

**CONTESTAN TRASLADO. SOLICITAN SE RECHACE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA AUTORIDAD REQUERIDA Y SE CONFIRME LA SENTENCIA DICTADA EN AUTOS QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN 943/2023**

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, con el patrocinio letrado de Agustina Lloret (T°120 F°361, CPACF), Tomás I. Griffa (T°125, F°695, CPACF), Damian Loreti, (T° 31 F° 821 CPACF) y Bárbara Juárez (T° 142 F° 677 CPACF), manteniendo el domicilio constituido en la calle Piedras 547 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los domicilios electrónicos 23-34150021-4, 20-33421182-8 y 20-16062294-7 respectivamente; la Asociación Civil Pro-Amnistía (**Amnistía Internacional Argentina**), representada por Mariela Belski, DNI N° 22.294.173 en su carácter de Directora Ejecutiva y apoderada, con el patrocinio letrado de Paola García Rey, Directora Adjunta (T° 90 F° 856 CPACF) manteniendo el domicilio constituido en Santos Dumont N° 3429, piso 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y domicilio electrónico 27-28907323-5; y el Sindicato de Prensa de la Ciudad de Buenos Aires, en adelante, (**SIPREBA**), representado por Agustín Lecchi DNI 31.896.803, en carácter de Secretario General, de conformidad con la personería que fuera acreditada en el principal, con el patrocinio letrado de Damian Loreti (T° 31 y F° 821 CPACF), con domicilio real en Solís 1154 piso 4 de la Ciudad de Buenos Aires y ratificando el domicilio procesal y domicilio electrónico en 20-16062294-7, todas entidades ya presentadas en el principal, en los autos caratulados “**ASOCIACIÓN CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES C/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 S/AMPARO LEY 16.986**”, Expte. N° CAF 048198/2023, decimos:

**I. OBJETO**

Que venimos en tiempo y forma a contestar el traslado conferido respecto del recurso de apelación de la demandada contra la sentencia dictada por el magistrado de primera instancia el 29 de diciembre de 2025.

Por los fundamentos de hecho y de derecho que seguidamente exponremos, solicitamos se rechace dicha impugnación y se confirme, en todos sus términos, la resolución impugnada.

A su vez, atento que las adherentes a esta acción han consignado que “el Centro de Estudios Legales y Sociales representa adecuadamente los intereses de la entidad en cuya representación comparezco y los de la clase afectada en su conjunto”, los aquí firmantes solicitamos que se tenga por contestado el traslado en representación de toda la clase y adherentes a la acción colectiva, sin perjuicio de presentaciones que los restantes intervinientes pudieran formular para contestar los agravios de la demandada.

**II. CONTESTAN VISTA. SOLICITAN SE RECHACE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA DEMANDADA Y SE CONFIRME LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN 943/2023**

**II. 1) Sobre el primer presunto agravio vinculado a la improcedencia de la vía del amparo.**

El Ministerio de Seguridad plantea que la vía del amparo no es procedente para el caso, porque es un remedio extraordinario y que no existe ilegalidad ni arbitrariedad manifiesta en la resolución 943 de 2023. Es más, para la autoridad requerida la mencionada resolución “ha resultado... provechosa y disminuido los incidentes entre particulares”.

Dijo en particular que para que una acción de amparo proceda “...requiere...la existencia de un hecho, acto u omisión de una autoridad pública, que se encuentre manifiestamente viciado de ilegalidad o arbitrariedad y que, al mismo tiempo, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley” (...) “Debe producirse además un daño real y tangible” (... ) “...la medida dictada por autoridades democráticamente electas ha resultado -como resulta público y notorio- provechosa y disminuido los incidentes entre particulares”.

Sin embargo, este agravio no puede prosperar porque su fundamentación es abstracta y se desentiende de los extremos considerados por el juez de grado para considerarla como la vía apta para el tratamiento del caso judicial iniciado por el CELS y los actores que se incorporaron al proceso.

Además la argumentación resulta contradictoria, ya que citó que la acción procede cuando exista un acto u omisión que en “*forma actual o inminente lesione*”, restrinja o amenace derechos o garantías, y luego agregó que debe producirse un “daño real y tangible”.

De la lectura de la sentencia, el juez de grado tomó en cuenta las características de la acción expedita y rápida de amparo, consideró los requisitos establecidos en la ley 16.986, las pautas constitucionales establecidas en el artículo 43 inc. 1 de la Constitución Nacional, así como también, la jurisprudencia desarrollada por la Corte Suprema y tribunales inferiores, sobre la procedencia de la acción. En concreto dijo que

“el artículo 43 de la CN debe ser interpretado de manera razonable, sin que se desprotejan los derechos esenciales ni tampoco se consagre al amparo como única vía judicial. Ello así, debido a que la garantía prevista por el constituyente no viene a suplantar los otros procesos previstos en el código de rito, ni significa que ciertos derechos vulnerados no puedan lograr su satisfacción mediante el uso de los procedimientos ordinarios. En este sentido, el Alto Tribunal tiene dicho que la acción de amparo no es la única apta para la salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales o legales (Fallos: 310:877).”

Agregó en lo que nos interesa:

“En conclusión, el Poder Judicial debe ser estricto en el examen de los presupuestos que habiliten la procedencia procesal del amparo, con el propósito de que siga siendo un remedio útil para, de manera eficaz y urgente, superar aquellas situaciones arbitrarias o ilegítimas que se denuncian como manifiestas. Su generalización y aplicación a cuestiones que claramente lo exceden debe ser evitado, ya que ello incide en su transformación, y trae aparejado que pierde su real esencia y razón de ser, afectándolo seriamente, en la medida en que se permita subsumir en sus previsiones conflictos para los que no ha sido realmente previsto (Fallos: 330:1279 y 333:373)” (...) “Ello así porque la existencia de vías ordinarias para la protección del derecho que se reputa conculcado excluye la admisibilidad de la acción de amparo, sin que los jueces tengan facultades para evitar las posibles demoras de dichos procedimientos por vía de autorizar otros que consideren más convenientes o expeditivos (conf. esta Cámara, Sala V in re “Labatón, Ester A. c/ Poder Judicial de la Nación”, del 25/09/96).”

Entonces, de acuerdo con la sentencia, para la procedencia de la acción de amparo como la planteada en este caso, debe considerarse un componente sustancial que es la existencia de “un acto u omisión de autoridades públicas 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”, y un componente procedimental, esto es, que “no exista otro medio judicial más idóneo” (requisitos que se fundan en el art. 43 de la CN).

Sobre el primer aspecto la autoridad requerida en su recurso se limitó a decir que la Resolución 943/23, no es ilegal ni arbitraria, pero lo hizo en términos abstractos y apartada de los argumentos y constancias específicas discutidas en autos. Además, agregó que para que proceda la acción de amparo tendrían que existir daños reales y tangibles, los que -por cierto- se encuentran suficientemente documentados en el expediente.

Nos interesa remarcar con relación a este último aspecto que la autoridad requerida omitió señalar que aquellos “daños reales y tangibles” debían estar relacionados con los derechos en juegos reclamados en el proceso, no con relación a otros derechos o circunstancias. De allí que la afirmación que realiza con relación a que la Resolución en disputa resultó -repetimos- “provechosa” y ha “disminuido los incidentes entre particulares”, no tiene relación con los antecedentes del expediente ni con el debate que esta acción de amparo resuelve, ni con los estándares que el Sistema interamericano ha fijado en materia de derecho a la protesta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver CIDH, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, de Septiembre 2019 “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, en particular, Punto 28: “Respecto a esta situación, la Comisión ha señalado que los Estados están obligados a garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos humanos que se ponen en juego durante

En el siguiente apartado nos extendemos sobre las cuestiones que el juez de grado consideró para establecer la ilegalidad y arbitrariedad manifiesta de la Resolución 943/23, al contestar otro supuesto agravio que introdujo en su recurso la autoridad requerida.

Con relación al otro aspecto, procedimental, la autoridad no ofrece un solo argumento o antecedentes sobre otras medidas judiciales idóneas y efectivas distintas al amparo. Es que tal como se organizó la teoría del caso y los especiales intereses jurídicos en juego (libertad de expresión, reunión, no discriminación, entre otros), la vía elegida resultó ser la única alternativa para asegurar una protección o tutela oportuna, real, concreta y efectiva.

Tal es así que en su recurso la autoridad requerida no indica cuáles podrían ser vías "idóneas" para la tutela de los derechos en juego, tampoco explica ni aclara qué otros debates tienen que darse en un proceso de estas características y con relación a los especiales intereses que se discuten.

Tenga en cuenta V.E. que la cuestión del amparo como la vía procesal adecuada en el caso ya ha sido tratada en este proceso judicial. En la instancia de grado, el Ministerio Público Fiscal sostuvo inicialmente que el asunto debía tramitarse por la vía del hábeas corpus. En consecuencia, la causa fue remitida a un juez de hábeas corpus, quien se declaró incompetente por considerar que la pretensión deducida excedía el alcance permitido en ese tipo de proceso. Del mismo modo, no tenemos conocimiento de la existencia de otro mecanismo procesal que resulte más idóneo en el caso.

La demandada alude, al pretender fundar estos planteos, al inc. "a" del art. 2 de la Ley 16.986. Pero, al respecto, cabe señalar que la doctrina enfatiza el especial cuidado que exige la aplicación del precepto invocado: "Esta cláusula de la ley 16.986, a pesar de no tratarse de una disposición nueva ni demasiado criticada, constituye uno de los resortes fundamentales del instituto. Su aplicación, en efecto, requiere un singular cuidado, porque puede facilitar, mediante una exégesis liviana, la desvirtuación de todo amparo a través del fácil rechazo del juicio"<sup>2</sup>.

Por otra parte, tampoco en el recurso de la demandada se identifican extremos que requieran de un trámite probatorio más amplio. De hecho, al producir el informe del art. 8 de la Ley 16.986 el Ministerio demandado acompañó como prueba únicamente algún

---

manifestaciones y protesta e implementar medidas y mecanismos para que estos puedan ejercerse en la práctica, no como forma de obstaculizarlos. La Corte Interamericana también se ha pronunciado respecto a que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles que participan de manifestaciones con cita de 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, párr. 167

<sup>2</sup> Sagüés, Néstor P.. Acción de amparo, 6a ed., Buenos Aires. Astrea, 2022.

documento administrativo vinculado a la resolución impugnada, no ofreciendo ni proponiendo ninguna otra. Esto descarta de plano que la complejidad del caso excluya la procedencia de la vía del amparo.

Al respecto se ha dicho *“Debe advertirse, pues, que la ley de amparo no descarta todas las cuestiones que exigen trámites probatorios, sino aquellas que requieren un aporte de pruebas superior al que puede normalmente rendirse en un proceso breve como es el del amparo (en tal sentido, resulta terminante el consid. 9º de la Corte Suprema en autos “Hughes Tool Company”)”*<sup>3</sup>.

Además, la jurisprudencia -de acuerdo con lo que recuerda Fabían Canda- tanto de esta Cámara Contencioso Administrativo Federal como de la Corte Suprema, señala que “si la causa tramitó en su totalidad por la vía del amparo rechazarla en la segunda instancia o en la instancia extraordinaria por considerar que el amparo no era la vía más idónea implica un dispendio jurisdiccional del que corresponde prescindir por constituir un exceso ritual que agravia la tutela judicial efectiva”.<sup>4</sup>

En suma, el supuesto agravio de la demandada es una mera discrepancia con el criterio del *a quo* realizada mediante afirmaciones dogmáticas que se remite a citar un principio genérico.

## **II. 2) Segundo presunto agravio: la invocación de la ausencia de arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta de la resolución administrativa**

Como anticipamos, en este supuesto segundo agravio, la autoridad requerida, Ministerio de Seguridad Nacional, planteó que no existe una resolución administrativa arbitraria ni una ilegalidad manifiesta. Para ello afirmó que la resolución 943/23 de ese Ministerio no regula derechos y que esa autoridad no ha “legislado” a través de ella.

En su recurso, la autoridad administrativa señaló que la resolución se aplica “únicamente” cuando “el delito ocurre en el marco de una protesta” y que “no existe entonces una restricción al derecho a la protesta sino la aplicación lisa y llana del Código Penal en conflictos entre privados”. Más adelante, sin embargo, amplió dicho supuesto de aplicación y sostuvo que el protocolo se aplica “cuando se perjudica el interés público, obstruyéndose o cortando una vía de circulación y conflictúan derechos entre ciudadanos”.

Por otro lado, señaló que que la resolución resulta ser una mera instrucción a las fuerzas policiales y de seguridad federal (los destacados nos pertenecen). Agregó que el protocolo

---

<sup>3</sup> Sagüés, Néstor P.. Acción de amparo, 6a ed., Buenos Aires. Astrea, 2022.

<sup>4</sup> Canda, Fabian, “Requisitos de Procedencia de la Acción de Amparo Individual”, en Bruno Dos Santos (Director), Cogliati, Natalia, (Colaboradora), *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*, página 277, y las citas allí desarrolladas, disponible en <https://www.gordillo.com/unamirada.php>

no amenaza ni menoscaba el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, asociación o reunión. Y afirmó que de mantenerse la interpretación de la sentencia, “estaría permitido lesionar a terceros, causar daños a la propiedad privada de terceros, bajo el ropaje de una protesta”. La intervención de las fuerzas de seguridad -refirió- desde el dictado de la resolución fue en pos de un “interés público” en el marco de “una situación insostenible para la población”. Alegó que la resolución se ajusta a la CADH y a los estándares de la Comisión IDH.

Más adelante el propio Ministerio reconoce, con cita de la Convención Americana de Derechos Humanos, que el artículo 15 de dicho instrumento reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas y que dicho derecho sólo puede ser restringido por ley frente a circunstancias determinadas contempladas en la resolución en cuestión, con lo que deja a la vista dos cosas: un expreso reconocimiento de que el protocolo regula los derechos en cuestión, y un desconocimiento de que la referencia a la ley en la CADH lo es en sentido formal: “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>5</sup>

Este agravio tampoco puede ser considerado por V.E, porque se aparta de la regla general de los recursos (incluidos claro está, aquellos que se presentan en el marco de acciones de amparo), que exige una “crítica concreta y razonada del pronunciamiento... ha de consistir en la indicación, punto por punto, de los pretendidos errores, omisiones y demás deficiencias que se le atribuyen a la decisión recurrida; en ausencia de fundamentos especiales referidos a las consideraciones determinantes de la sentencia adversa a las aspiraciones del recurrente, no hay agravio para atender en la Alzada” (C.S.J.N., Rep. E.D. 10-937, n° 58; Sala E, E.D. 86-818).

Es que de acuerdo con el contenido de la sentencia, estos aspectos planteados por la autoridad requerida están lo suficientemente desarrollados y explicados, y dan consistencia a la decisión a la que arriba el juez de grado, para considerar la nulidad de la Resolución 943/23. En este sentido, no es la intención de esta parte volver a señalar los argumentos desarrollados por el juez en su resolución, sino dar cuenta que cada uno de los puntos planteados por la autoridad requerida han sido tratados, considerados y ponderados por el juez de grado.

Así el juez de grado con relación al punto sobre la regulación (limitación) de derechos en el contenido de la Resolución 943/23, dijo en el apartado X de la sentencia apelada:

*“Previo a introducimos en el análisis del acto administrativo cuestionado, es necesario recordar que los derechos consagrados en nuestra Constitución*

---

<sup>5</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 6/86, La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 de mayo de 1986.

Nacional y los tratados incorporados a ésta constituyen la ley fundamental y sustento de todo el ordenamiento jurídico (**art. 31 CN**)

En la parte dogmática de nuestra **Constitución**, el **artículo 14** establece que "todos los habitantes gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber; (...) de petitionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino (...) de asociarse con fines útiles..."

Por su parte, el **artículo 18** establece que "...ningún habitante de la Nación puede ser obligado a declarar contra 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..." Por su parte, el **artículo 19** sostiene que "... Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservada a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados.

Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.." Luego, el **artículo 28** sostiene que "... Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.." Más adelante, el **artículo 31**, "... Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas..." Acto seguido, el artículo 33 sostiene que "... Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana del gobierno..."

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

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

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

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

Frente a la descripción normativa efectuada, la CSJN ha señalado que "...nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional reflejan la orientación liberal garantizadora que debe imperar en un estado de derecho democrático para resolver los conflictos entre la autoridad y los individuos y de éstos entre sí, y en ese sentido el Estado debe respetar, garantizar y fomentar los derechos de las personas siendo éste su fin esencial" (Fallos nro. 332:1835)

También, nuestro Máximo Tribunal ha dicho que "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puntualizó que "**Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión**. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria..." ; y que "en este mismo sentido se expidió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que controlará que los Estados tienen el deber de tomar medidas razonables y apropiadas para asegurar que las manifestaciones legales procedan pacíficamente" Y "Por último, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica

y de asociación de las Naciones Unidas afirmó que los organizadores de una manifestación pacífica no deben ser responsabilizados por el comportamiento ilícito de terceros, así como no se les debe encomendar la obligación de proteger el orden público a ellos ni al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones (ver dictamen del 27/03/15; causa "ARREGUI" ; CSJN ; Fallos 340:1940; 26/12/17).

Es menester afirmar, en este orden de ideas, que "...los pactos internacionales deben interpretarse conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos, teniendo en cuenta su objeto y fin, por cuanto la buena fe debe regir la actuación del Estado Nacional en el orden internacional para que el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional no se vean afectadas a causa de actos u omisiones de sus órganos internos (doctrina de Fallos: 319:1464). Ello surge también del preámbulo y del artículo 2.2. de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 31, incs. b. y c. de la Carta de Organización de los Estados Americanos y artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ver art. 24 doct. Fallo 332:1835; sent. 11/08/09) y que " cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo utilicen en los supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata (Fallos: 311:2497, 326:2805, voto del juez Maqueda, entre otros) ver consid 25-Fallo 332:1835; 11/08/09). Así, "...la propia Constitución se encarga de señalar que los derechos por ella reconocidos no son absolutos, sino que se encuentran sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio (artículos 14 y 28). Esta Corte ha dejado establecido que "...ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste carácter de absoluto [toda vez que] un derecho ilimitado sería una concepción antisocial" (Fallos: 136:161, entre otros). Desde allí, es lógico que aun cuando los derechos no sean absolutos, tampoco lo sean las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos.

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

cita a Burdick, Charles, "The Law of the American Constitution", Nos. 266 a 274).

Como puede observar V.E., el juez desarrolló con precisión aspectos concretos de nuestra organización constitucional, los contornos concretos de las competencias de cada uno de los órganos del Estado, y el alcance del reconocimiento de los derechos, su contenido, y los límites que tienen aquellos órganos en ocasión de reglamentarlos. Las fuentes detalladas para explicar aquellos extremos están basadas en la norma constitucional, en tratados internacionales sobre derechos humanos con esa misma jerarquía, así como en la jurisprudencia de la Corte Suprema y de los órganos autorizados por el derecho internacional público para la interpretación de las obligaciones de carácter internacional asumidas por Argentina.

Sobre estos aspectos, la autoridad requerida no ofrece argumentos, más allá de aquella afirmación sobre que la Resolución no regula ni afecta los derechos en juego, y que constituye -tan sólo- una norma que regula la actuación de las fuerzas de seguridad.

Además, en particular, el juez de grado analizó el alcance de la resolución y la cuestión vinculada al exceso de los márgenes de la competencia de la autoridad requerida de regular aspectos que están reservados al legislador, sobre todo, en aquellos aspectos referidos a la regulación del código penal. En el apartado XI, dijo lo siguiente:

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

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

**fuerza queda autorizado a actuar en una situación que el artículo 194 del C. Penal no contempla.**

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

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

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

*Ello así por cuanto **"en el sistema constitucional argentino queda en cabeza exclusiva del Poder Legislativo la determinación de cuáles son los intereses que deben ser protegidos y en qué medida debe expresarse la respuesta punitiva para garantizar una protección suficiente.** Ello es así porque solo quienes están investidos de la facultad para declarar que ciertos intereses constituyen bienes jurídicos y merecen protección penal, son los legitimados para establecer el alcance de esa tutela mediante la determinación abstracta de la pena que se ha estimado adecuada (Fallos: 314:424). En esta*

*línea de pensamiento, resulta indiscutible que la decisión recurrida se inmiscuyó incorrectamente en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Poder Legislativo en materia de legislación penal y estableció una distinción que aquel no había dispuesto" (ver CSJN; causa "Loyola"; sent., del 19/03/25).*

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

En otras palabras, la Resolución establece que las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales pueden intervenir en protestas sin "necesariamente" una orden judicial cuando existan "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" (Art. 1), porque "se trata de un delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal" (Art. 2). Estos "impedimentos al tránsito" se definen luego de manera amplia en el Art. 3 como "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 juez de grado consideró que esta interpretación amplia de "impedimentos al tránsito" era improcedente, por cuanto no surge del citado artículo 194 y, por lo tanto, "se inmiscuyó incorrectamente en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Poder Legislativo en materia de legislación penal y estableció una distinción que aquel no había dispuesto." El juez de grado estimó ello particularmente preocupante debido al impacto del protocolo sobre el derecho de reunión. Asimismo, tuvo en cuenta que esta interpretación contradice el Art. 353 bis del Código Procesal Penal, el cual dispone que los procedimientos de "flagrante delito" no resultan aplicables "cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales, o de cualquier otro derecho constitucional, [salvo que, si] se cometieren delitos comunes en flagrancia, podrán ser sometidos a las disposiciones del presente título", extremo normativo -fijado por el legislador- que ni siquiera fue tomada en cuenta por la autoridad administrativa.

En función de este desarrollo del juez, la autoridad demandada debía establecer una interpretación diferente de su propia norma, si la hubiera, o discutir al menos, que el alcance que la autoridad judicial le otorgó a la norma era incorrecto. La sentencia es precisa con relación a que la regulación ministerial se arrogó facultades legislativas al ampliar indebidamente las conductas descriptas en el artículo 194 del Código Penal para habilitar la intervención de las fuerzas de seguridad a supuestos no previstos en dicha norma de fondo ni en las reglas procesales, por lo tanto, la carga de argumentar sobre este aspecto resultaba particularmente importante, cuestión que no se corresponde con el recurso.

En tales condiciones, la Resolución 943 vulnera el principio de legalidad en materia de reglamentación de derechos, y configura un evidente exceso en las facultades del Ministerio demandado, puesto que - como bien se remarca en la sentencia - en nuestro sistema constitucional solo la ley puede restringir los derechos de las personas.

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’”<sup>6</sup>.

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”<sup>7</sup>.

Y todo esto es conteste, además, con el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que 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”.

Norma esta que, como ha señalado la Corte Interamericana, alude a las leyes sancionadas - valga la redundancia - por el Poder Legislativo: “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”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sagües, Néstor P., Manual de Derecho Constitucional, Astrea, Bs. As., 2019, pág. 741.

<sup>7</sup> Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado.

<sup>8</sup> Opinión Consultiva N° 6.

Por otro lado, el juez de grado también ponderó los derechos en juego que identificó y su contraste con el contenido de la Resolución 943/23. Para ello, a lo ya dicho con relación a que la atribución de reglas de conductas de las personas le corresponde al legislador penal, agregó que la autoridad requerida bajo la figura de un protocolo de actuación interno, se apartó de los requisitos inexcusables para toda actuación administrativa previstos en el artículo 7 de la ley de procedimientos administrativos. Así en los capítulos XII y XIII señaló lo siguiente:

*“En el caso de marras, bajo el ropaje de un Protocolo interno, y por medio de una Resolución Ministerial:*

*a) Se regulan derechos constitucionales y convencionales, tales como el derecho a petionar a las autoridades (artículo 14 de la Constitución), y el derecho de reunión (artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en tanto los mismos sólo pueden ser regulados por ley emanada del Congreso Nacional.*

*b) Se modifica el alcance del artículo 194 del Código Penal, permitiendo, incluso, respecto de la flagrancia, una interpretación más gravosa que la que efectúa el artículo 353 bis, modificándolo en consecuencia.*

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

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

*El artículo 7mo de ley 19549 exige que el acto administrativo válido reúna los siguientes requisitos: a) Debe ser dictado por autoridad competente y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia; b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; c) El objeto debe ser cierto, física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos; d) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluyen en estos últimos el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados; y el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico*

cuando el acto pudiere afectar o intereses jurídicamente tutelados; e) Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo; f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicas o privadas, distintas de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto implicado deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

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

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación enseña que 'en el orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita'(Fallos: 330:2992; 331:1382)" y que "debe resaltarse que 'en cada caso particular, para saber si un órgano administrativo tiene o no competencia para realizar un acto, el intérprete deberá atenerse, en primer lugar, al texto de la norma pertinente(...). La competencia pertenece al órgano y no a la persona física titular del mismo, quien, por lo tanto, no puede disponer de ella, sino que debe limitarse al ejercicio en los términos que la norma respectiva establezca'" -ver CNCAF; Sala I; causa 15964/21; resol., del 14/10/25-.

El juez de grado, en su sentencia, antes de finalizar el apartado XIII, agregó una cuestión que no se encuentra rebatida en el recurso de la autoridad requerida, y dijo:

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

En el apartado siguiente, el juez de grado profundizó su análisis con relación a este último aspecto, es decir, la cuestión de la competencia ministerial y su relación con la ley de seguridad interior y los requisitos de la ley de procedimientos administrativos. Dijo en el punto XIV:

*“En cuanto a la causa, inciso b) del artículo 7 de la ley 19.549, todo acto administrativo deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; Observa el suscripto que la resolución 943/23 se asienta en tres preceptos legales para fundar su decisión -sin perjuicio de las facultades que le otorga la ley 25520 en su función del titular del Ministerio de Seguridad-, ya analizados en el considerando previo.*

*La ley 24059 de "seguridad interior" :*

*La "seguridad interior" es, conforme su propio artículo 2º, "...la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional". Y, conforme artículo 3º, "...implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2º." De conformidad con el artículo 5º, "La seguridad interior, de conformidad con los principios derivados de la organización constitucional, se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio , en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que se adhieren a la misma".*

*Así, el sistema de seguridad interior - que tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas - está integrado por: a) El Presidente de la Nación; b) Los gobernadores de las provincias que adhieron a la presente ley; c) El Congreso Nacional;d) Los*

ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; e) La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales de aquellas provincias que adhirieron a la presente ley y f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. (ver artículos 6 y 7).

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

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

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

*Por su parte, y respecto de su cita específica, "El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la*

*jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos: a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; b) Cuando se encuentren gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal; y c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil (art. 23). Agregando a continuación el artículo 24 que "Producidos los supuestos contemplados en el artículo precedente, el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación. Se dará al Comité de Crisis la intervención que le compete, de acuerdo a lo normado en la presente ley. Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 60 y 23 de la Constitución Nacional, o bien por orden de la justicia federal"*

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

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

Sobre este aspecto el recurso de apelación planteado por la autoridad requerida no rebatió esta interpretación y argumentación desarrollada por el juez de grado. Porque, por un lado, se limitó a reiterar las consideraciones de la resolución, sin tener en cuenta los extremos

analizados en la sentencia. Y por otro agregó que no hay un exceso de facultades y que la Resolución es tan sólo una instrucción interna a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, insistimos, lo que plantea el juez de grado es que la resolución modificó el contenido del código penal y el código de procedimientos penales para así instruir a las fuerzas a actuar y que además no cumple con el requisito de legalidad contenido en el artículo 7 inc. b de la Ley por apartarse expresamente de los límites que a las fuerzas federales impone la ley de seguridad interior. Este es el punto que no rebate el recurso de apelación.

De esta manera si la “congregación de personas” o cualquier “corte de calle”, sin importar el contexto, ni las circunstancias, habilita la actuación de las fuerzas de seguridad federales como si fuese un delito violento y flagrante, es en rigor el punto que la autoridad demandada debía desacreditar, porque de acuerdo a la sentencia de grado, esta es una modificación “administrativa” (y por tanto fuera de competencia del Ejecutivo y menos de un Ministerio), de lo establecido en el código penal y en el código de procedimiento penal federal.

Tampoco en este supuesto agravio, la autoridad requerida no rebate ni argumenta en su favor, lo que el juez de grado consideró y ponderó con relación a la falta de razonabilidad de la norma, o su arbitrariedad, en definitiva. En este punto, el planteo de la autoridad requerida es insistir con que no existe restricción alguna de derechos fundamentales en la resolución impugnada.

El juez de grado en su sentencia dijo, en el apartado XVI de la sentencia que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*En el presente, **dada la magnitud del alcance de las modificaciones introducidas a otras normativas bajo sistemas de reinterpretación y alcance, la norma deviene irrazonable.**" (El destacado final nos pertenece)*

Además, conviene tener en cuenta, decimos a V.E. que a diferencia de lo que plantea la autoridad demandada, la declaración de nulidad judicial desarrollada en la sentencia del juez de grado, no trae aparejada o como consecuencia una "prohibición absoluta de que los efectivos de las fuerzas de seguridad intervengan ante la comisión de delitos violentos y graves en contextos de protesta social".

Esta afirmación es un intento de parte de la autoridad requerida de establecer un límite a la intervención judicial a partir de una supuesta "habilitación y facilitación de escenarios de impunidad que la sociedad deberá soportar". Sin embargo, lo que realiza es la construcción de escenarios hipotéticos de catástrofe sin sustento en la realidad. No hay dudas que las fuerzas de seguridad podrán (y deberán también por imperio del derecho internacional de los derechos humanos) intervenir conforme a las reglas de flagrancia previstas en el código de procedimiento penal, analizadas también en la sentencia del juez de grado.

Es que la tensión entre el derecho a la libre circulación y la ocupación de la calle como método histórico de ejercicio de las manifestaciones no está en discusión en este caso. La autoridad requerida hace una reinterpretación recortada de los estándares de la CIDH y de la Corte IDH para sortear un límite que tiene el poder ejecutivo nacional. En efecto, la autoridad requerida decidió resolver esta tensión reinterpretando el código penal y el código de procedimiento penal federal, de acuerdo a los términos expresos desarrollados por el juez de grado en su sentencia.

En rigor, los estándares internacionales en materia de derechos humanos, tal como fue desarrollado en la acción, en todo el proceso y en la sentencia del juez de grado, en términos muy resumidos, le exigen al Estado que ante estas situaciones de tensión, por ejemplo, las fuerzas de seguridad deben organizar el tránsito y dialogando con quienes participan y

quienes no participan de la manifestación, procurando la protección de los derechos de ambas partes y, en particular, el derecho a la vida, integridad física, psíquica y libertad ambulatoria frente a ataques de particulares y del propio Estado.

Además, considere V.E., tal como fue planteado en los elementos de convicción y evidencias agregados al expediente, desde la vigencia de la Resolución impugnada, se advierte que las distintas fuerzas federales han hecho un uso ilegítimo, arbitrario y desproporcionado de la fuerza para dispersar protestas pacíficas, han utilizado las armas menos letales en formas prohibidas por los estándares en la materia causando lesiones físicas a manifestantes, incluidas personas mayores, niñas y niños, y han detenido y/o criminalizado a personas que, sin haber realizado ningún tipo de conducta violenta, se manifestaban sobre calles y/o avenidas a los fines de tornar visible su reclamo. Inclusive, se han registrado respuestas bajo la figura de aplicación del “Protocolo” contra personas que se encontraban manifestándose sobre las veredas o aceras.

Con todo, el agravio desarrollado por la autoridad requerida alrededor que la Resolución aquí impugnada no resulta arbitraria ni manifestamente ilegal debe ser descartada sobre la base de los argumentos aquí brindados.

Es menester volver -además- sobre un aspecto que fue tratado en la sentencia y que ha sido dicho en este escrito. La demandada afirmó que no ha creado figuras ni sostenido en la resolución cuestionada (943/23) la calificación de un delito flagrante. Dijo en la apelación: *“que el protocolo no legisla, no restringe derechos y además, únicamente se aplica en la medida que el delito ocurre en el marco de una protesta....No podrá pasar desapercibido a V.E. la Resolución en crisis, de manera alguna intenta ser una disposición de carácter legislativo sino –como reza en sus considerandos– es una mera impartición de instrucciones a las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federal....”*

Sin embargo, como ya fue dicho, lo que afirmó la demandada se aleja de los hechos. Tal como se dijo en la acción iniciada y en las adhesiones posteriores y no ha sido objeto de refutación, en sus artículos 1 y 2 el Protocolo de la Resolución 943/23 dice: “ Artículo 1º.- En el marco del presente PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN, las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales intervendrán frente a impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación sujetas a la jurisdicción federal. También podrán intervenir en territorios provinciales o de la CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES en los casos y bajo las condiciones establecidas por los artículos 23 y 24 de la ley de Seguridad Interior N° 24.059.

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

No cabe ninguna duda. La Resolución califica todo impedimento al tránsito como delito flagrante e instruye a intervenir sin orden de Juez.

Ello implica una clara restricción del derecho a la protesta, que además es completamente irrazonable porque hace primar, siempre y en todos los casos, la libertad de circulación por sobre la de reunión (y pretende convertir virtualmente cualquier protesta a la que asista un determinado número de personas en un delito que habilita a las fuerzas de seguridad a intervenir). Y resulta incompatible, además, con el principio sentado por la Corte Suprema en el precedente de Fallos 332:1835, según el cual: “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”.

### **II.3) Sobre el supuesto agravio de una errónea interpretación por parte del juez de grado del artículo 194 del Código Penal de la Nación.**

En el marco de lo anteriormente dicho, la autoridad demandada también plantea que existió en la sentencia de grado una **errónea interpretación del alcance del art. 194 del Código Penal**. Este artículo del código -dice- se aplica cuando se impide o estorba o entorpece el transporte. Sugiere que una protesta que corte una calle sería un “abuso de derecho”. Y plantea que el derecho a la libertad de expresión, de asociación, de participación política y de protesta no son absolutos, que se pueden limitar y genera responsabilidad civil y penal para aquellos que lo ejerzan de manera violenta.

Sobre la cuestión del art. 194 del código penal, ya nos referiremos seguidamente. Nos interesa ahora la figura del abuso del derecho que es introducida por primera vez en el proceso en el recurso de apelación.

La autoridad requerida dice lo siguiente: *“el Código Civil y Comercial de la Nación prevé, en su art. 10, la figura del abuso de derecho de acuerdo con la cual el ejercicio de un derecho no puede servir para cometer actos ilícitos. Esta figura es aplicable a todas las relaciones jurídicas de los particulares, y debe entenderse como el “ejercicio antifuncional de un determinado derecho propio, que contraría lo razonable y lo justo” (Herrera, M., y Caramelo, G. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación comentado. Buenos Aires, Argentina: Infojus, p. 38)” (...)* *“Por ello, no puede soslayarse que los derechos de libertad de expresión, de asociación, de participación política plena y de protesta, invocados por el A quo como vulnerados por la citada Resolución ministerial, no son absolutos, por lo que son susceptibles de ser limitados y generar responsabilidad civil y penal en aquellas personas que lo ejerzan de forma violenta, vulnerando los derechos o afectando los bienes de terceras personas, conforme se ha consagrado nacional e internacionalmente...”*.

Más allá de la cita que refiere la autoridad requerida sobre el instituto del abuso del derecho, en el recurso no hay detalle alguno, concreto, contextualizado o precisado que justifique o explique el comportamiento del Estado para el dictado de la Resolución 943/23.

El hecho que existan distintas protestas en Argentina o que se realicen de acuerdo a una modalidad específica, como la de la ocupación de la calle, no permite caracterizar ese ejercicio como un “abuso del derecho”. Se requieren otros elementos para la aplicación de ese instituto, que deben ser desarrollados y acreditados para cada supuesto en particular, a partir de ciertos elementos que caracterizan una conducta como “abuso del derecho”. Entre ellas podemos mencionar, extremos que permitan considerar que en rigor lo que buscaba una protesta era generar un daño, o apartarse del objetivo o la finalidad que se buscaba con el desarrollo de una protesta, entre otros supuestos. Por lo que el instituto señalado por la autoridad requerida no tiene gravitación en este proceso judicial.

Nuevamente, además, el Ministerio equipara el mero ejercicio de la protesta pacífica, que por definición puede implicar afectaciones a otros derechos -como la libre circulación de personas y transportes- a un accionar violento, lo que no sólo es conceptualmente falso y empíricamente erróneo, sino que deja en evidencia que la letra y finalidad del protocolo es abiertamente contraria al derecho a la reunión pacífica, conforme el alcance de los tratados de derechos humanos y sus órganos de aplicación le han dado, los que -vale recalcar- el propio Ministerio reconoce como fuente legítima de interpretación jurídica, y por ende, es contrario a nuestra propia Constitución Nacional.

Es que, a modo de referencia, tan sólo diremos que la CIDH en el ya citado Informe sobre Protesta Social y Derechos Humanos (2019), ha dicho que “tanto en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como en el universal y en otros sistemas regionales, se ha afirmado que los Estados tienen obligaciones de respetar, proteger y garantizarlos derechos humanos en contextos de protesta. Esta Comisión observa que el sistema internacional y los sistemas regionales han señalado, en diferentes oportunidades, la relación de interdependencia e indivisibilidad de los derechos ejercidos a través de las manifestaciones públicas y acciones de protesta social. En particular, el Sistema Interamericano **ha reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático**”.<sup>9</sup>

Además, el juez de grado en distintas ocasiones aclaró que no hay derechos absolutos. Asimismo, el artículo 14 y 28 establece aquello de que no hay derechos absolutos, así como los límites para su reglamentación. Es que no hay dudas tampoco que los supuestos que habilitan la restricción de los derechos reconocidos requieren también una justificación, un procedimiento para determinarlas, así como el cumplimiento de distintos procedimientos formales, que no han sucedido en el caso.

Sobre este aspecto, la CIDH en citado informe sobre “Protesta Social y Derechos Humanos”, ha señalado que: “Las limitaciones a las protestas sociales deben estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados por la Convención Americana. El

---

<sup>9</sup> CIDH, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, de Septiembre 2019 “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, ya citado, párrafo 17.

artículo 15 de la Convención Americana sobre el derecho de reunión pacífica establece que puede estar sujeto a las restricciones impuestas “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás”. Los mismos condicionantes sustantivos determina el artículo 16.2 para que sea legítima una restricción a la libertad de asociación. El artículo 13.2, a su vez, determina que las restricciones, adoptadas para el ejercicio de la libertad de expresión son legítimas únicamente si buscan asegurar(i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana y ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de este derecho. La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos” (...) “Excepciones como “Seguridad del Estado”, “seguridad pública”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano. La Corte Interamericana ha definido el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”. La noción de “orden público” no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana”.<sup>10</sup>

Y agregó que “Dado que las manifestaciones pacíficas de protesta no deben ser interpretadas per se como una amenaza al orden público, debe presumirse su licitud, salvo fundada razón en contrario. Lo anterior refleja una perspectiva direccionada a la construcción y fortalecimiento de la participación política ciudadana. Como sucede con otros derechos con una dimensión social, la violación de los derechos de reunión y de libertad de pensamiento y de expresión de los participantes en una manifestación pública por parte de las autoridades “tiene graves efectos inhibitorios [chilling effect] sobre futuras reuniones o asambleas”, ya que lleva a que las personas se abstengan de ejercer sus derechos para evitar consecuencias. Además, es contrario a la obligación positiva del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas puedan ejercer efectivamente su derecho de reunión”.<sup>11</sup>

Por otra parte, con relación al artículo 194 del Código Penal recordemos que el juez de grado analizó el referido artículo así como las normas del código de procedimiento penal, que habilitan detenciones sin orden judicial o la intervención de las fuerzas de seguridad en

---

<sup>10</sup> CIDH, Protesta Social y Derechos Humanos, ya citada, párrafos 36 y 37,

<sup>11</sup> CIDH, Protesta Social y Derechos Humanos, ya citado, párrafo 96.

supuestos de flagrancia. Estos extremos y consideraciones del juez de grado son las que la autoridad requerida debía rebatir, y no lo hace en su recurso.

Recordemos que el juez de grado en el apartado XIV, se abocó a la interpretación y alcance de las normas utilizadas por la autoridad requerida para el dictado de la Resolución 943/23. Ya hemos señalado el alcance que le otorgó a la ley de seguridad interior 24.059. También en ese apartado analizó el alcance del artículo 194 del código penal, y dijo:

*"El artículo 194 del Código Penal En el capítulo II -dentro del título VII "delitos contra la seguridad pública- aparecen tipificados los "Delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y de comunicación". (...) Establece que "... El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años"*

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

*El artículo 285 del CPP define el instituto de "flagrancia": "...Si el autor del delito fuera sorprendido en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después, si fuera perseguido o tuviera objetos o presentase rastros que permitieran sostener razonablemente que acaba de participar de un delito..." El artículo 286 del CPP prevee que "... El funcionario o auxiliar de la policía que haya practicado una detención sin orden judicial, deberá presentar al detenido inmediatamente en un plazo que no exceda de seis (6) horas, ante la autoridad judicial competente.*

*El artículo 353 bis del CPP prevee que el procedimiento para casos de flagrancia es de aplicación a todos los hechos dolosos en los que se verificasen las circunstancias del artículo 285 y cuya pena máxima no supere los quince (15) años de prisión o veinte (20) años de prisión en los supuestos del artículo 119, cuarto párrafo, y del artículo 166, penúltimo párrafo, del Código Penal, o tratándose de un concurso de delitos, ninguno de ellos supere dicho monto.*

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

Como se advierte el juez de grado no ofrece una interpretación dogmática de las normas transcritas, realiza una interpretación objetiva y literal de los artículos 194 del código penal, y los artículos pertinentes del código de procedimientos penal federal. Y concluye:

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

Sobre este razonamiento concreto y específico que realiza el juez de grado al ponderar el artículo del código penal 194, con normativa de procedimiento penal (artículos 284, 285 y 353 bis) la autoridad requerida no realiza comentario alguno, tan solo, aquello que dijimos sobre una errónea interpretación de la norma penal.

Más aún, conviene recordar que la aplicación e interpretación del artículo 194 del Código Penal le corresponden a las autoridades judiciales. Tal es así que la jurisprudencia ha señalado el alcance del citado artículo 194 del Código Penal de manera distinta a la que le asigna la autoridad administrativa, tanto en la Resolución 943 como en la apelación que aquí contestamos.

Así, la jurisprudencia de distintos fueros penales es pacífica en cuanto a que un corte de calle en el contexto de una protesta o una manifestación no puede asimilarse, sin más, a la comisión del delito tipificado en el art. 194 del Código Penal de la Nación:

“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 Nº 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 **inadmisible 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 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).

Además, sobre el otro aspecto que el juez analizó en su sentencia de grado, esto es, la justificación de la Resolución sobre la base de las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad, la falta de mención a la ley de datos personales o la consideración de antecedentes del derecho internacional de los derechos humanos, la autoridad requerida tampoco realiza comentarios que den cuenta de agravios que le produzca la decisión judicial.

El juez de grado, agregó en su decisión, y en el apartado citado lo siguiente:

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

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

#### **II.4) Sobre el supuesto agravio vinculado a la declaración de una “Nulidad dogmática de la resolución 943/23”.**

En otro apartado de su recurso, la autoridad demandada planteó que la nulidad exige un interés jurídico específico y un perjuicio sufrido al bien público, pero que ello no se verificó ni en el proceso “ni en los hechos públicos y notorios”. Alega que la resolución tiene una motivación suficiente y persigue una finalidad de interés público. Y que es conforme a la ley 24.059 y 22.520 (sin explicar por qué).

Sostuvo que el fallo contraría “la situación pública y notoria de disminución de los conflictos sociales a partir del dictado de la resolución ministerial atacada”. Sin embargo, nuevamente omite explicar cuál sería la disminución de conflictividad social a la que se refiere teniendo en cuenta que semanalmente tienen lugar protestas frente al Congreso y que la aplicación del Protocolo ha dejado, al menos 2585 personas heridas desde su implementación hasta diciembre de 2025<sup>12</sup>, y según información pública desde que comenzó el año 2026, al menos 677 personas más resultaron heridas en las manifestaciones<sup>13</sup>. Esta grave situación ha sido además motivo de alerta por parte de la comunidad internacional como lo demuestra el comunicado publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE) de febrero de 2024<sup>14</sup> así como la comunicación enviada por los Relatores de Naciones Unidas<sup>15</sup> al gobierno argentino en mayo de 2025 -elementos incorporados en esta causa.

---

<sup>12</sup> Comisión Provincial por la Memoria (CPM), Tercer Informe Especial. Monitoreo de la represión de las fuerzas de seguridad a las manifestaciones públicas, Diciembre de 2025, <https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/materiales/Informe-monitoreo-de-movilizaciones-31-12-25.pdf>

<sup>13</sup> Comisión Provincial por la Memoria, publicaciones en redes sociales en relación con las manifestaciones que tuvieron lugar en las siguientes fechas: 21 de enero de 2026 (<https://www.instagram.com/p/DTypEZdCbl5/?igsh=NHQyYzF3aG5uenV0>), 28 de enero de 2026 (<https://www.instagram.com/p/DUErKYMiW1o/?igsh=ZHJ2cDNzeWNqdHo2>), 4 de febrero de 2026 ([www.instagram.com/p/DUWjBlifZd/?igsh=MXcyNHiiMnhiYzhmNQ%3D%3D](https://www.instagram.com/p/DUWjBlifZd/?igsh=MXcyNHiiMnhiYzhmNQ%3D%3D)), 11 de febrero de 2026 (<https://www.instagram.com/reel/DUotPNhiUPD/?igsh=MWhyc2lwbHR3NzhyMg%3D%3D>) y 19 de febrero de 2026 (<https://www.instagram.com/reel/DU9OzEHCYI5/?igsh=ZndqZXBqbjVjY3o4>)

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “CIDH y RELE: Argentina debe respetar los derechos de asociación y reunión pacífica, así como garantizar la seguridad de la población”, Comunicado de prensa, 4 de julio de 2024, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/158.asp>

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad; del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y de la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 12 de mayo de 2025, Comunicación Ref:AL ARG 4/2025, <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/07/DownloadPublicCommunicationFile-1.pdf>

Más aún, días atrás la Relatoría citada reiteró estas cuestiones, destacando que “registra con preocupación las agresiones contra trabajadores de la prensa este #25FEB, a las afueras del Congreso. La Oficina urge a garantizar y respetar la labor de medios y periodistas y toma nota de la apertura de investigación oficial frente a los hechos”<sup>16</sup>.

Por lo demás, la disminución de la conflictividad social, aún cuando hipotéticamente se tomara por cierta, no resulta relevante para la cuestión planteada, que es si el protocolo es legal, constitucional y convencional. La subordinación de los derechos y libertades de los individuos, por sí sola, constituye un daño grave y no puede justificarse mediante la generación de un clima de temor en el que las personas se vean impedidas de ejercer sus derechos constitucionales.

Agrega el recurso que el a quo habría dejado de lado lo que observó al concurrir a la protesta del 19 de marzo de 2025, y plantea que el testimonio de Spinetto no es “válido” porque alega que tocó “por mala suerte” una moto de policía haciéndola perder en equilibrio y que fue detenido como consecuencia de ello; y que el de Aufieri no se demuestra ni que los dichos sean ciertos ni que el accionar de las fuerzas se vincule con el protocolo.

Respecto de lo anterior, resulta por lo menos llamativo que el Ministerio recorte de manera tan antojadiza el testimonio de Spinetto, cuando del acta de su declaración testimonial -válida como medio de prueba en cuanto fue tomada en audiencia a la que el demandado no asistió pese a haber sido debidamente notificado- surge que fue detenido de manera arbitraria e injustificada mientras desconcentraba de la manifestación del 12/06/2024. Relata un contexto de dispersión de una protesta en que las fuerzas de seguridad andaban “por todos lados” inclusive “por las veredas” y “en contra mano por el Metrobus y disparando para todos lados”. También surge de dicha acta que cuando fue detenido recibió “cuatro o cinco golpes en la cabeza” que le produjeron sagrado.

Vale agregar que el testimonio de Spinetto al que alude el Ministerio refiere a la manifestación que tuvo lugar el 12 de junio de 2024 en la Plaza del Congreso de la Nación y sus adyacencias mientras el Senado de la Nación debatía la segunda versión del Proyecto de la llamada “Ley Bases”. Como surge del expediente, de la prueba incorporada en autos y de la información pública disponible, ese día el despliegue policial dejó como resultado 638 personas heridas, incluidos cinco diputados que fueron rociados con gases lacrimógenos.<sup>17</sup>

Ese día, se ha alegado y probado en autos y la demanda no ha controvertido, organizaciones sociales, políticas y sindicales se convocaron en la Plaza del Congreso de la Nación y en las calles y veredas aledañas al Congreso para expresar su rechazo al proyecto, ejerciendo su derecho a manifestarse pacíficamente. Sin embargo, en aplicación del protocolo, durante las primeras horas de la jornada las fuerzas policiales y de seguridad federales desplegaron un

---

<sup>16</sup> [https://x.com/rele\\_cidh/status/2027508725888528471?s=48](https://x.com/rele_cidh/status/2027508725888528471?s=48)

<sup>17</sup> Comisión Provincial por la Memoria (CPM), Informe sobre los hechos de represión de la protesta social del 12 de junio de 2024, pág. 11, 27 y 31. Documental No. 51 incorporada en la presentación como tercera de Amnistía Internacional,

operativo policial en la plaza y las calles y avenidas adyacentes, en el que se pudo observar el uso abusivo y en ocasiones arbitrario de gases lacrimógenos, balas de goma y camiones hidrantes con el fin de impedir el desarrollo de la protesta social.

En relación con el testimonio de Aufieri también resulta llamativo no sólo el extemporáneo e infundado cuestionamiento a la veracidad de su relato, sino el selectivo recorte. También llama la atención la negativa dogmática e infundada respecto de la relación entre sus dichos y la aplicación del protocolo. Ello, considerando que del testimonio en cuestión surge que al llegar a la manifestación el 1/2/2024 lo primero que vio fue que el cruce entre la Av. Rivadavia y Callao estaba cortado por el propio operativo, y que el personal policial expulsaba de una cuadra “donde no había tránsito vehicular a un grupito que tenía una bandera de la juventud radical que estaban pidiendo por la liberación de las mujeres que habían sido detenidas la noche anterior”. Y prosigue: “ello me llamó la atención porque no dejaban estar sobre una calle que no tenía tránsito a un grupo de 15 personas, lo cual [le] dio indicios de que estaba llegando a una jornada con bastante hostilidad policial”.

También omite la demanda este extracto del testimonio de Aufieri: “...era notorio como Gendarmería Nacional embestia contra los diputados de mi bloque mientras estaban dando reportajes sobre la vereda eran empujados por el personal de la Gendarmería. Eran empujados con escudos y algunos de ellos arrojando gas a todo el grupo de manifestantes y diputados que se encontraban en esa vereda. Yo estaba ahí cerca.”

Prosigue el relato, de absoluta relevancia en autos pese al recorte intentado por el apelante:

“Eran movimientos envolventes que hacía la Gendarmería con el objetivo de sacar a la gente de la vereda hacia la calle, colocarla sobre la cinta asfáltica de la Avda. Rivadavia y cuando lo lograron, había un escuadrón de la Policía Federal que parecía estar esperando que se consumara ese movimiento para ya con la justificación de que estaban sobre la calzada vehicular, proceder a dispersarlos varias cuadras hacia la Avda. 9 de Julio casi llegando a Paraná a Montevideo, utilizando escopetazos”

“Después de esa primera dispersión, a todos los manifestantes que quedaron en la zona se les hizo un cerco por parte de las fuerzas federales para limitarlos al interior de la plaza de los Dos Congresos ya con cordones de Infantería e incluso camiones hidrantes apuntándolos y teniéndolos limitados a la Plaza”.

A continuación narra cómo más tarde, un grupo de 20 motos del Grupo de Operaciones Motorizadas de la Policía Federal avanzaron contra los manifestantes: “Primero aceleraron mucho las motos enfrente de los manifestantes de manera intimidatoria y algunos de ellos arrojando gas desde las motos, directamente a los manifestantes. Aclaro que no había ninguna interrupción del tránsito de los manifestantes que se encontraban todos en la Plaza del Congreso. Luego comenzaron a acercarse haciendo movimientos de círculos con las motos y disparando directamente a los manifestantes con postas de goma desde sus escopetas. En ese momento fui herido en mi ojo izquierdo, y decenas de otros manifestantes

y trabajadores de prensa y medios de comunicación reconocidos. Muchos fueron heridos del torso hacia arriba, denotando un tipo de patrón. No parecía que la policía disparara de modo disuasivo sino para causar lesiones graves. De hecho no había nada que disuadir porque no había interrupción del tránsito ni agresiones por parte de los manifestantes”.

Los dichos de Aufieri son respaldados por documentación acompañada en autos que da cuenta de que el accionar policial frente a las manifestaciones del 31 de enero, 1 y 2 de febrero de 2024 dejó como resultado al menos 265 personas heridas de distinta gravedad, incluyendo a periodistas, trabajadores de prensa, defensores de derechos humanos, utilizando gases lacrimógenos, camiones hidrantes, balas de goma y tonfas de manera ilegítima y arbitraria.<sup>18</sup>

Frente a estos testimonios que el propio demandado cita y se suman a la prueba incorporada en autos y a información de público conocimiento, ¿cuál es el fundamento del demandado para sostener que la sentencia declaró la nulidad “por la nulidad misma”? Parece una afirmación extraída de otro expediente.

Sin embargo, en su recurso la autoridad requerida intenta apoyarse en las necesidades del interés público (a entender suyo) y para tal fin hay que recurrir a las nociones de “interés público” desprendidas de fuentes del derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, la Corte IDH en la ya clásica Opinión Consultiva nro 5 sobre colegiación obligatoria de periodistas, analizó el artículo 13 de la CADH que reconoce el derecho a la libertad de expresión. Allí dijo en los párrafos 45 y 46 lo siguiente:

45. La forma como está redactado el artículo 13 de la Convención Americana difiere muy significativamente del artículo 10 de la Convención Europea, que está formulado en términos muy generales. En este último, sin una mención específica a lo “necesari(o) en una sociedad democrática”, habría sido muy difícil delimitar la larga lista de restricciones autorizadas. En realidad, el artículo 13 de la Convención Americana al que sirvió de modelo en parte el artículo 19 del Pacto, contiene una lista más reducida de restricciones que la Convención Europea y que el mismo Pacto, sólo sea porque éste no prohíbe expresamente la censura previa.

46. 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 “indispensables”, 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”. (Eur. Court H. R., The Sunday Times case, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59,

---

<sup>18</sup> Comisión Provincial por la Memoria, “Informe Preliminar sobre los hechos de represión a la protesta social ocurridos los días 31 de enero, 1 y 2 de febrero de 2024, en el marco del tratamiento de la Ley Ómnibus”, 5 de febrero de 2024, pág. 5. Incorporado como prueba documental N° 42 en el escrito de intervención como tercero de Amnistía Internacional.

págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, 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 aquella 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; 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 proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (The Sunday Times case, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., Barthold judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26). (el destacado nos pertenece)

Además, la afirmación de la autoridad requerida acerca de que hubo una "notoria disminución de los conflictos sociales" desde la entrada en vigencia de la resolución 943/2023, contrasta con el notorio aumento de hechos de abuso cometidos por integrantes de las fuerzas federales de seguridad con el argumento de la aplicación del protocolo en contextos de protestas sociales. Que cabe señalar, a pesar de que es de público y notorio conocimiento, no son casos excepcionales, son hechos que se repiten cada semana sin justificación alguna.

A modo de ejemplo, se puede citar lo ocurrido con Pablo Grillo o las centenas de detenidos y luego liberados por orden de jueces de la ciudad por inexistencia de delitos o de contravenciones. Los últimos casos fueron las protestas contra la reforma laboral (<https://www.pagina12.com.ar/2026/02/12/mas-de-300-heridos-31-detenidos-y-70-demorados-para-blindar-la-reforma-laboral/>) o los activistas de la organización Green Peace detenidos el 26 de febrero pasado en las inmediaciones del Congreso por manifestarse contra la reforma de la Ley de Glaciares (<https://www.infobae.com/politica/2026/02/26/detuvieron-a-ambientalistas-en-el-congreso-por-una-protesta-contralos-cambios-en-la-ley-de-glaciares/>). En estos episodios se verificó, además, una particular alevosía mantenida contra los trabajadores de prensa.

En las actuaciones se fueron agregando periódicamente pruebas que indican las consecuencias sucesivas de la aplicación de la Resolución impugnada. Dicha acumulación de pruebas de por sí suficientes y contundentes cesó cuando el tribunal planteó (a fs. 4936 del 26/5/2025) "hay hechos que por su notoriedad públicas no necesitan probarse para que el juez haga mérito de ellos en la sentencia; son considerados como verdad indiscutible por una colectividad y su conocimiento puede

adquirirse fuera del proceso mediante elementos (publicaciones, documentos etc) al alcance de cualquier persona" citando para ello CPCCN- comentado, anotado y concordado; Arazi-Rojas; pag. 474 comentario al artículo 360 del CPCCN).

Y justamente estas situaciones, que son evidentes y que surgen también de la prueba que ya reseñamos, dan cuenta de un concreto interés jurídico en que cesen las ilegítimas restricciones que la demandada pretende imponer a los derechos a la protesta y la libertad de reunión.

Muy lejos estamos, entonces, de "la nulidad por la nulidad misma", como livianamente se afirma en la apelación de la demandada.

La jurisprudencia y la doctrina indican que se debe decidir tanto por los hechos invocados en la demanda, cuanto por los constatados en las actuaciones judiciales y ello hace a la actualidad de los hechos sobre los que se decide. En autos, a contrario sensu de lo que afirma la demandada en sus agravios, no hay atisbos de reclamo de la nulidad por sí misma. Se hacen presente en forma manifiesta las exigencias del art. 43 de la CN que reclame acto de autoridad pública *"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 forma actual está acreditada la amenaza, la alteración, la lesión, la restricción, con ilegalidad y arbitrariedad manifiestas de los derechos invocados tanto en la demanda, cuanto en los escritos de adhesión.

En esta línea, precisamente, uno de los defectos capitales que la sentencia observa en relación a la Resolución 943 es la falta de motivación, y la omisión de considerar, previo a su dictado los derechos que dicha norma restringe:

Sumado a ello se observa una insuficiente explicación de las razones que llevan a adoptar esa medida, hecho que conlleva a incurrir al acto en un vicio de "motivación". (Art. 7, inc. e), Ley 19.549) Ello así por cuanto la "motivación" exige que todo acto "deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo (en definitiva, ambos elementos deben armonizarse, entre ellos, y con el elemento finalidad (inc.f) .

Ambos requisitos, causa y motivación, "...sin perjuicio de los restantes, claro está- se apoyan en la máxima republicana que sostiene a nuestro sistema de gobierno, constituyendo una interdicción a la eventual arbitrariedad administrativa y, además, representan una garantía para que el particular pueda ejercer -en forma plena la defensa de sus derechos e intereses. En otras palabras, las soluciones legislativas -al exigir una administración que justifique y funde racionalmente sus decisiones- no está haciendo otra cosa

que cumplir con el equilibrio que exige la Constitución Nacional entre la tutela de los derechos por ella reconocidas y la acción administrativa, subordinada a la juridicidad, debido proceso adjetivo y recurso sustantivo (artículos 1°, 14, 18, 19, 28, 31, 33 y cctes. Constitución Nacional).(ver CSJN;CAF 53869/2017/CS1-CA1Roa Restrepo, Henry c/ EN – M Interior OP y V - DNM s/ directo DNM"; enviado. 06/06/21).

Al respecto la doctrina señala que: "la motivación del acto administrativo es la explicitación de la causa; esto es la declaración de cuáles son las expresiones de las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto, y se halla contenida dentro de los 'Considerandos'. Aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad de la actuación de los órganos estatales. Desde el punto de vista del particular, responde a una exigencia fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales. Constituye un requisito referido a la razonabilidad" (conf. T. Hutchinson, Régimen de Procedimientos Administrativos, Astrea, p. 77, Cons. VI).

Sobre este punto cabe traer a colación el voto del Juez Rosatti en el precedente de Fallos 344:1013, en el que se puntualizó:

**"Que a la luz de nuestra arquitectura constitucional, el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar -con justicia- la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta -inexcusablemente- a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo -o razonabilidad- (artículos 18, 19 y 28, Constitución Nacional y artículo 1°, ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324:3593)..."**

Ambos requisitos -sin perjuicio de los restantes, claro está- se apoyan en la máxima republicana que sostiene a nuestro sistema de gobierno, constituyen una interdicción a la eventual arbitrariedad administrativa y, además, representan una garantía para que el particular pueda ejercer -en forma plena la defensa de sus derechos e intereses. En otras palabras, la solución legislativa -al exigir una administración que justifique y funde racionalmente sus decisiones- no está haciendo otra cosa que cumplir con el equilibrio que exige la Constitución Nacional entre la tutela de los derechos por ella reconocidos y la acción administrativa, subordinada a la juridicidad, debido proceso adjetivo y sustantivo (artículos 1°, 14, 18, 19, 28, 31, 33 y cctes. Constitución Nacional)" (énfasis agregado).

Del mismo modo, cabe destacar lo expuesto por el Sr. Fiscal de primera instancia al dictaminar en autos en punto a que:

**"La naturaleza de los derechos aquí en juego exigía un deber reforzado de motivación, máxime cuando, como dije arriba, esos derechos gozan de**

**preferente tutela tanto por la Constitución Nacional como por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.** Ello, en el entendimiento de que “Los derechos fundamentales son reglas que permiten distribuir la carga de la argumentación: quien quiera limitar o restringir un derecho fundamental tiene la carga de dar las razones para hacerlo, ya sea en la elaboración de la ley o en el juzgamiento judicial” (cfr. CSJN, “Sociedad Rural Argentina c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/acción meramente declarativa”, 21/08/2013, Fallos: 336:1283, voto disidente del juez Lorenzetti); por tanto, “... **quien pretenda restringir el derecho, tiene la obligación de buscar primero los modos alternativos que puedan existir para evitar esa restricción pues, constituye una regla esencial del sistema, que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe ponderar el criterio de la menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida** (CSJN, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos 344:809, 4/5/21, voto concurrente del juez Lorenzetti)” (el destacado es propio)

En ningún momento, a lo largo de la apelación, la demandada consideró siquiera este punto, ni mucho menos lo rebatió. Los antecedentes de la Resolución 943, que obran como prueba en la causa, son contundentes en cuanto a que los derechos a cuya protección tiende esta acción no fueron ni siquiera considerados por el Ministerio de Seguridad Nacional previo al dictado de la norma impugnada.

## **II. 5) Sobre la supuesta inobservancia de la prueba producida por el magistrado.**

La apelación de la que se nos corre traslado plantea que la sentencia no considera la prueba que se produjo en la causa y por el propio juez el 19 de marzo de 2025, cuando asistió a observar presencialmente una protesta. Cita el acta de esa diligencia, plantea que el acto se desarrolló con normalidad, que no hubo incidentes en la desconcentración y que la protesta inició y concluyó sin incidentes. También que las restricciones que hubo ese día las materializó la policía local y no fuerzas federales.

*“Como se señaló en el punto anterior, la sentencia resulta dogmática pues no consideró la prueba producida en el propio expediente y por el propio magistrado el 19 de marzo del corriente...”*

*Lo destacado en negrita por quien suscribe da cuenta que (i) la protesta inicia y concluye con normalidad a las 18.30 y sin incidentes, permitiendo que más de una docena de jubilados concluyan sus discursos; (ii) las restricciones no son dispuestas por las fuerzas federales sino por la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; (iii) las fuerzas federales solo se concentran en el Congreso de la Nación no conflictuando con la protesta sino resguardando el inmueble nacional (iv) cuando existen incidentes aislados las fuerzas de seguridad aplican el protocolo con la mínima fuerza necesaria y advierten a violentos con un megáfono, sin producir detenciones. Al margen del relato que hace el a quo*

*señalando que existirían "infiltrados", cuestión bizantina, pues no se trataba de una protesta de una organización o colectivo determinado, lo cierto es que de la prueba producida por el propio magistrado puso de resalto que la norma impugnada a través de un proceso no idóneo como el amparo y un año después, no tiene sustento fáctico, sino únicamente dogmático."*

Ahora bien, un dato interesante de la manifestación del 19 de marzo de 2025, la siguiente a aquella en la que el Cabo Primero de Gendarmería, Héctor Jesús Guerrero, casi mata a Pablo Grillo, es que, si bien no hubo detenidos ni heridos, como el Ministerio alega en su recurso, eso no significa que las fuerzas de seguridad no estuvieran operando en silencio bajo las coordenadas de la resolución nulificada.

Al solo efecto ilustrativo, cabe mencionar la existencia de una causa en el fuero federal en la que se investiga a un pequeño grupo de manifestantes acusados de "intimidación pública" (se trata de la causa N° 1146/2025, del registro del Juzgado Federal Criminal y Correccional Nro. 9). La causa inició con un trabajo de cotejo de imágenes sacadas de un móvil de televisión y la base de datos del RENAPER y demás organismos estatales, realizado por la División Individualización Criminal de la Policía Federal Argentina. Los acusados tomaron conocimiento de la existencia de este proceso recién en el mes de octubre de ese mismo año. Es decir, unos 7 meses después de la protesta<sup>19</sup>.

Esto revela que, luego de la conmoción social que generaron los hechos de violencia estatal de la manifestación del 12 de marzo de 2025, y bajo el conocimiento de que el juez a cargo de analizar la constitucionalidad de la resolución 943, iba a monitorear el operativo, el Ministerio de Seguridad Nacional decidió cambiar su estrategia de intervención.

Así, pasó de un esquema de represión clásico, el que involucra disparos de gas lacrimógeno y balines directos hacia zonas sensibles y vitales del cuerpo de los manifestantes (Grillo y Navarro), así como golpes con tonfas y más de 100 personas detenidas sin motivos legales, a un trabajo más subterráneo de monitoreo y vigilancia del que se derivó un proceso penal contra personas por el solo hecho de participar de una manifestación.

Al respecto cabe agregar que, como hemos expresado en autos en el escrito presentado el 8/04/2025, el operativo del 19 de marzo tuvo características particulares y muy distintas de los demás, suficientemente documentados. De cara a la protesta del 19 de marzo, las autoridades habrían afirmado que no aplicarían el "Protocolo Antipiquetes" para "evitar el contacto con los manifestantes"<sup>20</sup>. La directiva a las fuerzas de seguridad sería la misma, y utilizarían el "mismo armamento", pero se advirtió que podrían haber "cambios tácticos" en

---

<sup>19</sup> Una de las instituciones que aquí firma, el CELS, conoce este antecedente porque asumió la defensa de uno de los manifestantes criminalizados a quien se lo ve todo lo que dura el video utilizado para el cotejo, cruzado de brazos o con las manos en la cintura, contemplando la manifestación.

<sup>20</sup> LM Neuquen, "El Gobierno no aplicará el protocolo antipiquetes en la marcha de este miércoles", 18 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.lmneuquen.com/pais/el-gobierno-no-aplicara-el-protocolo-antipiquetes-lamarcha-este-miercoles-n1180704>

el despliegue policial.<sup>21</sup> En esa línea, se habría acordado entre las fuerzas de seguridad bajo la jurisdicción del Ministerio de Seguridad, la SIDE y las autoridades del gobierno de la Ciudad, trabajar coordinadamente “en todas las etapas del operativo: la inteligencia de la convocatoria previa, el ingreso, la movilización y contención y la desconcentración”.<sup>22</sup> Un alto funcionario al tanto de la estrategia a desplegar habría afirmado “o dispersás o evitás el corte de calle”.<sup>23</sup>

Así fue. El operativo de “prevención” consistió en aislar el Congreso de la Nación mediante la instalación de un mega vallado de 15 manzanas a su alrededor asegurado por las fuerzas de seguridad que interrumpió la circulación por calles y veredas de la zona muchas horas antes de la manifestación.<sup>24</sup> Además, se establecieron “controles” en los accesos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que incluyeron detenciones de personas y vehículos, y requisas. Finalmente, se difundieron ampliamente y a través de canales oficiales mensajes tendientes a desinformar y disuadir a la población de participar en la protesta (en aquella, o en otras). El operativo contó con la presencia de 1000 efectivos de las fuerzas federales y más de 900 policías de la Ciudad.<sup>25</sup> Empezó a montarse ya desde la noche anterior, y en la mañana del día miércoles se observaron numerosos vehículos de las fuerzas de seguridad en las zonas aledañas al Congreso y comenzó el vallado de calles y veredas que dificultaban o impedían la circulación de las personas.<sup>26</sup>

El operativo fue acompañado de una fuerte campaña de comunicación con mensajes disuasorios e intimidantes en redes sociales y en la vía pública. En esta línea, se pudo observar que el Ministerio de Seguridad ofreció una “una recompensa de \$10.000.000 a quienes brinden información que ayude a identificar a los violentos que, con palos, armas y piedras, atacaron a las Fuerzas de Seguridad y generaron destrozos cerca del Congreso

---

<sup>21</sup> La Nación, “El Gobierno se prepara para otra marcha el miércoles con pocos cambios en el operativo policial”, 16 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-se-prepara-para-otramarcha-el-miercoles-con-pocos-cambios-en-el-operativo-policial-nid15032025/>

<sup>22</sup> Clarín, “En alerta por una nueva marcha frente al Congreso, el Gobierno ajusta el operativo y esperan más gente en la calle”, 15 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/preocupados-nueva-marcha-frente-congreso-gobierno-ajusta-operativo-esperan-gente-calle\\_0\\_wNNwUGsPe2.html](https://www.clarin.com/politica/preocupados-nueva-marcha-frente-congreso-gobierno-ajusta-operativo-esperan-gente-calle_0_wNNwUGsPe2.html)

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> Ver: Video 1: La Nación en Youtube “Marcha en el Congreso: controles en estaciones de tren, subtes y Puente Pueyrredón” 19 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=o97HNUvNXIE&ab\\_channel=LANACION](https://www.youtube.com/watch?v=o97HNUvNXIE&ab_channel=LANACION) (minuto 26.00); ver también: Video 2: Publicación del usuario @C5N en X, 19 de marzo de 2025. 14:35 hs. Disponible en: <https://x.com/C5N/status/1902413670665126394>

<sup>25</sup> TN, “Con un megaoperativo policial, la marcha al Congreso se desarrolló sin mayores incidentes”, 19 de marzo de 2025. Disponible en: <https://tn.com.ar/politica/2025/03/19/marcha-en-el-congreso-gendarmeria-controla-los-accesos-a-caba-y-el-gobierno-despliega-un-megaoperativo/>

<sup>26</sup> Ver: Video 3: Publicación del usuario @EIDestapeweb en X, 19 de marzo de 2025, 9:41 hs. Disponible en: <https://x.com/eldestapeweb/status/1902339700582441338>; ver también: Video 4: Publicación del usuario @TUGONEWS en X, 19 de marzo de 2025, 9:37 hs. Disponible en: <https://x.com/TugoNews/status/1902338643311702421>

Nacional el 12/03/2025. La recompensa también aplicará a cualquier episodio de violencia que ocurra en la marcha del 19 de marzo o en las siguientes.”<sup>27</sup>

Además, la Ministra de Seguridad publicó en X: “Marcha o violencia: no es lo mismo. Alterar el orden público y la vida democrática es un delito federal. Si hay violencia, alejarse. Las fuerzas actuarán”. Esa publicación contenía además un video en donde se observa a numerosos efectivos policiales frente al Congreso de la Nación, mientras uno ellos emite este mensaje a través de un megáfono: “Atención. Manifestarse por la vereda. Ante violencia, alejarse. Las fuerzas actuarán. Todo acto de violencia será denunciado por sedición y atentado contra el orden constitucional”<sup>28</sup>.

Por su parte, en las estaciones de tren se pudo observar un mensaje oficial publicado en las pantallas que indicaba: “PROTESTAR NO ES VIOLENCIA. LA POLICÍA VA A REPRIMIR TODO ATENTADO CONTRA LA REPÚBLICA”. El vocero presidencial acompañó una imagen de dichas pantallas con el mensaje: “Las protestas nunca deben ser violentas. Fin.”<sup>29</sup>.

En resumen, las afirmaciones de la demandada sobre esta manifestación en particular son erradas y se contraponen con los hechos públicos y notorios que hemos descrito. Y, en todo caso, se trata de una sola protesta, que no hace mella en los numerosos ejemplos de manifestaciones que redundaron en personas heridas, lesionadas o privadas de la libertad por protestar, en función de la aplicación de la Resolución 943.

Por último, nos interesa destacar que estos planteos de índole fáctica que trae la demandada en su recurso no solo son equivocados, sino que tampoco hacen mella en la sólida argumentación de la sentencia, que estableció con claridad que la Resolución 943/23 resulta irrazonable e implica un exceso en las competencias asignadas al Ministerio de Seguridad, todo lo cual determina su nulidad.

## **II.6) Sobre las resoluciones que la contraparte cita en el recurso de apelación**

La demandada se agravia de la existencia de decisiones anteriores incorporadas al expediente que serían contrarias a lo decidido. Cita como argumento algunas sentencias vinculadas a cuestiones de competencia y a acciones de hábeas corpus, sin aclarar en ningún momento en qué sentido resultan relevantes para la discusión objeto del proceso y/o para criticar la sentencia del magistrado de grado.

Concretamente, dice:

---

<sup>27</sup> Sitio web “Data chaco”, 19 de marzo de 2025, “Nación ofrece una recompensa de \$10 millones para identificar a los “violentos” en la marcha de jubilados”. <https://www.datachaco.com/626059-nacion-ofrece-unarecompensa-de-10-millones-para-identificar-a-los-violentos-en-la-marcha-de-jubilados>

<sup>28</sup> <https://x.com/PatoBullrich/status/1902389401948213373>

<sup>29</sup> Publicación del usuario @madorni en X, 19 de marzo de 2025, 8:57 am. Disponible en: <https://x.com/madorni/status/1902328547282162160?s=48&t=pE3PwXi4Vq85bvNs6bV8hQ>

*“Que la competencia al a quo fue otorgada por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, por decisión unánime del 31 de mayo de 2024 al considerar que: “ ... No se advierte la existencia de las limitaciones, restricciones o amenazas actuales a la libertad de las personas, contempladas en los arts. 43, párrafo 4to de la Constitución Nacional y 3, inciso 1ro de la Ley 23.098. Las cuestiones traídas a estudio, planteadas en torno a la Resolución 943/2023 deben ser analizadas y resueltas en el marco de la acción de amparo oportunamente presentada, por parte de la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal al tratarse de una acción más amplia, prevista para resguardar todos los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional...”*

*Con anterioridad a ello, el JUZGADO NACIONAL EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL NRO. 46 - SECRETARÍA NRO. 134 también había observado: “...En tal sentido, no se advierte que la disposición ministerial cuestionada signifique una injustificada afectación a la libertad ambulatoria; ni se evidencia la existencia de las limitaciones, restricciones o amenazas actuales a la libertad de las personas, contempladas en los arts. 43, párrafo 4to de la Constitución Nacional y 3, inciso 1ro de la Ley 23.098.”...*

*El a quo no consideró siquiera estos señalamientos en sus considerandos y sugirió un reingreso a la justicia penal de cuestiones aquí debatidas en su anteúltimo considerando.”*

Al respecto, basta decir que de ninguna manera las resoluciones aludidas resultan contrarias a lo resuelto. Se trata de resoluciones judiciales adoptadas en el marco de una discusión sobre el juez competente en donde se determinó que en principio el caso no versaba sobre la afectación a la libertad ambulatoria, lo que es cierto: versa sobre el derecho a la reunión pacífica, libertad de reunión y de asociación.

La pretensión de la demandada, no solo carece de sustento argumental, sino que ni siquiera fue invocada oportunamente, y - por sobre todas las cosas, carece de incidencia en el objeto de la decisión. Que otro fuero entienda que es incompetente por las razones mismas por las que la causa se inició habla en favor de la procedencia de la sentencia dictada, y no lo contrario.

Es menos admisible la posición de la demandada que si reclamara que porque se concede una medida cautelar, ella no podría ser revocada o que obligatoriamente debería hacerse lugar a la demanda en el hipotético caso en que se diera una precautoria.

A su vez, en tanto algunas de las resoluciones citadas por el Ministerio en su escrito hacen a procesos que se desarrollaron ante otros fueros, conviene destacar - a todo evento - que en ningún momento del proceso dicha parte cuestionó la competencia de este fuero para entender en la causa.

Por ello resulta de aplicación al caso el criterio según el cual las contiendas de competencia no pueden prosperar después de dictada sentencia en la causa principal (Fallos: 302:101;

308:2029; 312:466; 323:1222; 340:872), lo cual responde a la necesidad de fijar límites a los desplazamientos de jurisdicción, pues lo contrario importaría afectar la cosa juzgada y agravaría los derechos de defensa y de propiedad siempre que haya mediado la tramitación de un proceso judicial en que los interesados tuvieran oportunidad de audiencia y prueba (Fallos: 318:182; 329:5607; 329:5896; 339:740; 341: 1232; 342:1463; 344:215).

Del mismo modo, se ha dicho que, si al momento en que las actuaciones fueron elevadas en grado de apelación, el juez de primera instancia había asumido expresamente su jurisdicción, sin mediar objeciones de los litigantes y se había pronunciado ya sobre el fondo del asunto, el tribunal de alzada no se encontraba habilitado para reeditar una cuestión que había quedado oportunamente definida, ni siquiera frente al planteo propuesto al respecto por la demandada dado que la articulación pertinente, introducida solo ante sus estrados, devino fruto de reflexiones tardías (Fallos: 329:4026; 343:1657).

Y, a su vez, se ha señalado que las causas en las que ha recaído un acto jurisdiccional que reúne los caracteres de definitivo, deben continuar su trámite hasta finalizar el pleito ante el fuero que lo dictó. (Fallos: 325:2695; 327:1338; 327:5261; 328:1597; 330:798, FCT 194/2019 “Defensor del Pueblo”; 05/07/2022).

En resumen, el planteo de la demandada sobre este punto no puede prosperar.

Por otro lado, la contraparte aduce que la sentencia sería ajena a un “criterio armónico” en la interpretación de las normas. Plantea que las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad fueron modificadas a posteriori, “lo que tornaría abstracto el planteo”. Plantean mediante citas que la interpretación que se hace en la sentencia no es “razonable” ni “sistemática”, es decir que no computa “la totalidad de sus preceptos”, y no armoniza la resolución con el resto del ordenamiento específico.

Aduce, por ejemplo, que:

*“Cabe señalar que el a quo señala en sus considerandos una supuesta incompatibilidad con preceptos constitucionales y convencionales; el alcance del artículo 194 del Código Penal, el 353 del Código Procesal Penal y una inobservancia de las normas propias de las fuerzas. Sin perjuicio de manifestar -con respecto a lo último- que la totalidad de las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad fueron modificadas a posteriori, lo cuál tornaría abstracto el planteo; lo anterior es una interpretación libre del magistrado, intentando hacer decir a la resolución lo que la misma no dice...*

*Así ha dicho nuestra Corte que es propio de la interpretación indagar lo que las leyes dicen jurídicamente, computando para ello, de modo razonable y sistemático, la totalidad de sus preceptos. En esta tarea debe buscarse "su verdadero alcance mediante un examen de sus términos que consulte la racionalidad del precepto, no de manera aislada o literal, sino armonizándolo con el resto del ordenamiento específico, esto es, haciendo de éste como totalidad el objeto de una razonable y discreta hermenéutica" (Fallos 315:285). A más de*

*ello, debe tenerse presente que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen y se reconoce como regla "que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones para adoptar como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto" (Fallos 258:75 y 306:721)".*

La afirmación es un sinsentido a todas luces. La demandada ni siquiera planteó como hecho nuevo el hipotético caso que pretende esgrimir. Pero, además, no hay ninguna modificación ni total, ni parcial ni incidental de la Res. 943 del Ministerio de Seguridad Nacional.

Además de que la oportunidad de alegar estas cuestiones son ajenas a la apelación como instancia, la falta de datos ciertos y de menciones que permitan ejercer debidamente la defensa de nuestra parte lo torna en improcedente. Es un hecho notorio a punto que ni el Estado plantea en sus actos propios que la Res. 943/23 haya recibido modificaciones (con solo revisar la página INFOLEG se verifica), pero además es una prueba imposible de plantear en las condiciones procesales en que nos encontramos.

En suma, ni es cierto, ni se articuló como hecho nuevo, ni es esta la oportunidad que corresponde de acuerdo al proceso. Además, las reglas de la confianza legítima y de los actos propios impiden hacer lugar al argumento.

## **II.7) Sobre la arbitrariedad que invoca la demandada**

Por otra parte, la demandada plantea que la sentencia es arbitraria porque no valoró los efectos "que podría generar poniendo en riesgo a una gran parte de la sociedad" y que "prescindió de las constancias de la causa y del derecho aplicable".

Aduce, por ejemplo, que:

*"Hasta aquí ha quedado suficientemente desarrollado los supuestos de arbitrariedad en las que incurrió la sentencia. El decisorio no ha valorado los efectos que podría generar poniendo en riesgo a una gran parte de la sociedad argentina. Asimismo, prescindió de las constancias de la causa y del derecho aplicable por lo que la decisión debe ser descalificada como acto jurisdiccional válido. (CSJN, Fallos 330:4903; 9 326:3734; 324:1289; 322:2880; 316:224; 315:503; 311:357 y 49; 303:1034; 295:316)".*

Lo afirmado por la demandada es una mera copia dogmática de fallos de la CSJN sin dar cuenta de los dichos que profiere.

Señalar la falta de la valoración de los efectos que podría generar el fallo no puede ser nunca una herramienta de convicción para conmovir la decisión de grado. Tanto porque no es cierto lo que se dice en la apelación, cuánto porque no se explicita ningún argumento que permita sostener el aserto en tal sentido, y - por último- como ha sido dicho, la interpretación convencional por el más alto tribunal de derechos humanos que fija las pautas del control de convencionalidad -que de oficio debe aplicar cada órgano del estado argentino

- opera en sentido contrario a lo pretendido por la accionada. La regla es la de promover y proteger las acciones de protesta y no lo contrario. Menos aún, presumirlas como un delito flagrante.

Dicho esto, tampoco se dan los preceptos que exige la propia CSJN para estar frente a una sentencia arbitraria. Ella afirma: Toda sentencia constituye una unidad lógico jurídica en que la parte dispositiva debe ser la conclusión final y necesaria del análisis de los presupuestos fácticos y normativos efectuados en su fundamentación (Fallos: 344:1266; 342:1637; 345:1101 (Voto de los jueces Rosatti y Lorenzetti); “ Moro ”, del 29/05/2012;324:2210; 324:547 ;324:132 ; 314:1633; 308:732).

La demandada no explica, y ni siquiera lo intenta, porque la decisión es contradictoria con lo afirmado, ni menos por qué prescinde de las constancias de la causa.

De hecho, las sentencias de la CSJN que refiere son inatingentes al caso que nos ocupa: por ejemplo, Fallos 324:1289 se refiere a un caso penal sobre el delito de estafa. A su vez, Fallos 295:316 revoca una decisión de la instancia anterior destacando que se omitió analizar hechos del caso “impidiendo el ejercicio de las facultades propias de los jueces en orden a la averiguación de los delitos; máxime cuando no se han tomado las medidas conducentes para esclarecer el hecho ni se han practicado siquiera las pedidas por el actor civil al respecto”. Del mismo modo, el caso de Fallos 326:3734 versaba sobre una acción de reducción y sobre la propiedad del paquete accionario de una sociedad.

Ningún esfuerzo realiza la demandada por explicar, ni siquiera mínimamente, por qué estos precedentes, que versan sobre materias tan diferentes a las de autos, serían aplicables respecto de la crítica de la sentencia impugnada.

En suma, la forma en que la demandada intenta descalificar la sentencia de grado por arbitraria no solo está huérfana de argumentos críticos, sino que las referencias jurisprudenciales que trae a colación, nada tiene que ver con el tema en cuestión. Ni siquiera por analogía.

Por lo demás, no se advierten las causales de arbitrariedad invocadas por la demandada, en la medida en que la resolución impugnada ha sido sustentada razonablemente y los agravios sólo evidencian una opinión diversa sobre la cuestión debatida y resuelta (Fallos 302:284; 304:415, entre otros). Dicha decisión cuenta, además, con fundamentos jurídicos que exceden holgadamente los mínimos, necesarios y suficientes, y que impiden la descalificación del fallo como acto judicial válido (Fallos 293:294; 299:226; 300:92; 301:449; 303:888, entre otros).

Al respecto cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado, en una línea jurisprudencial reiterada y uniforme, que la doctrina de la arbitrariedad de sentencias reviste carácter excepcional, atendiendo sólo a supuestos de extrema gravedad,

e impone un criterio particularmente restrictivo para examinar su procedencia (Fallos 285:618; 290:95; 291:572; 304:267; 330:717; 339:499 y 339:1066, entre otros).

Pero, en este sentido, es menester agregar a V.E. que las nociones en las que la contraparte pretende fundar la arbitrariedad no sólo no son pertinentes para tal fin, sino que violan los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de lo que debe considerarse orden público.

Dice la Corte IDH en Tavares Pereira<sup>30</sup>:

96. Dado que las manifestaciones pacíficas de protesta no deben ser interpretadas per se como una amenaza al orden público, debe presumirse su licitud, salvo fundada razón en contrario. Lo anterior refleja una perspectiva direccionada a la construcción y fortalecimiento de la participación política ciudadana. Como sucede con otros derechos con una dimensión social, la violación de los derechos de reunión y de libertad de pensamiento y de expresión de los participantes en una manifestación pública por parte de las autoridades “tiene graves efectos inhibitorios [chilling effect] sobre futuras reuniones o asambleas”, ya que lleva a que las personas se abstengan de ejercer sus derechos para evitar consecuencias. Además, es contrario a la obligación positiva del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas puedan ejercer efectivamente su derecho de reunión... 97. En principio, el Estado debe permitir la manifestación pacífica en los espacios de acceso público, tales como plazas y calzadas. La comunicación previa sobre el ejercicio del derecho de reunión en el espacio público facilita la toma de medidas destinadas a minimizar la interrupción del tráfico y brindar seguridad. Esto requiere del diálogo entre quienes se manifiestan, las autoridades locales y la policía en la gestión adecuada de las reuniones en el espacio público, para lo cual el Estado debe establecer vías y procedimientos adecuados. Sin embargo, la ausencia de comunicación previa por canales formales, sin cualquier otra circunstancia o motivo adicional, no justifica el uso de la fuerza en nombre del orden público para impedir o disolver una manifestación pacífica... el Estado debe permitir y facilitar la realización de manifestaciones pacíficas de protesta, y en los casos en los que se justifique la imposición de restricciones, éstas deben estar prevista por la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de necesidad y proporcionalidad. El Estado debe cumplir con su deber de proteger a quienes no se manifiestan—incluidas las personas involucradas en tareas periódicas y de supervisión y observación— y a los bienes públicos y privados. En los casos en los que el Estado no esté en capacidad de proteger a los manifestantes y al público

---

<sup>30</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CASO TAVARES PEREIRA Y OTROS VS. BRASIL. SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2023 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*).

en general, medidas como el aplazamiento o la reubicación de la reunión pueden estar justificadas” (Citas omitidas).

Es decir, los mandatos convencionales funcionan en sentido diametralmente opuesto a lo que pretende la demandada. La que sostiene que se pondría en riesgo a la sociedad si se hiciera lugar a la demanda.

Muy por el contrario, de hacerse lugar a la demanda, el Estado Argentino dará cumplimiento a reglas básicas de control de convencionalidad que le permitirían eximirse de una imputación de responsabilidad internacional. Lo arbitrario, en rigor, sería apartarse de las obligaciones internacionales de los arts. 1.1. y 2 de la misma Convención Americana que la demandada dice cumplir porque la sentencia carecería de fundamentos legales en los que debería obligatoriamente asentarse, ya que se apartaría groseramente de la normativa vigente y toda fundamentación sería una mera apariencia de la aplicación del derecho.

En definitiva, es deber del Estado argentino practicar lo que establece dicha sentencia Tavares Pereira (adjuntada a autos por los actores a fs 177 apenas fuera publicada con el juicio ya iniciado) como forma de preservar los derechos humanos de la población y cumplir con el orden público interamericano, y también con la Constitución Nacional.

Por todo ello, tampoco este planteo de la demandada puede prosperar, y corresponde que se confirme, en todos sus términos, la sentencia de primera instancia. Así lo dejamos solicitado desde ya.

### **III. RESERVA CASO FEDERAL**

Planteamos la existencia de caso federal para, eventualmente, acudir a la CSJN por vía del recurso extraordinario federal regulado en la Ley 48 en el supuesto de revocatoria de la decisión apelada.

El presente caso involucra tanto de manera directa como indirecta la interpretación de normas contenidas en la Constitución Nacional, y más concretamente del alcance de las garantías que ellas consagran. En particular, cabe incluir entre esas normas todas las que aseguran los derechos a la libertad de expresión, de asociación y reunión y al principio de legalidad, consagrados en los artículos 14, 14bis, 18, 19, 28, 75 inciso 12 e inciso 22 de la Constitución Nacional y los artículos 7.2, 13,15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Declaración Americana de derechos y Deberes del Hombre (todos con jerarquía constitucional).

Todos ellos se ven afectados por la Resolución 943/2023 impugnada en autos con lo que deviene necesario aplicarlos a la hora de llegar a una sentencia que, en caso de revocar la

adoptada por el a quo, se apartaría de los derechos enumerados y su alcance en los términos referidos. Por ello, para ese improbable supuesto, quedaría configurada cuestión federal que permitiría, eventualmente, dar lugar al recurso extraordinario que prevé la Ley 48 en su artículo 14.

Igualmente, dejamos planteada la existencia de caso federal en cuanto hace a nuestro derecho como organizaciones de la sociedad civil, así como el de todo el grupo que representamos (tanto en clave de derechos individuales homogéneos como, eventualmente, en clave de derechos propiamente colectivos), a canalizar estas pretensiones en clave colectiva para poder acceder al sistema de administración de justicia y obtener una tutela judicial efectiva y oportuna de los derechos en juego (arts. 18 y 43 de la CN; arts. 1.1, 2, 8 y 25 de la CADH).


#### IV. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a V.E. solicitamos:

1. Se rechace el recurso de apelación de la parte demandada;
2. Se confirme íntegramente la sentencia apelada;
3. Se tenga presente la reserva formulada.-

Proveer de conformidad que,

#### SERÁ JUSTICIA



Paula Litvachky  
Directora Ejecutiva  
CELS



Diego Morales  
Abogado  
CPACF T. 69 F. 721



Agustina Lloret  
Abogada  
CELS  
CPACF T. 120 F.361



TOMAS I. GRIFFA  
ABOGADO  
G.R.A.C.F. Nº 125 - Fº 695

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

Agustín Lecchi  
Sec. General  
SiPreBA

Mariela Belski  
Directora Ejecutiva  
Amnistía Internacional  
Argentina

Paola García Rey  
Directora Adjunta  
Amnistía Internacional Argentina  
T° 90 F°856 CPACF