tuviera objetos o presentase rastros que permitieran sostener razonablemente que acaba de participar de un delito”*. De allí se deduce que las marchas, piquetes y demás medidas son resguardadas constitucionalmente, no existiendo entonces la posibilidad de aplicar esa calificación ya que no constituyen delito. No puede aplicarse un procedimiento especial para sustanciar procesos sobre conductas que no son antijurídicas sino, por el contrario, amparadas por las leyes, los Tratados de Derechos Humanos y la CN.

En su **art. 3**, la resolución reza: *“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” (subrayados nuestros)*. Aquí se apunta a punir toda forma de manifestación callejera, conlleve o no peligro, ya que toda concentración o marcha implica *“disminuir el ancho”* de la arteria, sea de modo total o parcial.

A diferencia de lo que respondió la ministra cuando el periodismo le preguntó por los alcances del protocolo, su redacción abierta y sin excepciones permite reprimir, multar y criminalizar también a procesiones religiosas, maratones deportivas o eventos culturales. Es más: según el protocolo *“no se tomará en cuenta... el hecho de que los perjudicados tuvieran otras vías alternativas de circulación”*. O sea, autoriza a reprimir aun si el corte no impide circular.

La mención de *“impedir el ingreso a empresas”*, que parece dirigida a poder reprimir por ejemplo un piquete gremial frente a despidos, omite que esa medida de fuerza tanto en el interior de empresas como en sus puertas es un derecho garantizado por la CN y por reiterados dictámenes de la CIDH, de cumplimiento vinculante para el Estado argentino. La Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA) cuestionan el protocolo porque *“otorga poderes desmedidos a las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales para intervenir en manifestaciones y bloqueos de vías de circulación, socavando de forma flagrante los derechos fundamentales de las personas y organizaciones sindicales”*<sup>1</sup>.

El **art. 4** vuelve al criterio discrecional y totalitario de justificar la represión *“hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación”*, no bastándole la posibilidad de vías alternativas ni de liberación parcial.

En su **art. 6** señala como un deber de las fuerzas policiales y de seguridad el identificar a quienes participen de la acción, sea como simples asistentes o *“instigadores”*, líderes y organizaciones. Según la norma criticada, quien se manifieste sería considerado como *delincuente*, tanto en el plano individual como colectivo. Dicha presunción no resiste ni el menor control de legalidad. Por un lado, pretende borrar de plano el legítimo derecho a la libertad de reunión, libertad de expresión, de asociación y de peticionar a las autoridades, que tienen jerarquía constitucional. A la vez, la norma tiene un determinante rasgo

---

1 <https://ctaa.org.ar/la-csi-y-la-csa-rechazan-la-resolucion-del-gobierno-argentino-que-criminaliza-la-protesta-social/>

discriminatorio y estigmatizante: quien se reúna en el espacio público va a ser reprimido, detenido, multado y perseguido penalmente.

El **art. 7** avanza también contra los transportistas, que son los que suelen trasladar manifestantes y la parafernalia partidaria, banderas, banderines, batucadas, equipos de sonido y pancartas con las consignas políticas. Allí se señala a los conductores como partícipes de un delito y por ende también serían detenidos y encausados. Nos preguntamos cual sería el delito, ya que la manifestación callejera no se encuentra tipificada en el Código Penal. En cuanto a este tópico y, como dijimos antes, no puede haber participación en los términos de los art. 45 y 46 del Código Penal para los casos que la ministra Bullrich pretende aplicar, toda vez que las conductas mencionadas no están alcanzadas por el derecho penal y por tanto no existe modo de imputar en los términos de *participación criminal* a quienes, como los transportistas, trasladan personas o elementos para llevar a cabo las protestas, marchas y demás reclamos en ejercicio y defensa de derechos de raigambre constitucional.

El **art. 8** ordena la identificación de los “autores, cómplices, instigadores y organizadores”, “*ya se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos*” que participen en manifestaciones, y la remisión a la autoridad de aplicación competente para la aplicación de sanciones, en sintonía con el **art. 12**. Es persecutorio contra toda organización y militante popular. Suponemos en nuestro caso que la autoridad competente sería la Justicia Federal con Competencia Electoral. Como partidos políticos las únicas sanciones pasibles de aplicarse son las determinadas en las leyes de la materia. Mal podría V.S. sancionarnos por una disposición del Poder Ejecutivo de turno, que además es contraria a la totalidad de derechos y garantías constitucionales.

El **art. 9**, que se supone penalizaría una posible quema de cubiertas por “ocasionar daño ambiental”, cae en el absurdo. Que no nos venga a hablar la ministra Bullrich de que cuida el ambiente. En realidad, su protocolo pretende ser utilizado para perseguir las protestas de organizaciones ambientalistas que se expresan en contra de medidas gubernamentales que alientan la megaminería,

el fracking, la deforestación, los transgénicos y agrotóxicos, la exploración *off shore*, todas prácticas extractivistas de saqueo y contaminación inmensamente más dañinas para el ambiente “en los términos de la Ley 25.675” que prender fuego dos neumáticos un rato en alguna ruta.

El **art. 10** es otro absurdo, que apunta a estigmatizar y punir a los progenitores que llevan niños o adolescentes a la concentración, denunciándolos “a la autoridad a cargo de la protección de los menores”. Si van con sus niños a la marcha, y en general son las madres, no es por poner en “riesgo su integridad física y en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educativos”, sino simplemente porque no tienen con quién dejarles y porque a veces de esas mismas movilizaciones depende la supervivencia de todo el grupo familiar. Es inédito en democracia que el gobierno pretenda impedir la libertad ambulatoria de una familia.

En su **art. 11** se llega al disparate de pretender que las personas y organizaciones paguen los costos del operativo policial desplegado, en carácter de “resarcimiento”. Tampoco resiste el mínimo control de legalidad, ya de aplicarse se estaría privatizando las fuerzas de seguridad lo cual es incompatible con el sistema democrático vigente en nuestro país.

El **art. 12** crea un registro de organizaciones que participan en acciones. Como organizaciones políticas legalmente reconocidas consideramos que la aplicación de esta resolución limita nuestra participación y la de la totalidad de las personas en el sistema democrático, que encuentran en la expresión callejera un espacio cotidiano entre las instancias electorales para hacer oír su opinión sobre las políticas de gobierno.

## **2. Restricción al normal desenvolvimiento partidario**

El art. 38 de la CN, en su parte pertinente, reza que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la

*competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”.*

La CN es clara cuando dice que el ejercicio de las actividades de los partidos políticos **es libre** dentro del respeto a la Constitución. En el marco de una democracia auténtica, la expresión callejera es de las formas más usuales de actividad social en general y político-partidaria en particular. Es en la calle donde se peticiona a las autoridades, donde se realiza propaganda y donde las personas se agrupan en torno a consignas políticas. Por tanto, la criminalización de la manifestación callejera resulta contraria al art. 38 de la CN.

No invalidar la aplicación del protocolo en cuestión implicaría por parte del poder de turno la persecución hacia los grupos opositores, usando la fuerza represiva estatal, criminalizando el accionar legítimo de quienes usamos la manifestación en el espacio público como un canal democrático de expresión.

Instala el protocolo la represión, el seguimiento, el espionaje, el registro, y la penalización de quienes puedan ocupar el espacio público.

Se arroga el PEN la suma de los tres poderes estatales. Por un lado, aplica un mecanismo represivo y antidemocrático vía una resolución ministerial. A la vez, pretende aplicar el Código Penal vía su interpretación del art. 194, lo que a su vez contraría la jurisprudencia sentada por la Cámara de Casación Penal en el fallo Natera Gatti. Allí se tiene establecido que no existe el delito del art. 194 cuando se marcha y se obstruye el tránsito, sea donde sea, porque se trata del ejercicio legítimo de un derecho consagrado.

Aplicar el protocolo implicaría un ataque a nuestras organizaciones en particular como partidos políticos, directamente reprimiendo con la fuerza policial cualquier manifestación, limitando nuestra participación únicamente a la contienda electoral. Además, se avanza ilegalmente sobre los partidos políticos al imponer sanciones no previstas en ninguna ley.

En ese sentido, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU, Maina Kiai, sobre el derecho a la protesta ha dicho: *“Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sirven*

*de cauce para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son elementos esenciales de la democracia, pues mediante su ejercicio los hombres y las mujeres pueden 'expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos' (Resolución 15/21 del Consejo, preámbulo). Dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos".*

Se entiende por *reunión* la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca a manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los gobiernos y los Estados.

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son fundamentales para que los individuos y los grupos de individuos participen en los asuntos públicos. Mediante el ejercicio de esos derechos las personas pueden unir sus preocupaciones e intereses y hacerlos conocer y procurar moldear una gobernanza para que resuelva sus problemas. Por ejemplo, esos derechos son esenciales para hacer campañas y participar en mítines públicos, formar partidos políticos, participar en actividades orientadas a informar a los votantes, emitir votos, observar y vigilar la celebración de elecciones y hacer que los candidatos y los funcionarios electos rindan cuentas.

En ese sentido el Relator Especial hace hincapié en el rol de las asociaciones en general, y en particular en los partidos políticos como vehículos centrales a través de los cuales los individuos pueden participar en la gestión de los asuntos

públicos, más allá de los representantes que han elegido. Los partidos políticos tienen un papel esencial que desempeñar “en lo que respecta a asegurar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”<sup>2</sup>. El protocolo es un ataque a los derechos democráticos porque propone, entre otras, la criminalización de partidos políticos opositores.

### **3. Criminalizar la protesta social: un grave peligro antidemocrático**

La represión, criminalización, espionaje y persecución a las personas y organizaciones que se movilizan en el espacio público, sean partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, centros de estudiantes o vecinos/as por parte del PEN, como plantea la Resolución 243/2023, contraría el núcleo del sistema democrático vigente. En la Argentina, los derechos humanos o fundamentales se encuentran, al menos en el plano discursivo, entre los “pilares de la democracia”. A partir de esa premisa, la medida en que esos derechos sean respetados o avasallados por el Estado resulta proporcional a la robustez del actual régimen democrático.

Como premisa general, consideramos que ha sido y es mediante la movilización y la protesta que los sectores populares fueron conquistando los derechos humanos y todos los demás derechos. Desde el sufragio universal hasta la jornada laboral de ocho horas, y desde la caída de la última dictadura en nuestro país hasta las leyes de matrimonio igualitario y de IVE, sólo por dar algunos ejemplos, todos esos avances se lograron como fruto de intensas luchas, movilizaciones masivas, huelgas y otras acciones populares.

En el caso de la Argentina, la ocupación del espacio público con el objetivo de demandar y presionar a los representantes políticos es parte constitutiva de nuestro mito fundacional como Estado-nación. “¡El pueblo quiere saber de qué se trata!”, se gritaba allá por 1810 durante la Revolución de Mayo. Y no fue sólo para demandar transparencia en los actos de gobierno, sino para exigir la anulación

---

<sup>2</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation*, Varsovia/Estrasburgo, 2011), párr. 9.

de la junta virreinal opuesta a la decisión independentista del Cabildo Abierto del 22 de mayo. Es decir, en concreto, para contrariar la decisión oficial.

Los derechos a la vida, la salud y la educación, a la igualdad y la dignidad, al trabajo y el salario dignos, o a vivir en un medioambiente sano; entre otros, están consagrados por la CN, tratados internacionales, leyes y demás normativas. El goce de esos derechos, entonces, no está debidamente garantizado para numerosos sectores sociales que se encuentran en desventaja, acuciados por el hambre, amenazados de perder sus empleos por las políticas de “ajuste motosierra” llevadas a cabo por el gobierno nacional. Ante este escenario, y máxime cuando el propio oficialismo augura un aumento de la pobreza, las tarifas y la inflación, tendrán inevitablemente lugar distintas formas de protesta social para obtener el goce efectivo de tales derechos. Las carencias y el descontento que padecen los sectores populares más postergados o en conflicto con el poder constituido, encuentran en la reunión y en la manifestación pública, con la esperanza de obtener solución a sus reclamos, el principal canal de expresión frente a las autoridades.

Por caso, la CN en su art. 14 reconoce a todos los habitantes del país el derecho a la protesta: explícitamente, *a peticionar a las autoridades*. Asimismo, reconoce los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita, de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, asociarse con fines útiles, enseñar y aprender. El art. 14 bis reconoce los derechos sociales, otorgando especial protección al trabajo: el derecho a condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagos, retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Luego reconoce el derecho de huelga, y a la estabilidad de los representantes gremiales. Y por último, los derechos a la seguridad social y a la vivienda digna.

Si bien la Carta Magna consagra en su letra todos estos derechos básicos, en realidad no todas las personas acceden a ellos, e incluso algunos -como participar en las ganancias de las empresas, controlar la producción y colaborar en la dirección- son vistos desde el poder como cuestionadores del orden socio-económico establecido.

Así las cosas, toda vez que la pobreza y la exclusión social avanzan a escalas enormes, sumado a salarios y jubilaciones cada vez más deteriorados frente a la inflación, con mínimo acceso al trabajo y la vivienda, es inevitable el conflicto social. Es decir, cuando se deterioran las condiciones de existencia porque el propio gobierno de Milei anuncia un largo período de *estanflación*, o cuando los sectores más desventajados ya no quieren seguir sumergidos o discriminados, se desata la protesta social.

Al hablar de derechos humanos nos referimos a derechos reconocidos en la CN y también en los tratados internacionales, que por aplicación del art. 75 inciso 22 (antiguo art. 67 inciso 19) a partir de la reforma de 1994 han adquirido jerarquía constitucional; como lo dice el texto, "*jerarquía superior a las leyes*". Su primacía por sobre toda otra norma se ha visto reforzada en el plano jurídico a partir de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, en 2015, dado que la nueva redacción de su art. 2 obliga a interpretar la ley en consonancia con los tratados internacionales de derechos humanos<sup>3</sup>. En razón de lo dicho, corresponde preguntarse por qué, en abierto contraste con esa aparente "robusta" protección a los derechos fundamentales de las personas, el Estado busca perseguir, castigar y reprimir a quienes pretenden ejercerlos y/o a quienes peticionan por ellos.

A lo largo de toda nuestra historia, una y otra vez se repiten los hechos de represión policial y militar contra manifestaciones o huelgas, por no citar las masacres, golpes de Estado y hasta delitos de lesa humanidad y genocidio. En el

---

<sup>3</sup> "*La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento*" (disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#2>).

siglo XIX tuvimos al militar genocida Julio Roca, que no casualmente el PEN hoy reivindica y en el siglo XX otras matanzas de pueblos originarios como en Napalpí (1924) y Rincón Bomba (1947), y masacres ante grandes luchas obreras como las de Plaza Lorea (1905), la Semana Trágica (1919), la Patagonia Trágica (1921/22) y el ingenio La Forestal (1921). Al accionar represivo militar, policial y/o de las fuerzas de seguridad a veces se le sumó el de grupos parapoliciales o paramilitares, desde la oligárquica Liga Patriótica Argentina (1918) o los grupos “gorilas” antiperonistas (1955) hasta la banda de ultraderecha Triple A (Alianza Anticomunista Argentina), formada al amparo del gobierno de Perón, que asesinó a casi 1.500 activistas populares (1974-1977). La represión policial o mediante fuerzas de seguridad es el principal mecanismo del Estado para cercenar y violar el derecho básico a la protesta.

El fundamento aquí utilizado en aras de justificar la represión estatal es la existencia de un conflicto o *colisión de derechos*. En especial, esto sucede ante medidas de lucha como los cortes de rutas o calles. Allí suelen entrar en conflicto derechos básicos como el derecho a expresarse; el de organizarse, reunirse, reclamar y peticionar a las autoridades constituidas; de transitar y comerciar libremente; de preservar intacta la propiedad privada; el de contar con una sociedad tranquila y ordenada<sup>4</sup>. Por supuesto, no se trata de asumir una falsa equidistancia o neutralidad: en nuestra opinión, la prioridad les pertenece a las demandas sociales vitales.

Ya se ha acudido en el pasado al termino del “enemigo interno” con tal de reprimir la protesta y las libertades democráticas. El errado mecanismo de confrontar derechos contra derechos, en general los derechos de expresión o de peticionar a las autoridades contra el derecho al libre tránsito, ha sobrevalorado a este último en perjuicio de los primeros.

Los derechos son concebidos como inviolables y lo son en la medida que se les reconoce la capacidad de resistir los embates de cualquier grupo con

---

4 Gargarella, Roberto; *El derecho a la protesta, el primer derecho*. Buenos Aires, 2005. Ed. Ad Hoc, pág.41.

independencia de su poder, así se trate del propio gobierno. De ese modo, los derechos tienden a permitir que cada individuo se desarrolle libremente en su plan de vida y ello porque se asume que cada persona tiene tanta dignidad moral como las demás<sup>5</sup>. Lamentablemente en esta democracia representativa y restringida que transitamos, los derechos humanos carecen del status privilegiado que merecen.

Tampoco podemos olvidar que el protocolo que aquí cuestionamos fue anunciado a escasas horas de haberse lanzado un brutal plan de ajuste económico por parte del ministro nacional de Economía, que afecta a millones de personas de la clase trabajadora, sectores medios y populares. En realidad casi no habría piquetes, cortes de ruta ni movilizaciones si los gobernantes dieran rápidas y efectivas respuestas sociales a los reclamos sociales, en vez de más hambre y represión como se anuncia.

#### **4. El marco internacional vigente en la materia**

El derecho a la protesta social es un derecho humano, integrado por el *derecho a peticionar ante las autoridades, la libertad de expresión y el derecho de reunión*. Además de la CN, se encuentra amparado por el derecho internacional en materia de derechos humanos. Al otorgar rango constitucional a los tratados internacionales, el art. 75 inciso 22 de la Carta Magna los incorpora al derecho vigente. Dicho esto, en toda democracia que se precie como tal se deben garantizar los derechos humanos para todas las personas y en forma efectiva. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que *“la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los*

---

5 Id. nota 3, pág. 38.

*que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”<sup>6</sup>.*

Los derechos a la libertad, de reunión pacífica y de asociación sirven de cauce para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son elementos esenciales de la democracia. Según el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, mediante su ejercicio las personas pueden *“expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos”<sup>7</sup>*. Un relator especial del Consejo agrega: *“Dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos”<sup>8</sup>*.

En el sistema universal de derechos humanos, al derecho de reunión lo reconocen la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 21, como derecho a la libertad de reunión pacífica<sup>9</sup>), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, inc. ix) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15). El PIDCP tutela además la libertad de asociación (art. 22), así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 8).

---

6 *Opinión Consultiva OC 6/86, 9/5/86. Serie A N° 6, párr.21* (disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha\\_opinion.cfm?nId\\_Ficha=13&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nId_Ficha=13&lang=es)).

7 Resolución 15/21, Preámbulo (disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/RES/15/21>).

8 Informe del Relator Especial Maina Kiai, mayo 2012, pág. 5 (disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf)).

9 El *derecho de reunión* pacífica tutela la congregación temporal de personas en un espacio público o privado con determinada finalidad, por ejemplo una asamblea, manifestación, corte de calle, huelga o acampe. Es una forma habitual de visibilizar reclamos sociales y formular peticiones a las autoridades.

En el sistema interamericano, el derecho de reunión se tutela en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 20) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 15).

En el sistema universal, el derecho a la libertad de expresión está plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), el PIDCP (art. 19) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5).

En el sistema interamericano, lo reconocen la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) y la CADH (art. 13 sobre la libertad de pensamiento y expresión).

Completan el derecho internacional de derechos humanos todas las recomendaciones, observaciones y jurisprudencia de los organismos internacionales a cargo de preservar la aplicación de tales pactos y convenciones. Ejemplos de ello son el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Comité de Derechos Humanos, integrados por especialistas independientes, que supervisan respectivamente el cumplimiento del PIDESC y del PIDCP por sus Estados parte. Se trata de opiniones consultivas, fallos y recomendaciones dirigidas a los Estados a fin de garantizar la efectiva aplicación de las garantías.

En el sistema americano, similar rol, cumplen los informes y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recientemente la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión *“recuerdan que la desconcentración de las manifestaciones pacíficas por la fuerza es una interferencia directa sobre este derecho y, además, puede afectar la vida o integridad de las personas. Y llaman al Estado de Guatemala a cumplir con su deber de respetar, facilitar y garantizar los derechos humanos, así como tomar medidas concretas para garantizar el derecho a la protesta y abstenerse de criminalizar a quienes participan en ella. En democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las*

*manifestaciones sociales y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público”<sup>10</sup>.*

Ha dicho la CIDH en su pronunciamiento del 20/6/2023 sobre las protestas en Jujuy: *“las fuerzas de seguridad del Estado tienen un rol fundamental en garantizar la seguridad de quienes se manifiestan sin ningún tipo de represión directa o detención arbitraria, así como brindar seguridad general a la sociedad en su conjunto. El Estado debe esclarecer posibles excesos en el uso excesivo de la fuerza con la debida diligencia. Igualmente, debe asegurar que los agentes de la fuerza pública mantengan información que permita identificar la cadena y ejecución de órdenes. En cuanto a los cortes de ruta, se recuerda al 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. En ese sentido, el ‘grado de tolerancia’ adecuado no puede definirse en abstracto y, por lo tanto, corresponde examinar las circunstancias particulares de cada caso. De esa manera, la CIDH insta a Argentina a establecer procesos de diálogo transparentes y voluntarios, que incluyan a las autoridades tradicionales locales, con el fin de abordar las demandas de los pueblos indígenas. En particular, hace un llamado a las autoridades locales de la Provincia de Jujuy a dialogar de manera amplia y constructiva con los gremios docentes y sindicatos movilizados en torno a las protestas relacionadas con reclamos salariales docentes y con la reforma constitucional provincial. La CIDH y sus Relatorías Especiales están a disposición del Estado para apoyar en estos procesos de diálogo en relación con los distintos mandatos involucrados. Finalmente, la Comisión reconoce a la sólida tradición de participación ciudadana en Argentina, que ha contribuido para el desarrollo de una pungente democracia participativa. En ese sentido, de cara a acontecimientos futuros, se urge al Estado a respetar los estándares interamericanos en materia de protesta social. La CIDH seguirá monitoreando de cerca el uso de la fuerza en el contexto de las manifestaciones que puedan surgir”.*<sup>11</sup>

---

10 Guatemala: CIDH y RELE instan al Estado a garantizar el derecho a la protesta y reunión pacífica, 30/10/2023.

11 <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU hace mención expresa de varios de esos sectores oprimidos y explotados que son afectados: minorías políticas o religiosas, activistas de derechos humanos, migrantes, clase trabajadora. En su resolución aprobada en setiembre de 2010, el Consejo *“exhorta a los Estados a que respeten y protejan plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluso en el contexto de unas elecciones, y con inclusión de las personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y las demás personas, incluidos los migrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción del libre ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos”*<sup>12</sup>.

Como bien explica Raúl Zaffaroni, *“estos dispositivos imponen a todos los Estados el deber de respetar el derecho a disentir y a reclamar públicamente por sus derechos”* y agrega: *“Jamás un derecho constitucional e internacional ejercido regularmente puede configurar un ilícito”*. También afirma: *“En consecuencia, el ejercicio del derecho de petición a las autoridades, la manifestación pública que lo ejerza, el público que se reúna para hacerlo, por más que por su número cause molestias, interrumpa con su paso o presencia la circulación de vehículos o peatones, provoque ruidos molestos, deje caer panfletos que ensucien la calzada etc., estará ejerciendo un derecho legítimo en el estricto marco institucional”*<sup>13</sup>.

Como podemos ver, es abundante la normativa internacional que de alguna manera protege a las personas de las acciones de los Estados que obstruyan, perturben, impidan, repriman y/o criminalicen la protesta social. No obstante ello, estos derechos y garantías son violados de manera alarmante. Esta

---

12 Resolución 15/21, punto 1, disponible en

[https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53-Add1\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53-Add1_sp.pdf) (aprobada el 30/9/10).

13 Zaffaroni, Eugenio R.; *Derecho penal y protesta social*, en *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?*, comp. por Eduardo Bertoni, Fac. de Derecho (Univ. de Palermo, CABA 2010), pág. 5 a 7.

circunstancia pone en jaque la realización de la democracia que se proclama. Sin garantías plenas para el libre ejercicio de la libertad de reunión y de expresión, es evidente que tal democracia se devalúa, se relativiza y se vuelve “de baja intensidad”, controlada y autoritaria.

#### **a) Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)**

Incorporada al derecho argentino por el art. 75 inc. 22 CN. No está de más recordar que los Tratados de Derechos Humanos han sido incorporados al sistema constitucional argentino -son ley positiva nacional- cuando, en 1994 se modificó el art. 75 inc. 22 CN. Respecto de ello, dice la Carta Magna que “*tienen jerarquía superior a las leyes*” (conforme artículo e incisos citados, primer párrafo CN), por lo que también están por encima de la ley y mucho más aún respecto de la Resolución 943/2023 que se recurre en este acto. Los artículos vulnerados son, a modo enunciativo:

Art. 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Art. 13: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

Art. 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Art. 20: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

#### **b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)**

Art. IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Art. VIII. Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

Art. XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Art. XXI – Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Art. XXII – Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

### **c) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)**

#### **Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

#### **Art. 15. Derecho de Reunión**

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.

Art. 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

Art. 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

**d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**

Art. 2.3. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Art. 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

#### **e) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)**

Art. 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- d) Otros derechos civiles, en particular: ...ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;

#### **f) Convención sobre los Derechos del Niño (1989)**

Art. 15. 1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad

democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

En suma, si el Estado punitiviza este derecho elemental a la protesta, los más diversos grupos sociales corren serio peligro de perder el resto de sus derechos fundamentales. Los reclamos por salario, empleo, salud, comida, vivienda, género, medioambiente y otros no podrían canalizarse en ese ámbito natural para la expresión colectiva que es la manifestación en el espacio público y, por lo tanto, al verse obstruida la posibilidad de reclamarlos se eleva el riesgo de perderlos.

La doctrina que embandera la defensa de los derechos humanos parte de la base de que nadie puede imponer su forma de vida a las demás personas. La defensa del principio de autonomía y el derecho de cada persona a llevar adelante su propio plan de vida incluye inexorablemente el derecho a la protesta.

## **V. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 943/2023**

Con fecha 15 de diciembre de 2023, el PEN a través de su Ministerio de Seguridad emitió la Resolución 943/2023 sobre la base de “mantener el orden”.

Dicho Protocolo se contrapone abiertamente a los principios generales del derecho penal, a los derechos y libertades reconocidos en nuestra CN y tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino, retrocediendo en la implementación de un sistema acusatorio que garantice la libre contradicción en el proceso penal. El articulado presenta tipos penales abiertos, pocos claros y precisos en cuanto a definición de la acción jurídica y circunstancias de la conducta punible. Se establecen penas de arresto respecto de conductas que no son delito, buscando su equiparación en cuanto al trato punitivo. Convierte al órgano jurisdiccional en juez y acusador, haciendo que el proceso sancionatorio sea de carácter administrativo. A la falta de seguridad jurídica respecto de las conductas punibles se suma la ausencia de garantías en el aspecto procedimental. Todo ello en su conjunto produce una regresión inadmisibles, seria y notoria, que

significa un menoscabo, que desvaloriza y lesiona palmariamente derechos y garantías reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. El Protocolo atacado viola principios, derechos, libertades y garantías que tienen reconocimiento de rango constitucional y que se exponen a continuación:

Principio de jerarquía de las normas constitucionales: la resolución en cuestión contiene disposiciones contrarias al plexo normativo compuesto por la CN y Tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Congreso de la Nación. El art. 31 CN reza *“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”*.

Principio de legalidad: se vulnera el art. 18 CN en todas sus partes: *“Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”*.

Siguiendo a Jauchen: *“El presupuesto necesario para un reproche de culpabilidad por un hecho delictuoso está delimitado por la adecuación del mismo a un tipo penal previamente legislado y que describe concreta y claramente esa conducta, prohibida por el orden jurídico que la tutela sancionándola penalmente. Este sistema de previsión legislativa o principio de legalidad se vincula directamente con la seguridad*

*jurídica por cuanto la sociedad y cada uno de sus individuos saben cuáles son las conductas prohibidas, y, por descarte, cuáles son las permitidas; de modo que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe”<sup>14</sup>.*

Del principio de legalidad se desprende la prohibición de leyes y penas indeterminadas, esto es que, los tipos penales deben ser claros, expresos y concisos en relación con la conducta que se imputa como respecto de la pena. De aquí se deriva el principio de máxima taxatividad, siendo que la criminalización de una conducta debe ser efectuada de forma taxativa y con la mayor precisión técnica. Una ley penal indeterminada e imprecisa resulta violatoria de la división de poderes, en tanto otorga amplia discrecionalidad al Poder Judicial para efectuar interpretaciones, invadiendo la esfera propia del Poder Legislativo. Tampoco cumpliría la finalidad preventiva general, ya que el individuo no podría conocer con certidumbre si la conducta es o no delictiva.

Del principio de legalidad se derivan los siguientes:

1) Orden de autoridad competente: debe entenderse por autoridad competente a los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial y que a su vez resulten competentes para el caso concreto. Excepcionalmente las leyes procesales confieren para casos especiales la atribución provisional a las fuerzas policiales para proceder a la detención sin orden judicial previa. Según el Protocolo que cuestionamos, la policía puede detener a cualquier persona que “considere” esté manifestándose, y decimos “considere” porque la resolución no prevé la utilización de medios probatorios suficientes y eficaces para acreditar la contravención y la autoría. Con la mera sospecha, la preventora puede detectar y privar de la libertad determinando la sanción a aplicar. Ello merced que el antedicho Protocolo hace una enumeración extensísima, con un encuadre fáctico amplio y flexible, carente de todo rasgo de tipicidad y sujeta a la discrecionalidad del agente policial. No está regulado el trámite al momento de instrucción del sumario contravencional, como tampoco funciones de las fuerzas federales,

---

14 Jauchen, Eduardo M.; *Derechos del imputado*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, Buenos Aires.

obligaciones, límites y contralores; menos aún los derechos humanos y defensas del supuesto contraventor. No contiene ningún tipo de control judicial inmediato, de modo que permite la posibilidad de aprehensión sin orden judicial.

2) Derecho a la defensa en juicio: implica una facultad del imputado a intervenir en todas las etapas del proceso desde el inicio hasta su total terminación. Su intervención es importante a los fines de controlar el desarrollo regular del procedimiento, de ofrecer pruebas, de controlar la producción de las pruebas de cargo, de ser oído expresando en su descargo todas las explicaciones pertinentes, de alegar personalmente o por medio de su abogado -o ambos-, efectuando todas las fundamentaciones de hecho y de derecho, y de recurrir la sentencia condenatoria. A su vez la defensa es material cuando se lleva a cabo personalmente por el propio imputado, a través de sus declaraciones durante el proceso, cuando se confronte con la víctima, un testigo o coimputado en un careo, etc., y defensa técnica, que es la ejercida por un abogado, quien dirige sus actividades a controlar la legalidad del procedimiento, el control crítico de la producción de las pruebas de cargo y de descargo, la exposición crítica de los fundamentos y pruebas de cargo, recurrir la sentencia condenatoria o la que imponga una medida de seguridad. Por estas razones se presume *iuris tantum* que el imputado no goza de capacidad suficiente para defenderse por sí mismo, siendo obligatoria y necesaria además la defensa técnica, aún en contra de la voluntad del imputado. Ello implica que puede elegir como defensor particular a un abogado de su confianza; si no lo hace, se niega hacerlo o no tiene los medios económicos para costear los gastos, el Estado debe suministrarle de oficio un defensor oficial para cumplir con tal función. La única excepción estaría dada por el caso en que el propio imputado consienta que esos actos se realicen en ausencia de su defensor particular u oficial, pero esta renuncia debe ser libre, voluntaria, expresa y documentada por el funcionario público fedatario correspondiente. El imputado cuenta con el derecho a comunicarse con su abogado/a defensor/a desde el primer momento, aun inmediatamente después de haber sido detenido (art. 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos). La incomunicación

no puede alcanzar a la persona del abogado/a defensor/a, con quien incluso puede comunicarse, sin demoras, después de ser arrestado o detenido. Cualquier disposición legal o resolución judicial que coarte, restrinja o condicione este derecho es inconstitucional<sup>15</sup>.

Principio de culpabilidad: nuestro sistema normativo recepta los principios del *derecho penal de acto*, estableciendo sanciones punitivas respecto de conductas típicas, contrariamente al *derecho penal de autor* cuya definición se asienta en que la responsabilidad es moral, reprimiendo conductas que no son delitos, con lo cual no se hace más que insistir en antiguas ideas reaccionarias que relacionaron la culpabilidad con la moral. “Los sustentadores del Derecho Penal de autor se han servido siempre de los postulados aristotélicos de la culpabilidad para apoyar su tesis, la que en definitiva lleva a consecuencias nefastas, contrarias a un Estado de Derecho y propias de un Estado totalitario... pues semejante reprochabilidad es violatoria del principio de legalidad, en tanto no se castiga una conducta concreta previamente legislada y descripta en un tipo penal, como también del principio de reserva, en tanto las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan a la moral y al orden público, ni perjudiquen a terceros, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados.”<sup>16</sup>

Principio pro homine: exige que ante la coexistencia de instrumentos que regulen una situación o un derecho se deberá seleccionar aquél que mejor asegure la vigencia del derecho o el mayor margen de tutela a la persona humana, o a la inversa, que deberá efectuarse la interpretación menos restrictiva cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión temporaria. Este criterio ha sido sustentado por la CSJN en diversos y reiterados pronunciamientos<sup>17</sup>.

## **VI. SOLICITA SE DICTE UNA MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA**

---

15 Jauchen, Eduardo M.; *Derechos del imputado*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, Buenos Aires.

16 Id. nota 14.

17 “Madorrán”, cit.; “Milone”, Fallos 327: 4607-4617, entre muchos.

**Hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión se dicte una medida cautelar que suspenda la aplicación del protocolo 943/2023-.**

Los requisitos para su otorgamiento son:

1) La apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien lo solicita (*fumus boni iuris*), que no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo su verosimilitud. Este extremo queda configurado por el hecho de que, por medio de las extensas citas legales desarrolladas y la jurisprudencia internacional en la materia, claramente se violan derechos de rango constitucional, como quedara expresado a lo largo del presente. El perjuicio es actual e inminente, de lo que se desprende la fuerte verosimilitud del derecho invocado en razón de la ilegitimidad e irrazonabilidad del acto proveniente de la misma administración pública, en este caso de la ministra de Seguridad Bullrich.

Lo que se busca a través de la medida cautelar solicitada en el presente acápite es que se dictamine la inaplicabilidad de la Resolución 943/2023 del PEN (Ministerio de Seguridad).

2) Peligro en la demora (*periculum in mora*) es aquel recaudo que exige la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda en los hechos realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes. En el caso, tal extremo está configurado por el hecho de que el incumplimiento de la demandada puede generar la lesión de los derechos constitucionales tutelados, de imposible reparación ulterior e implica en sí misma la violación de derechos reconocidos constitucionalmente y en diversos tratados internacionales.

3) Contracautela: en el caso se ofrece caución juratoria, la cual solicitamos se tenga por prestada con las firmas del escrito de inicio.

4) Procedencia de la medida invocada: el art. 232 CPCC habilita la procedencia de la medida cautelar solicitada.

## **VII. FORMULA RESERVA DEL CASO FEDERAL**

Se deja planteado, para el hipotético aunque improbable caso de que las instancias ordinarias no acogieran este pedido, el remedio federal conforme las prescripciones del art. 14 de la Ley 48, dado que en esta cuestión estamos en presencia de una decisión institucional que restringe derechos y garantías consagrados en la legislación nacional, CN y tratados y convenciones internacionales de derechos humanos receptados en el art. 75 inc. 22 CN.

## **VIII. PRUEBA**

Ofrecemos desde ya los siguientes medios de prueba, sin perjuicio de ampliarlos conforme la facultad otorgada por el código ritual, solicitando se ordene su oportuna producción.

A) DOCUMENTAL:

Se acompañan:

Actas de autoridades partidarias

## **IX. RESERVA DE JURISDICCIÓN INTERNACIONAL**

Mi parte hace reserva de plantear el caso ante la jurisdicción internacional por violación de normas constitucionales y tratados internacionales de derechos humanos.

## **X. PETITORIO**

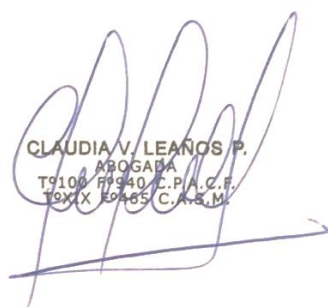
Por lo expuesto, a V.E. pedimos:

1. Nos tenga por presentada, parte y domiciliada.
2. Tenga presente acción declarativa de inconstitucionalidad de la Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad del PEN.
3. Tenga presente las pruebas ofrecidas ordenando oportunamente su producción.
4. Corra traslado al Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Seguridad de la Nación.

5. Oportunamente declare la inconstitucionalidad de la Resolución 943/2023.

6. Se dicte la medida cautelar solicitada.

**PROVEA DE CONFORMIDAD, ES JUSTICIA.**



CLAUDIA V. LEANOS P.  
ABOGADA  
T9100 77940 C.P.A.C.F.  
TSJXIX EP485 C.A.S.M.

