



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

Buenos Aires, 31 de marzo de 2026.

Y VISTOS;

El recurso de apelación interpuesto por el demandado Estado Nacional - Ministerio de Seguridad de la Nación (EN - M° Seg.), fundado en el mismo escrito electrónico titulado “[Apela sentencia. Funda recurso. Solicita la concesión del recurso con efecto suspensivo. Mantiene reserva del caso federal](#)” [presentado: 30/12/2025, 11:25hs], contra la [sentencia](#) dictada por el señor juez de grado con fecha 29/12/2025, cuyo traslado fuera replicado por la organización social y política Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), mediante escrito electrónico titulado “[Contesta agravios](#)” [presentado: 28/02/2026, 11:35hs], como así también por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) —en representación de toda la clase y adherentes a la acción colectiva—, a través del escrito electrónico titulado “[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](#)” [presentado: 02/03/2026, 12:34hs], y;

CONSIDERANDO:

I. Sentencia de primera instancia.

Que, por sentencia de fecha [29 de diciembre de 2025](#), el señor juez a cargo del Juzgado Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal n° 11 resolvió acoger la acción de amparo iniciada por la parte actora y declarar la nulidad de la resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad, en los términos enunciados en el artículo 1° de la ley 16.986, con costas a la vencida.

Para decidir de ese modo, el *a quo* comenzó por efectuar una reseña del objeto y las pretensiones del amparo iniciado por la parte actora, como así también del trámite del proceso, incluyendo lo resuelto por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, lo dictaminado por el señor Fiscal Federal con



fecha 20 de agosto de 2024, la presentación de la demandada y producción del informa del art. 8 de la ley 16.986, su contestación por la actora, la registración en el Registro Público de Procesos Colectivos, la conformación de la legitimación activa y pasiva en la presente causa, la apertura y clausura del período de prueba y lo dictaminado por el señor Fiscal Federal con fecha 1° de diciembre de 2025.

Sobre la base de lo anterior, estableció ciertas pautas de valoración en materia de amparo, a partir de la referencia al art. 1° de la ley 16.986, al art. 43 de la CN, a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Sala V de esta Cámara, como así también a doctrina especializada en derecho procesal.

Ello así, señaló que la arbitrariedad o ilegalidad que fueran alegadas, debían presentarse sin necesidad de mayor debate y prueba. En otras palabras, adujo que el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una voluntad irrazonable del sujeto demandado. Citó jurisprudencia de este Tribunal y de la Sala IV en cuanto al daño o perjuicio.

Dicho lo cual, afirmó que la resolución 943/23, aquí impugnada, se encuentra vigente desde el 15 de diciembre de 2023 y está fundada en las disposiciones que surgen del art. 194 del Código Penal de la Nación y de las leyes 25.675 de Política Ambiental Nacional, 24.059 de Seguridad Interior y 22.520 de Ministerios, como así también de las resoluciones 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y 210/2011 del Ministerio de Seguridad.

Agregó que la referida resolución 943/23 se encuentra vigente desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial (15/12/2023) y tiene como finalidad impartir instrucciones a las fuerzas policiales y de seguridad, dependientes del Ministerio de Seguridad.

Reprodujo extractos de sus considerandos y en forma completa sus arts. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° y 12°.

Destacó que el Ministerio de Seguridad complementó lo allí decidido a través del dictado de la resolución 947/23 (B.O.,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

22/12/2023), a través de la cual creó el “Comando Unificado Urbano”, invitando a las provincias y a la CABA a designar un representante para integrarlo. Precisó que luego fue modificada por la resolución 403/24 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Añadió el dictado de la resolución 949/23 (B.O., 22/12/2023), que, en atención a lo dispuesto en el art. 11 de la resolución n° 943/23, instruyó a la Policía Federal Argentina, a la Gendarmería Nacional, a la Policía de Seguridad Aeroportuaria, a la Prefectura Naval Argentina y al Servicio Penitenciario Nacional, a determinar los gastos en lo que se hubiera incurrido a causa de operativos de seguridad federales llevados a cabo en el marco de la aquí impugnada resolución 943/23.

En tales condiciones, consideró que la resolución 943/23 constituye un acto administrativo dictado por la —por entonces— Ministra de Seguridad en el ejercicio de las competencias otorgadas por la ley 22.520 de Ministerios y sus modificatorias, el cual goza de presunción de legitimidad y su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, en los términos del art. 12 de la ley 19.549.

Luego, reiteró el objeto y las pretensiones de la parte actora —demandante y adherentes—, al mismo tiempo que presentó sus posiciones y desplegó sus argumentos.

Paso siguiente, recordó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de la función de los tribunales y del Poder Judicial y la misión más delicada de la justicia. Citó doctrina.

Más luego, reprodujo parte de los arts. 14, 18, 19, 28, 31, 33 y 75 inc. 22 de la CN, como así también de los arts. 29 de la DUDH, 21 del PIDCP, y de jurisprudencia de la Corte Federal con relación a la jerarquía de la pirámide normativa del país, al derecho de reunión y a las facultades del Poder Legislativo.

Así pues, ponderó que, en el caso de marras, bajo el ropaje de un Protocolo interno y por medio de una resolución ministerial: (i) se regulan derechos constitucionales y convencionales, tales como el



derecho a peticionar a las autoridades —art. 14 de la CN— y el derecho de reunión —art. 21 del PIDCP—, en tanto que aquéllos sólo pueden ser regulados por ley emanada del Congreso de la Nación; (ii) se modifica el alcance del art. 194 del Código Penal de la Nación, permitiendo, incluso, respecto de la flagrancia, una interpretación más gravosa que la que efectúa el artículo 353 bis, modificándola en consecuencia.

De lo anterior infirió, que, el Ministerio demandado, solapada pero efectivamente, asume competencias legislativas que no le son propias.

Expresó que, no obstante lo expuesto, en atención a que la resolución 943/23 es un acto administrativo dirigido al personal de las fuerzas policiales y de seguridad dependiente del Ministerio de Seguridad, cabe examinarla bajo la guía del art. 7 de la ley 19.549, que regula los requisitos esenciales de los actos administrativos. Reprodujo su texto. Interpretó que por ello la ley prevé su nulidad en caso de no reunir los elementos allí previstos, aludiendo al art. 14 de la ley 19.549.

Dedujo que correspondía analizar la legitimidad y/o arbitrariedad del acto administrativo en el marco de esta acción y en conformidad con lo dispuesto en el art. 1° de la ley 16.986.

Luego de citar jurisprudencia referida a la competencia de los órganos administrativos, señaló que la competencia del ministerio demandado está dada por la ley 22.520 de Ministerios, cuyo art. 22 bis no permite inferir —como una competencia implícita— ni la posibilidad de modificar los alcances de los artículos del Código Penal, ni regular derechos constitucionales.

En cuanto a la causa, en los términos del artículo 7, inciso b), de la ley 19.549, el *a quo* observó 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 25.520.

En primer lugar, se refirió a la ley 24.059 de Seguridad Interior, definida en su art. 2. Citó también sus arts. 3, 5, 6, 7, 8, 21, 23 y 24. Cita fallos de la Corte Federal en relación al federalismo argentino.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

Sentado lo anterior, ponderó que la interpretación que se efectúa de la citada ley 24.059 por la resolución atacada, es contraria a la asignada oportunamente por el legislador, por cuanto la participación de las fuerzas federales es admitida por la ley como excepción y no como regla, ante circunstancias que revisten una gravedad excepcional, que obligan a vulnerar el sistema federal de gobierno. Advierte que ello se nota de forma palmaria de la lectura del art. 3 de la resolución en crisis.

En segundo lugar, apuntó al art. 194 del Código Penal. Lo ubicó dentro de su capítulo II, “Delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y de comunicación” —título VII, “Delitos contra la seguridad pública”—. Reprodujo los arts. 284, 285, 286 y 353 bis del Código Procesal Penal de la Nación.

Observó que las disposiciones previstas en dicho 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. Resaltó que, si, con motivo u ocasión de la protesta social, se cometieran delitos comunes en flagrancia, podrían ser sometidos a las disposiciones del dicho título.

Reprochó que la cita del art. 194 como derecho aplicable para dictar el acto administrativo discutido, genera un vicio en el requisito del acto, en tanto se basa en una norma que, a la luz de su análisis, debió ser completada con otra que debe aplicarse procedimentalmente y que no ha sido tenida en cuenta a la hora de su dictado. Ello así, pues, se advertía una 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.

Por su parte, justipreció que las directivas dadas en el articulado de la resolución 943/23 al personal de las fuerzas, no se basan en las leyes 19.349 de Gendarmería Nacional, 18.398 de Prefectura Naval Argentina, 21.965 de Policía Federal Argentina, 26.102 de Policía Aeroportuaria y 20.416 de Servicio Penitenciario Federal, que regulan la actividad del personal de las fuerzas.



Y es que, según su mirada, no existe expresión ni referencia alguna a esas 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. Para ello, señala especialmente las normas emanadas de los arts. 4 y 5 de la resolución atacada.

En ese sentido, achaca que tampoco se ha incorporado —en la resolución cuestionada— cita alguna a la ley 25.326 de Protección de Datos Personales, respecto de las funciones encomendadas en los arts. 6, 7 y 8. Y, agrega, no se efectúa mención alguna a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que legislan sobre la materia, ni para armonizarlos a la resolución en cuestión, ni para limitar su alcance.

En otro orden, aunque sumado a todo lo anterior, el *a quo* puntualizó que en la resolución en crisis se observa una insuficiente explicación de las razones que llevaron a adoptar esa medida, lo cual constituye un hecho que conlleva a incurrir al acto en un vicio de “motivación”, en los términos del art. 7 inc. e) de la ley 19.549.

Reproduce su texto, parte de los considerandos de la resolución en crisis y cita jurisprudencia.

Infiere que no surge adecuadamente un hilo conductor entre los considerandos de la resolución 943/23 —que adolece, a su entender, de faltante de información y estadísticas adecuadas—, y la decisión adoptada.

Por otro lado, hizo una breve referencia a la aplicación al caso del principio de razonabilidad. Citó jurisprudencia y doctrina. Concluyó que, en el caso de autos, dada la magnitud del alcance de las modificaciones introducidas a otras normativas bajo sistemas de reinterpretación y alcance, la norma devenía irrazonable.

Bajo tales premisas, aseveró que la resolución 943/23 no resguarda el límite que le imponen los preceptos que surgen de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales, que componen la ley máxima de nuestro país, y de la ley penal, efectuando una interpretación y ampliación de lo establecido en el artículo 194 del Código Penal y de las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

normas que surgen del Código Procesal de la Nación, además de soslayar las leyes que regulan la actividad de las fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Así pues, el *a quo* entendió que la resolución 943/23 conforma un exceso en la competencia otorgada por nuestro ordenamiento jurídico al Poder Ejecutivo de la Nación, en cuanto está legislando —bajo la apariencia, según considera, de “instruir” a personal dependiente del ministerio demandado—, lo cual conforma una violación al derecho aplicable, por cuanto el Poder Ejecutivo Nacional se inmiscuye en facultades propias del Poder Legislativo de la Nación, viciando —de ese modo— a dicho acto administrativo, en los términos de los art. 7, incs. a) y b), de la ley 19.549, al mismo tiempo que no cumple con los requisitos de motivación ni de razonabilidad, según prescriben el art. 7, inc. e), de la ley 19.549 y el art. 28 de la Constitución Nacional, respectivamente.

Concluyó —una vez más—, que, por todo lo anterior, se conformaba —de manera manifiesta— la ilegitimidad de la resolución 943/23 y, en consecuencia, correspondía declarar su nulidad, en los términos del art. 1 de la ley 16.986, por carecer de los elementos exigidos en el art. 7 de la ley 19.549 para ser considerado un acto administrativo válido.

Por último, respecto de los agravios vinculados a la aplicación del “Protocolo” —resolución 943/23— a las personas que se han visto afectadas frente a actos producidos por las fuerzas policiales y/o de seguridad, en ejercicio de las instrucciones recibidas en el citado “Protocolo”, dispuso que deberán —de modo individual— denunciar ante la justicia en lo penal, la cual actuará —según mandó— acorde a las competencias que la ley le otorga.

Finalmente, con relación a las costas, se las impuso a la perdedora por no existir motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota, en los términos de los arts. 68, primera parte, del CPCCN, y 17 de la ley 16.986.



II. Agravios de la parte demandada.

Que, en su [memorial de agravios](#), la demandada se agravia contra la sentencia apelada por cuanto declaró la nulidad de la resolución 943/23, lo cual le genera un gravamen irreparable, actual y concreto en razón de no encontrarse acreditados —según postula— los recaudos necesarios para determinar tal declaración, por privilegiar a un sector ínfimo de la sociedad —que, según afirma, efectúa protestas al margen de la ley y de la normativa que rige en la materia— por sobre el interés de toda la población, como así también por no ponderar los efectos materiales e irreversibles que dicha sentencia causa al resto de la población.

En primer lugar, achaca la improcedencia de vía de amparo habilitada. En ese sentido, sostiene que, al haber hecho lugar a la demanda, el *a quo* admitió la vía del amparo, la cual no resulta procedente, a su entender. Ello así, pues se trata de una acción expedita y rápida, que procura proteger derechos y garantías constitucionales, pero siempre que no exista una vía más idónea.

Más precisamente, señala que la vía intentada resulta inidónea por los siguientes motivos. Primero, porque el art. 2, inc. a), de la ley 16.986, establece que la acción de amparo no será admisible cuando existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía de que se trate. Segundo, porque la acción de amparo no se ha tornado —luego de la reforma constitucional que la incorporó en su art. 43— en una vía procedimental ordinaria. Al contrario, promueve que el amparo es un remedio de características excepcionales, que requiere la existencia de un hecho, acto u omisión que se encuentre manifiestamente viciado de ilegalidad o arbitrariedad. Tercero, porque debe producirse además un daño real y tangible, siendo que en autos no se da la situación ni las circunstancias de hecho ni de derechos reseñadas.

Advierte que, en paralelo a la escasa prueba producida en autos, la medida dictada por autoridades electas democráticamente ha resultado provechosa y disminuido los incidentes entre particulares.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

Asevera que la medida no impugna el derecho a la protesta frente al Estado, sino que regula la colisión de particulares.

En segundo lugar, postula la ausencia de arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta. Manifiesta que no es cierto que a través de la resolución 943/23 se regulen derechos ni que se haya legislado ni que el Ministerio de Seguridad de la Nación haya asumido la competencia del Poder Legislativo Nacional regulando derechos constitucionales.

Argumenta que la sola lectura de la aludida resolución permite darse cuenta que el protocolo no legisla, ni restringe derechos, además de que únicamente se aplica en la medida que el delito ocurre en el marco de una protesta.

Considera que la resolución en crisis de manera alguna intenta ser una disposición de carácter legislativo, sino —como surge de sus considerandos— es una mera impartición de instrucciones a las fuerzas policiales y de seguridad federales, a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación 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. Ello así, con sustento en la normativa vigente y aplicable.

Añade que tampoco resulta contraria a la legislación vigente en la materia, en cuanto a derechos, obligaciones y sanciones de los partidos políticos, en el plano colectivo e individual, ni amenaza el menoscabo en el ejercicio legítimo del derecho a las libertades de expresión, asociación y reunión, el derecho a peticionara las autoridades y el derecho a la protesta, tanto de las organizaciones como de las personas afiliadas y simpatizantes.

Insiste en que el protocolo se aplica exclusivamente cuando se perjudica el interés público, obstruyéndose o cortando una vía de circulación y conflictúan derechos entre ciudadanos.

Destaca que no existe entonces una restricción al derecho de protesta, sino la aplicación lisa y llana del Código Penal a conflictos entre privados.



Esgrime que, de seguirse la interpretación del *a quo*, podría darse el absurdo que estaría permitiendo lesionar a terceros y causar daños a la propiedad privada de terceros, bajo el ropaje de una protesta, y, sin embargo, tales conductas podrían repuntarse como “legítimas”.

Resalta que la intervención de las fuerzas policiales y de seguridad federales, tuvo —desde el dictado de la medida— y tiene en miras la protección del interés público, en el marco de una situación insoportable —según describe— para la población que sufre actos ilícitos, en desmedro de su trabajo y de su calidad de vida.

Critica, por resultar extraño, que el *a quo* haya soslayado los antecedentes normativos considerados al momento de dictarse la resolución impugnada, entre ellos, el art. 22 bis de la ley 22.520 de Ministerios, la ley 24.059 de Seguridad Interior, la ley 18.711 y sus modificatorias y el decreto 50/2019.

En síntesis, se agravia de la sentencia en crisis toda vez que la resolución 943/23 resulta válida y ajustada tanto a los derechos como a los principios constitucionales, superando en consecuencia el test de validez convencional y constitucional, por lo que no desconoce —a su entender— ningún derecho constitucional.

Alude a que la resolución cuestionada se adapta al estándar establecido por los arts. 15 y 16 de la CADH y al enfoque de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cita la publicación titulada “Protesta y Derechos Humanos” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Cita extractos. Resalta que, al hacer uso de la fuerza en estos contextos, los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas. Alega que dicha situación se encuentra contemplada y destacada en el art. 5 del protocolo.

En tercer lugar, apunta la errónea interpretación del *a quo* respecto del alcance del art. 194 del Código Penal de la Nación. La critica por inexacta. Expresa que la resolución en crisis se limita al accionar de las fuerzas ante un delito flagrante reprimido por dicho artículo —





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

entorpecimiento del transporte terrestre o de los servicios destinados al uso público—, sin perjuicio de la comunicación inmediata al juez o fiscal competente. Se refiere al elemento de la tipicidad del delito previsto en esa norma y al bien jurídico protegido, como así también a la figura del abuso del derecho. Cita doctrina especializada en la materia y jurisprudencia.

Sentado lo anterior, argumenta que no es posible soslayar 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 resolución en crisis—, no son absolutos, por lo que son susceptibles de ser limitados y generar responsabilidad civil y penal en aquellas personas que lo ejercen de forma violenta, vulnerando los derechos o afectando los bienes de terceras personas, conforme se ha consagrado nacional e internacionalmente.

En cuarto lugar, critica por dogmática la declaración de nulidad de la resolución 943/23, pues para que la nulidad sea procedente no basta la existencia de un vicio —que, a su entender, no se verifica en autos—, sino que es necesario demostrar un interés jurídico específico, así como el perjuicio sufrido, extremos que no fueron acreditados ni en estas actuaciones, ni en los hechos públicos y notorios.

Reforzó su postura alegando que, a pesar de haber omitido el *a quo* la existencia de más de una docena de actores y hechos nuevos ajenos a la *litis*, no hubo prueba ofrecida ni producida que justifique la decisión recurrida. No deja de mencionar que esas actuaciones lo fueron al propio arbitrio del *a quo*, en el marco de las facultades que le otorgan los arts. 34, 35 y 36 del CPCCN y las limitaciones a las partes que prevé el art. 366 del código de rito, que las hacen inapelables.

Destaca que el *a quo* falló no sólo contra la situación —pública y notoria, a su entender— de disminución de los conflictos sociales a partir del dictado de la resolución ministerial atacada, sino en inobservancia de su propia visita a una protesta ocurrida el 19 de marzo de 2025 y glosada en el expediente.



Remarca que en autos se verifica una situación no admitida por nuestro derecho, pues se viola el antiquísimo principio “*pas de nullité sans grief*” —no hay nulidad sin perjuicio—, declarando la nulidad por la nulidad misma, sin que existan elementos fácticos producidos en autos que sustenten lo decidido.

Resalta que la resolución cuestionada tiene objeto y causa lícita, goza de motivación suficiente y persigue una evidente finalidad de interés público representado por el mantenimiento del orden público.

En quinto lugar, achaca la inobservancia de la prueba producida por el propio magistrado interviniente. En ese sentido, insiste en que la sentencia apelada resulta dogmática, aunque también por omitir considerar la prueba producida en autos y por el propio magistrado sobre el terreno el 19 de marzo de 2025. Reproduce los términos de lo manifestado por el *a quo*.

De dichos términos y del texto destacado en negrita por el propio magistrado que suscribió el informe, dio cuenta que: (i) la protesta inicia y concluyó con normalidad a las 18.30 hs y sin incidente, 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 CABA; (iii) las fuerzas federales sólo 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.

Agrega que, al margen del relato que hizo el *a quo* acerca de la existencia de “infiltrados” —cuestión bizantina, expresa—, lo cierto es que de la prueba producida por el propio magistrado surge que aquél puso de resalto que el proceso por el que se impugna la norma cuestionada no tiene sustento fáctico, sino únicamente dogmático.

En sexto lugar, señala la existencia de decisiones anteriores incorporadas al expediente, que resultan contrarias a lo decidido en la sentencia apelada.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

En ese orden, menciona la decisión —unánime— adoptada con fecha 31 de mayo de 2024 por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. Reproduce sus términos.

En refuerzo de lo anterior, alude a lo decidido con anterioridad por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 46, Secretaría n° 134. Reproduce sus términos.

Hace notar que el *a quo* ni siquiera consideró esos señalamientos en sus considerandos y sugirió un reingreso —en el anteúltimo considerando— a la justicia penal de cuestiones aquí debatidas.

Observa que dichas decisiones importaron que no se encontraba en crisis cuestiones propias del derecho penal, como señaló el *a quo* en su decisión. Reprodujo los términos de la resolución del 25 de febrero de 2025, a través de cual el magistrado resolvió su incompetencia.

En séptimo lugar, critica la interpretación normativa realizada en el decisorio apelado por cuanto resulta ajena al criterio armónico de aquéllas.

En particular, se refiere a la supuesta incompatibilidad de la resolución 943/23 con los preceptos constitucionales y convencionales citados en la sentencia apelada y con el alcance de los arts. 194 del CPN y 353 del CPPN. Alega que el achaque es una interpretación libre del magistrado, intentando hacer decir a la resolución lo que aquélla no dice. Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En octavo lugar, ataca la sentencia apelada por haber incurrido en arbitrariedad y la critica por no haber valorado los efectos que podría generar poniendo en riesgo a una gran parte de la sociedad argentina. Cita jurisprudencia de la Corte Federal.

En definitiva, concluye que la resolución 943/23: (i) tiene objeto y causa lícita, goza de motivación suficiente y persigue una evidente finalidad de interés público; (ii) desde su dictado se ha producido un significativo descenso de los conflictos entre ciudadanos, lo que demuestra —según su criterio— que su finalidad es lícita y que ha



resultado un medio idóneo para alcanzarla restableciendo la paz social; (iii) resulta válida y ajustada a derecho y a los principios constitucionales; (iv) no legisla ni es fruto de que la demandada haya asumido competencias del órgano legislativo; (v) no restringe derechos y se aplica únicamente en la medida que se utilice el delito como forma de protesta.

Así también, colige que la sentencia apelada: (i) evidencia un manifiesto propósito político; (ii) interfiere en la esfera propia de atribuciones del Poder Ejecutivo; (iii) intenta retrotraer el estado de cosas a una situación anterior en la que el Estado se había retirado de su rol de mediador en los conflictos sociales, dejando así desprotegida a una amplia mayoría social, que veía conculcados sus derechos a la libre circulación, a trabajar o a disponer libremente de su tiempo.

III. Dictamen fiscal.

Que, a su turno, el señor Fiscal General ante las Cámaras Nacionales de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal, opinó —mediante [dictamen](#) emitido con fecha 20 de marzo de 2026— que este Tribunal debería rechazar el recurso de la demandada y confirmar la sentencia de grado, en cuanto declaró la invalidez de la resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

IV. Cuestiones y argumentaciones conducentes.

Que corresponde comenzar por recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. CSJN, Fallos: [258:304](#); [262:222](#); [265:301](#); [278:271](#); [291:390](#); [297:140](#); [301:970](#); [320:2289](#); [332:640](#), entre otros).

V. Resumen de las cuestiones planteadas.

Que, preliminarmente, corresponde dejar sentado que los agravios de la parte demandada giran en torno a las siguientes cuestiones, que corresponde analizar: (i) la admisibilidad de la vía procesal elegida por la actora —acción de amparo colectivo—, contra la vigencia del “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

circulación” (en adelante, “Protocolo”); (ii) el fundamento y decisión respecto de la cuestión de fondo planteada, acerca de la validez legal del “Protocolo” —en la totalidad de sus artículos—.

VI. Normas involucradas en el caso.

A fin de dilucidar las cuestiones debatidas en autos, se estima necesario comenzar por efectuar un relato cronológico de las normas involucradas y debatidas en el caso, exclusivamente, recordando sus partes pertinentes en forma expresa.

La [resolución 943/2023](#), dictada por el Ministerio de Seguridad de la Nación con fecha 14 de diciembre de 2023 (B.O. 15 de diciembre de 2023), estableció el denominado “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación”.

El artículo 1º dispuso: “[e]n 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”.

A continuación, el artículo 2º sentó lo siguiente: “[l]a 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”.

Luego, el artículo 3º expresó que: “[p]or impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías de circulación debe entenderse cualquier concentración de personas o colocación de vallas u otros obstáculos que



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

Seguidamente, el artículo 4° fijó que: “[I]a acción de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, ante tales situaciones delictivas, estará orientada a despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus fines hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación”.

A continuación, el artículo 5° ordenó que: “[e]n los procedimientos destinados a alcanzar los objetivos previstos en el artículo anterior, los efectivos emplearán la mínima fuerza necesaria y suficiente, con especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos. Esa fuerza será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales”.

En el artículo 6° se estableció que: “[e]n la medida de lo posible, deberán ser identificados los autores, cómplices e instigadores, mediante filmaciones y otros medios digitales o manuales, con registro prioritario de los datos de sus líderes y organización con la cual se vinculan, sin perjuicio de proceder a su detención, cuando así corresponda legalmente”.

Por su parte, en el artículo 7° se previó que: “[t]ambién serán identificados los vehículos con los cuales los manifestantes hubieran sido transportados. Si se registrare una infracción a las reglas vigentes para los vehículos de los cuales se trate y el tipo de actividad para la que estuvieran habilitados, o bien de los conductores, se comunicará esa circunstancia a las autoridades de contralor correspondientes. Si de los hechos surgiere claramente que los conductores de esas unidades hubieren sido partícipes del delito, en cualquier grado, en orden a las prescripciones





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

del Código Penal de la Nación Argentina, se procederá de acuerdo con la orden de la autoridad judicial”.

Así también, el artículo 8º dispuso que: “[I]os datos de los autores, cómplices, instigadores y organizadores que hubieren podido ser registrados por las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales –ya se trate de organizaciones formales o informales, con o sin personería jurídica, gremios o partidos políticos– serán remitidos al MINISTERIO DE SEGURIDAD para su comunicación a la autoridad de aplicación correspondiente, a los efectos de la adopción de las medidas administrativas que corresponda”.

El artículo 9º prevé pautas para el supuesto según el cual: “[c]uando se observare la comisión de actos que presumiblemente pudieran ocasionar daño ambiental en los términos de la Ley N° 25.675, su reglamentación y normas complementarias, se dará aviso al juez competente y a la autoridad ambiental correspondiente”.

El artículo 10 dispone que: “[I]os datos a los que se refiere el artículo precedente serán también comunicados a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se comprobare que se ha llevado a niños o adolescentes a la concentración, con riesgo de su integridad física y en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educacionales”.

El artículo 11 establece que “[e]l MINISTERIO DE SEGURIDAD, por medio de sus servicios jurídicos, podrá demandar judicialmente a las organizaciones a las que se refiere el artículo 8º, así como a las personas individuales que resultaren responsables, por el costo de los operativos que se hubieren desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos. Asimismo, se remitirán los datos a la jurisdicción pertinente, a los efectos de que las entidades perjudicadas puedan iniciar acciones de resarcimiento por los daños y perjuicios que hubieren sido ocasionados contra el patrimonio público y las personas. En caso de tratarse de extranjeros con residencia provisoria en el territorio argentino, se



enviarán sus datos a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, a los fines pertinentes”.

A su vez, el artículo 12 prescribe que “[p]or vía de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y POLITICA CRIMINAL, o el área que en el futuro la remplace, de este Ministerio, se creará un registro de las organizaciones que participan de las acciones referidas en el artículo 1º, así como del número de infractores identificados de cada una de esas entidades, sin inclusión del nombre de las personas físicas hasta tanto no exista resolución judicial sobre ellas”.

Cabe agregar que, la resolución impugnada derogó la resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación (art. 13), como así también que, entró en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial (art. 14).

En cuanto a los considerandos de la resolución en crisis cabe mencionar: “[q]ue la urgencia de la situación, así como la confusión introducida por una actitud pasiva sostenida durante mucho tiempo por las autoridades frente al desorden en la vía pública demandan la impartición de instrucciones a la Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación, sin perjuicio de las decisiones de las autoridades judiciales o del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, cuando corresponda.

Que la recurrencia, intensidad, extensión y frecuencia de la interrupción del tránsito en rutas, autopistas y otras vías transitables ha derivado en una situación insoportable para la población que sufre esos actos ilícitos, en desmedro de su trabajo y de su calidad de vida.

Que, además de tales perturbaciones, en numerosas ocasiones la interrupción de la circulación se produce mediante la quema de neumáticos de vehículos o de otras sustancias contaminantes.

Que el Servicio Jurídico de este Ministerio ha tomado la intervención de su competencia, sin objeciones que oponer al progreso de la medida.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

Que la suscripta resulta competente para el dictado de la presente resolución en virtud del artículo 4, inciso b), apartado 9 de la Ley de Ministerios (Nº 22.520 t.o.1992) y sus modificatorias”.

En este punto, cabe recordar que, el artículo 4 inciso b) apartado 9 de la [ley 22.520](#) de Ministerios, establece que “[l]as funciones de los Ministros serán: ... b) En materia de su competencia: ... 9. — Resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de sus respectivos Ministerios ateniéndose a los criterios de gestión que se dicten y, adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia;...”.

Así pues, a fin de completar el encuadre normativo involucrado en el caso, cabe añadir que, el 21 de diciembre de 2023 fue dictada la [resolución 947/2023](#) del Ministerio de Seguridad (B.O. 22 de diciembre de 2023), que creó el “Comando Unificado Urbano”.

Su objetivo específico consistiría en ejecutar tareas destinadas a la prevención y control del orden urbano para el ejido de los territorios federales (art. 1º) y estaría integrada por la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Secretaría de Seguridad y Política Criminal — ambas dependientes del Ministerio de Seguridad—, la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, como así también por los representantes que eventualmente se designaren de los cuerpos policiales de la CABA y de las provincias que adhirieran (art. 2º).

Dicha resolución fue dictada en uso de las facultades conferidas por el art. 22 bis de la [ley 22.520](#) de Ministerios y por el art. 8 de la [ley 24.059](#) de Seguridad Interior.

Finalmente, cabe hacer notar que, también con fecha 21 de diciembre de 2023 fue dictada la [resolución 949/2023](#) del Ministerio de Seguridad (B.O. 22 de diciembre de 2023), vinculada a los gastos de los Operativos de Seguridad Federales.

En ese sentido, instruyó a la Policía Federal Argentina, a la Gendarmería Nacional, a la Prefectura Naval Argentina y al Servicio



Penitenciario Federal, a determinar los gastos en los que hayan incurrido a causa de los Operativos de Seguridad Federales llevados a cabo en el marco de la resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad (art. 1°), para cuya determinación se tomaría en cuenta: (a) las horas/hombre empleadas en cada operativo, calculadas en orden a la remuneración por jerarquía de cada uno de los efectivos que participaron; (b) el combustible utilizado; (c) los elementos consumidos en los operativos; y, (d) otros costos en los que se hubiere incurrido a consecuencia directa del operativo; todo ello, sin perjuicio de los costos de curación de los efectivos que resultares heridos, independientemente de las demandas individuales por daño físico y perjuicio moral (art. 2°), siendo que la determinación anterior se debería llevar a cabo antes de las veinticuatro (24) horas de la finalización del operativo y se remitiría a ese Ministerio (art. 3°).

Dicha resolución fue dictada en uso de las facultades conferidas por los arts. 4 inciso b) apartado 9 y 22 bis inciso 3 de la [ley 22.520](#) de Ministerios y por los arts. 23 y 24 de la [ley 24.059](#) de Seguridad Interior.

VII. Vía procesal elegida: sistema normativo y pautas de valoración aplicables.

Que, sentado lo anterior, un orden lógico impone en primer término ingresar en el análisis acerca de la vía procesal específica utilizada en el caso de autos —acción de amparo colectivo—, a efectos de que se determine la validez legal y vigencia del denominado “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de las vías de circulación”.

Como punto de partida, a los efectos de analizar la materia *sub judice*, deviene necesario recordar el texto del artículo 43 de la Constitución Nacional, como así también puntualizar la reiterada doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo referente a los requisitos para la admisibilidad formal de la acción de amparo.

En efecto, no es ocioso tener presente que, según establece el artículo 43 de la [Constitución Nacional](#), “[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

En este punto, es ilustrativo recordar lo señalado por el miembro informante del art. 43 de la Ley Fundamental cuando aludió al restringido ámbito de aplicación del amparo. El convencional Díaz sostuvo: *“La arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, requieren que la lesión de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional resulte de un acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de amplio debate y prueba”*. La necesidad de que resulta de una forma inmediata, clara e inequívoca está repetida de un modo permanente y pacífico en todos los fallos del otro tribunal” (conf. Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe, Paraná, 1994, tomo IV, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Publicaciones, Conf. 29° Reunión —3° Sesión Ordinaria (continuación)— 11 de agosto de 1994, versión taquigráfica, cuarto párrafo de p. 4049; v. CSJN, Fallos: [321:1252](#), voto del juez Petracchi, considerando 16).

En ese orden, el alto tribunal ha reiterado en distintas oportunidades que, el amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de



arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (CSJN, Fallos: [310:576](#) y [2740](#); [311:612](#), [1974](#) y [2319](#); [314:1686](#); [317:1128](#); [323:1825](#) y [2097](#), entre muchos otros).

En ese sentido, desde el fallo de la Corte que admitió la acción de amparo (CSJN; Fallos: [239:459](#)), el máximo tribunal precisó que siempre que aparezcan de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas así como el daño grave e irreparable, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo; sin embargo agregó que “...en tales hipótesis, los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia —lo mismo que en muchas otras cuestiones propias de su alto ministerio— a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios” (CSJN; Fallos: [241:291](#)).

Más aun, en el desarrollo posterior de la doctrina, y al pronunciarse sobre el alcance del artículo 2º, inciso d, de la ley 16.986, la Corte Federal enunció en términos precisos la limitación general al sostener que la admisión de este remedio excepcional puede engendrar la falsa creencia de que cualquier cuestión litigiosa tiene solución por esta vía; o, peor aun, que mediante ella es dable obtener precipitadas declaraciones de inconstitucionalidad, agregando que si bien tal principio no debía reputarse absoluto regirá sin duda en la mayoría de los casos (CSJN, Fallos: [267:215](#))

En ese plano, la Corte precisó —desde el citado pronunciamiento de Fallos: [239:459](#)— ese carácter excepcional de la acción y exigió, como uno de los requisitos inexcusables para su viabilidad, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio insusceptible de reparación ulterior (CSJN; doctrina de Fallos: [263:371](#), considerando 6º; [270:176](#); [274:13](#); [293:580](#); [294:452](#); [295:132](#); [301:801](#); [303:419](#) y [2056](#), entre otros).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

Así pues, ratificando los límites de la acción de amparo y en referencia con la ley 16.986, el tribunal cimero ha aclarado que “*si bien la ley de amparo no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal*” (CSJN, Fallos: [307:178](#)).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dejado claramente establecido que, la doctrina sobre el alcance de la acción de amparo y su carácter de vía procesal excepcional no ha sido alterada, sin más, por la inclusión en la reforma constitucional de 1994 del artículo 43. Esta norma, al disponer que “*toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo*” mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las circunstancias del caso concreto se requiere mayor debate y prueba y por tanto no se da el requisito de “arbitrariedad o ilegalidad manifiesta” en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (CSJN; Fallos: [275:320](#); [296:527](#); [302:1440](#); [305:1878](#); [306:788](#); [319:2955](#) y [323:1825](#), entre otros).

VIII. Vía procesal elegida: presupuestos.

Que, a la luz del sistema normativo aplicable y de las pautas de valoración establecidas precedentemente, corresponde analizar con rigor el cumplimiento de los recaudos que confieren aptitud para determinar —en definitiva— la procedencia o no de la vía excepcional escogida en autos.

En efecto, según se desprende del análisis del escrito de [demanda](#) (conf. escrito obrante a fs. 53/88 de autos), se interpuso acción colectiva de amparo persiguiendo la “*...tutela de intereses individuales homogéneos de personas y organizaciones que ejercen la manifestación pública y la protesta social para expresarse y/o reclamar por sus derechos*” (conf. fs. 5, del escrito de demanda), denunciando que “*el pasado 14 de di-*



ciembre [de 2024], la Sra. Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, dio a conocer en una conferencia de prensa un protocolo mediante el cual pretendía regular la protesta social. Su discurso dejaba en claro que, según su perspectiva de gobierno, la protesta social no sería abordada como un derecho constitucional, sino como un delito. En este sentido, el protocolo tendría pautas de intervención dirigidas a las fuerzas de seguridad federales y al Servicio Penitenciario Federal a cargo de la Sra. Ministra desde hace apenas algunos días. A los pocos minutos, ese mismo día, se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina, la Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación por el que aprobó el “PROTOCOLO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO ANTE EL CORTE DE VÍAS DE CIRCULACIÓN” (conf. fs. 10, del escrito de demanda).

Más aún, denunció la ilegitimidad y arbitrariedad de la restricción, afectación y/o amenaza de derechos constitucionales que implicaba el dictado de la norma denunciada. Ello así, en los siguientes términos: “[e]l Protocolo estructura todo su articulado sobre un principio claro: la libre asociación, la libertad de expresión y la protesta social dejan de ser, por decisión de la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación, un derecho constitucional protegido por la ley y los tratados internacionales de derechos humanos, para pasar a ser un delito de acción pública” (conf. fs. 10, del escrito de demanda).

Finalmente, proclamó que la resolución impugnada: “[d]esnaturaliza por completo el derecho a la libertad de expresión, manifestación, protesta social, asociación y reunión, y busca consagrar una redacción novedosa del delito previsto en el art. 194 del Código Penal vigente con el único objetivo de ampliar el ejercicio del poder punitivo y avanzar en los procesos de criminalización y castigo de los manifestantes... (ii) habilita prácticas policiales prohibidas... en materia de protesta social tales como el uso de la fuerza, como lo son las armas menos letales, y los desalojos forzados... (iii) habilita a la policía a realizar tareas de inteligencia ilegales y acopio de información sobre líderes y referentes de organizaciones sociales que participan de las protestas... (iv) instaura un sistema de persecución y sanción pecuniaria... (v) propone medidas administrativas





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

discriminatorias (por motivos políticos y de clase)” (conf. fs. 11, del escrito de demanda).

IX. Vía procesal elegida: decisión.

Que, con arreglo al sistema normativo y principios aplicables a la materia *sub examine*, y establecidos los extremos de hecho relevantes, resta tratar los agravios de la parte recurrente y emitir la correspondiente decisión.

En este punto, cabe recordar que la recurrente parte demandada sostiene la improcedencia de la vía de amparo, porque —en resúmenes cuentas— dicha vía exige la existencia de un daño real y tangible, que no existe ni se encuentra acreditado en autos; y, al mismo tiempo, en razón de la escasa prueba producida en autos.

Sentado lo anterior, baste con señalar —a los efectos de determinar la procedencia formal de la vía escogida, de acción de amparo—, que, las circunstancias apuntadas en el considerando anterior permiten tener por demostrado en el *sub lite* —en un análisis preliminar y sin que lo que se decide respecto de esta primer cuestión tratada implique adelantar opinión alguna respecto de la segunda cuestión planteada—, que la pretensión de la parte actora no pueda hallar tutela adecuada en los procedimientos ordinarios ni que se encuentre impedida de obtener, mediante ellos, la reparación de los perjuicios que eventualmente podrían causarle las supuestas conductas discriminatorias que afirma haber sufrido (arg. CSJN, Fallos: [280:238](#)).

En efecto, no se observa —en autos— que una solución contraria podría traer aparejada la desnaturalización de la vía elegida, la que, por sus propias características, debe ser ágil y expeditiva para superar en el menor tiempo posible la arbitrariedad o ilegalidad en la que se la sustenta. Cabe señalar que el Poder Judicial debe ser estricto en el examen de los presupuestos que habilitan 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 denuncien 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 pierda 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 (CSJN, Fallos: [330:1279](#)).

En consecuencia, corresponde rechazar el agravio de la recurrente en este aspecto, y confirmar la decisión del *a quo* sólo en cuanto hizo lugar a la procedencia formal de la vía procesal referida a la acción de amparo.

X. Análisis de la cuestión sustancial a decidir.

Que en segundo término, incumbe analizar los agravios de la parte demandada en relación a la cuestión sustancial a decidir, que consiste —cabe reiterar— en determinar la validez legal o no de la [resolución 943/2023](#), dictada por el Ministerio de Seguridad de la Nación con fecha 14 de diciembre de 2023, en cuanto estableció el denominado “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación”.

Ello así, resulta adecuado recordar sintéticamente las objeciones de la recurrente parte demandada contra el decisorio apelado: (i) sostiene la ausencia de arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta del “Protocolo”; (ii) objeta la errónea interpretación efectuada por el *a quo* respecto del alcance del art. 194 del Código Penal de la Nación; (iii) achaca que la declaración de nulidad de la resolución 943/23 resulta dogmática; (iv) cuestiona la inobservancia de la prueba producida por el propio magistrado interviniente; (v) achaca la existencia de decisiones anteriores incorporadas al expediente, que resultan contrarias a lo decidido en la sentencia apelada; (vi) critica la interpretación normativa ajena al criterio armónico de aquéllas; (vii) reprocha que la sentencia apelada es arbitraria.

Sobre la base de lo anterior, cabe adelantar que se prescindirá del orden en que los agravios han sido propuestos y, en cambio, se seguirá la prelación lógica que desde un orden conceptual existe entre ellos (arg. CSJN, Fallos: [332:640](#)).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

XI. Existencia de decisiones anteriores y contrarias a la sentencia apelada, incorporadas en el expediente.

Que, aquí resulta oportuno recapitular el agravio articulado por la recurrente parte demandada, en cuanto esgrimió que el *a quo* transgredió —en los términos de la sentencia apelada— los límites de la competencia en la materia *sub examine*, toda vez que dicha cuestión resultó controvertida en autos y, finalmente, resuelta por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, mediante sentencia de fecha 31 de mayo de 2024. Ello así, el achaque consiste en que el *a quo* reingresó a cuestiones propias del derecho penal.

En ese sentido, importa reseñar —sintéticamente— el aspecto controvertido en autos y resuelto en sede penal, a efectos de precisar y delimitar la validez del ejercicio de la medida de sus funciones por parte del *a quo*, con respecto a la categoría de asuntos planteados en autos, dada la aptitud que la ley le reconoce a cada órgano judicial en el reparto de potestades.

Así pues, se advierte que, mediante [resolución](#) de fecha 25 de febrero de 2024, el *a quo* se declaró incompetente y remitió la causa a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, en razón de que la cuestión de fondo se vincula esencialmente con la actuación que le compete a las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federal en casos en los que se verifique un “delito flagrante” (art. 2 de la res. 943/23), lo que revelaba la naturaleza penal del asunto (conf. fs. 116).

Luego, por [resolución](#) de fecha 29 de mayo de 2024, el Juzgado Criminal y Correccional n° 4 señaló que no se advertía la comisión de un hecho ilícito concreto y que la impugnaciones que se propiciaban resultarían —en principio— materia de análisis de la justicia en lo contencioso administrativo federal, circunstancia que escapaba a la jurisdicción del juez penal, sin perjuicio de lo cual, si el juez declinante estimaba que el caso encuadraba dentro de las previsiones del artículo 8 de la ley 23.098 —tal como había argumentado en su resolución— debiera



remitir la presente al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional que por turno correspondiera (conf. fs. 123/127).

Con fecha 30 de mayo de 2024, el *a quo* dictó [resolución](#) aclaratoria, declarando su incompetencia aunque remitiendo la causa a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional (conf. fs. 128).

Más luego, por [resolución](#) de fecha 31 de mayo de 2024, el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 46, Secretaría n° 134, resolvió: “I) *NO ACEPTAR LA COMPETENCIA ATRIBUIDA A ESTE JUZGADO NACIONAL EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL N° 46 para intervenir en la presente causa n° 48.198/2023, por no darse los supuestos de la acción de hábeas corpus y, en consecuencia, devolver el expediente al Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal n° 11 para que prosiga con la tramitación del amparo interpuesto. II) *ELEVAR en consulta la presente causa n° 48.198/2023 a la Cámara Nacional de Apelaciones del Fuero (conforme lo normado en el artículo 10 de la Ley 23.098)*” (el énfasis no obra en el original) (conf. fs. 130).*

Finalmente, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional dictó [sentencia interlocutoria](#) con fecha 31 de mayo de 2024, mediante la cual confirmó la decisión objeto de consulta (conf. fs. 131).

Para así decidir, el *ad quem* expresó: “[s]e coincide con el juez de primera instancia, que el caso aquí ventilado no puede ser subsumido en ninguno de los supuestos previstos en la Ley n° 23.098 de hábeas corpus para la procedencia de la acción, por lo que corresponde homologar la incompetencia elevada en consulta y su devolución al fuero contencioso administrativo federal.

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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

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.

El derecho previsto en el art. 14 de la Constitución Nacional está sujeto a limitaciones de las leyes que reglamentan su ejercicio por cuanto “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática” (art. 32, inciso 2 de la CADH, art. 14 y 19 de la Constitución Nacional).

A la luz de ello, los cuestionamientos que se realizan en cuanto a la constitucionalidad de la aludida resolución ministerial nro. 943/23 vinculada a la libertad física de quienes participen en las manifestaciones y de quienes transiten por la zona en las que se desarrolla, no pueden ser catalogadas como un supuesto de amenaza a la libertad ambulatoria en los términos previstos en la Acción de Hábeas Corpus.

A todo evento constituye una reglamentación en la forma en que se debería actuar ante la posible comisión de un delito. En ese supuesto la cuestión quedaría enmarcada en el control y decisión del Juez de la causa y/o contravención que se atribuya. Por lo cual, la incompetencia decretada por la justicia en lo contencioso administrativo federal no resulta procedente, dado que la acción vinculada a la constitucionalidad de la medida en su caso debe tramitar en ese fuero al escapar a un supuesto específico de acción de hábeas corpus en los términos de la ley 23098.

De producirse una detención en el marco de la posible comisión de un delito en flagrancia y de aplicarse el protocolo cuestionado será el Juez de la causa el que resuelva lo que por derecho corresponda. La resolución nro. 943/23, sería la reiteración de previsiones legales existentes, relativas a las facultades y deberes de las fuerzas de seguridad (art. 71, 194 del CPN y 183, 184, 195 y 284 del CPPN y normativa que rigen a las fuerzas de seguridad).



*Claramente lo reseñado no es materia de hábeas corpus, menos aún adelantarse a la actuación de los jueces naturales que habrán de intervenir, en el hipotético caso de la comisión de delitos en circunstancias de una manifestación. De esta forma por compartirse los demás argumentos del Juzgado y habiéndose descartado la procedencia de la acción de hábeas corpus en el presente caso, se **RESUELVE: CONFIRMAR** la decisión objeto de consulta” (el énfasis no obra en el original).*

Bajo tales premisas, es posible extraer que: (i) el caso no puede ser subsumido en ninguno de los supuestos previstos en la ley 23.098 de hábeas corpus; (ii) no se advirtió la existencia de limitaciones, restricciones o amenazas actuales a la libertad de las personas, en los términos del art. 43, párrafo cuarto, de la Constitución Nacional; (iii) las cuestiones planteadas en torno a la resolución 943/2023 deben ser analizadas y resueltas en el marco de la acción de amparo; (iv) el derecho previsto en el art. 14 de la Constitución Nacional está sujeto a limitaciones de las leyes que reglamentan su ejercicio, por cuanto “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática” (art. 32, inciso 2, de la CADH y arts. 14 y 19 de la CN); (v) **la resolución ministerial 943/23 constituye una reglamentación en la forma en que se debería actuar ante la posible comisión de un delito. En ese supuesto la cuestión quedaría enmarcada en el control y decisión del Juez de la causa y/o contravención que se atribuya; (vi) de producirse una detención en el marco de la posible comisión de un delito en flagrancia y de aplicarse el protocolo cuestionado, será el Juez de la causa el que resuelva.**

No es posible pasar por alto la claridad con que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, deslindó, que la resolución aquí impugnada constituye una reglamentación, guía, procedimiento o protocolo de actuación o funcionamiento, estableciendo el modo o forma en que se debe actuar o accionar en el supuesto de “posible” comisión de un delito, cuestión —vinculada a la validez y legitimidad de un





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

acto administrativo de alcance general— enmarcada en el control y decisión del juez contencioso. Ello, por un lado, y, por el otro, si se produjere el caso de detención en el marco de la aplicación del protocolo cuestionado y de la posible comisión de un delito en flagrancia, será el juez penal quien resuelva.

A mayor abundamiento, cabe añadir que lo anterior se ve ratificado por el temperamento adoptado en la materia por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en casos en los que también se cuestionó la aquí impugnada resolución 943/23.

En efecto, en la [causa CAF 47668/2023/CA2-CS1, “Castells, Raúl Aníbal c/ EN – M Seguridad - res 943/23 s/ amparo ley 16.986”](#), el alto tribunal declaró que en la causa debería continuar conociendo en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 7, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación interino, en cuanto declaró que el reclamo no podía encuadrarse en la ley 23.098 y que el cuestionamiento acerca de la resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad de la Nación sólo permitía inferir que *“existe una impugnación en abstracto de un acto administrativo de alcance general, sin referencia a un acto particular de aplicación”*.

En este punto, **la revisión de la sentencia apelada permite observar que el señor magistrado interviniente, lejos de dar cabal e imparcial cumplimiento en el ejercicio de su alta función, con apego a los límites de su competencia, centrándose en un examen preciso y estricto de las cuestiones planteadas y sin precipitarse en dar definiciones dogmáticas —como las efectuadas en el considerando XII de su decisorio—, que la tornan arbitraria por no ser el fruto de un hilo concatenado y lógico de razonamientos, ha concluido que en que *“se modifica el alcance del artículo 194 del Código Penal, permitiendo, incluso, respecto de la flagrancia, una interpretación más gravosa que la que efectúan el artículo 353 bis, modificándolo en consecuencia”* (v. pg. 27 de la sentencia apelada), pese a que, antes de ello, las únicas referencias vinculadas al artículo 353 bis del “Código Penal de la**



Nación” (sic, Código Procesal Penal de la Nación) habían sido exclusivamente citas efectuadas por la parte actora, sin siquiera analizar sus términos ni efectuar un estudio comparativo entre ambas normas que habilitara a arribar a dicha conclusión, aun cuando no fuera materia de su competencia.

Incluso, no escapa a la mirada de los suscriptos, el [acta - informe](#) labrada por el señor magistrado de primera instancia con fecha 26 de marzo de 2025, que refiere a “*una sola manifestación* [del 19 de marzo de 2025], *no pudiéndose extender el análisis a otros eventos donde se aplicó previamente el protocolo, ni los que en lo sucesivo se apliquen*”, lo cual excedió claramente la función jurisdiccional que le compete.

Al respecto, cabe señalar que la misión más delicada del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema (conf. CSJN, [Fallos: 342:411](#)), lo cual ha ocurrido en este proceso.

Como lógica consecuencia de la gravedad de lo ocurrido, corresponde hacer lugar en este aspecto al agravio articulado por la parte demandada, en tanto el magistrado interviniente se excedió del ámbito de su competencia y la sentencia apelada incurrió en definiciones dogmáticas y arbitrarias.

XII. Validez de la resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

XII.1. Que, en resumidas cuentas, la recurrente parte demandada sostiene que no basta la existencia de un vicio —que a su entender no se verifica en autos—, sino que es necesario demostrar un perjuicio, resultando inadmisibles la declaración de nulidad por la nulidad misma, siendo que el acto administrativo tiene objeto y causa lícita y persigue una finalidad de interés público.

El planteo esbozado conlleva a adentrarse en el meollo de la cuestión encomendada, a saber, analizar la validez y legitimidad del acto administrativo de alcance general aquí impugnado.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

XII.2. Que, en ese contexto, cabe comenzar por recordar que los actos administrativos, en el orden federal, se presumen legítimos según el art. 12 de la ley 19.549, y es quien plantea su ilegitimidad el que, como regla, debe demostrar de forma concreta y fundada cuáles son sus vicios.

En ese sentido, esta Sala ha explicado que la consecuencia de la presunción de legitimidad de los actos administrativos es que deben considerarse legítimos hasta que exista una declaración en contrario ya sea administrativa o judicial; hasta ese momento el acto es válido (esta Sala, [causa CAF 40.838/2006, “Fernández, Héctor Fabián y otro c/ EN –M Interior- PNA -Disp 128/04- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg”, del 15 de noviembre de 2012](#); [causa CAF 38326/2017, “Gasnor SA c/ ENARGAS s/ art 66-43-70 ley 24076 - ENARGAS”, del 12 de febrero de 2019](#); [causa CAF 48.062/2012, “Trivento Bodegas y Viñedos SA c/ EN- SENASA-resol 828/10 551/12 \(expte. S01:319252/10\) s/ proceso de conocimiento”, del 23 de junio de 2021](#)).

Dicha presunción, lejos de tener carácter teórico sobre el accionar de la Administración, implica en concreto que quien sostiene la nulidad de un acto administrativo debe alegarla y probarla (conf. esta Sala, [causa CAF 18.213/2011, “Ritrovato Santiago c/ EN Mº Seguridad - PFA s/ daños y perjuicios”, del 29 de octubre de 2015](#); y [causa CAF 39.560/2013, “Godoy, Lisardo Manuel c/ EN-M Defensa Armada s/ proceso de conocimiento”, del 25 de marzo de 2022](#)).

La jurisprudencia reconoce tal carácter a los actos administrativos e interpreta que ésta cede únicamente ante la demostración de los vicios que lo privan de validez jurídica, o en otras palabras, cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados (esta Cámara, Sala II, “Lan Airlines S.A. c/ D.G.A. - Resol. 1.092/03 y Resol. 75/07 (EXP. 420.900/98)”, del 30 de julio de 2009; [causa CAF 6.722/2018, “Martínez, Silvia Beatriz c/ Mº de Seguridad s/ Registro Nacional de Precursos Químicos - ley 26.045 - art.](#)



16”, del 17 de mayo de 2018; esta Sala, [causa CAF 48.062/2012, “Trivento Bodegas...”](#), fallo cit.; [causa CAF 38326/2017, “Gasnor SA...”](#), fallo cit.); condición excepcional que no se configura en el caso bajo análisis.

En efecto, la declaración de nulidad de esos actos no puede recaer sobre la existencia de meras sospechas o conjeturas, ya que todo acto administrativo define una situación jurídica que, por presumirse conforme a la legalidad —del art. 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos—, provoca que el destinatario resulte, desde la notificación, titular del derecho o de la obligación definida por la Administración, por la fuerza misma de la declaración. Y aunque tal presunción de legitimidad es *iuris tantum* y no definitiva, es al interesado a quien incumbe, en función del desplazamiento de la carga impugnatoria, promover la pertinente impugnación si es que discrepa con la legalidad del acto. De lo cual inmediatamente se deduce que el incumplimiento de la carga impugnatoria suscita la firmeza del acto y —salvo supuestos excepcionales— su legalidad definitiva (conf. esta Sala, causa CAF 28.888/06, “Bustos, Juan Carlos c/ EN-Mº Interior - PFA y otros s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg”, del 4 de agosto de 2011; [causa CAF 11.935/2001, “Ponchon, Jesús Antonio c/ Mº del Interior s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg”, del 20 de septiembre de 2022](#)). Ello es así, conforme a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según la cual “*el principio de legitimidad que fluye de todo acto administrativo obliga a alegar y probar lo contrario por quien sostiene su nulidad*” (CSJN, Fallos: [310:234](#)).

XII.3. Que, por otro lado, en lo que respecta la supuesta falta de motivación del acto administrativo, cabe recordar que el art. 7 de la ley 19.549 establece que el acto administrativo “*deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto*” (inc. e).

Sobre el punto, se ha indicado que toda decisión administrativa debe responder a una motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego, como son





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

entre otras las tuteladas por los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional (esta Cámara, Sala IV, *in re*: “S.A.D.E.S.A.”, del 7 de mayo de 1996).

El elemento motivación de un acto administrativo supone la explicitación de la causa, es decir, de la declaración de las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto, y que se encuentra contenida en los considerandos. Este requisito, aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad de la actuación de los órganos estatales y, desde el punto de vista particular, responde a una exigencia fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales, además de constituir uno de los elementos de mayor importancia para juzgar la razonabilidad del acto (esta Cámara, Sala II, causa CAF 22231/2000, “Parodi, Juan Carlos c/ UBA-resol 3878/99”, del 10 de octubre de 2001).

A su vez, no es ocioso recordar que la mencionada ley de procedimientos administrativos reconoce también el debido proceso adjetivo, que comprende —entre otras cuestiones— la posibilidad del derecho a una decisión fundada, es decir, que el acto decisorio “*haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso*” (art. 1º, inc. f, punto 3, ley 19.549).

XII.4. Que, sobre tales premisas, cabe puntualizar que la resolución recurrida fue dictada en virtud del artículo 4, inciso b), apartado 9, de la ley 22.520 de Ministerios (t.o.1992 y sus modificatorias).

Así pues, cabe recordar que la norma mencionada determina que le corresponde al Ministerio de Seguridad resolver “*por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de sus respectivos Ministerios ateniéndose a los criterios de gestión que se dicten y, adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia*”.

A su vez, cabe destacar que el art. 22 *bis* de la Ley de Ministerios estipula que le compete al Ministerio de Seguridad Nacional asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en



orden a sus competencias, en todo lo relativo a la seguridad interior, a la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático; así como en el diseño y ejecución de las políticas en materia migratoria, y en particular: entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna (inc. 3); dirigir el esfuerzo nacional de policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a su preparación, doctrina y equipamiento (inc. 4); supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la ley 24.059 de Seguridad Interior (inc. 7); y entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito (inc. 14).

Así las cosas, de las normas antes descriptas se vislumbra con claridad que la Ministra de Seguridad es competente para dictar la resolución impugnada en la causa.

XII.5. Que, asimismo, se advierte que el acto administrativo cuestionado ha expresado de forma concreta las razones que llevaron a emitir el acto.

En este sentido, cabe señalar que, en los considerandos de la medida, se puso de manifiesto la “*urgencia*” de la situación con la que se buscaba paliar con la aprobación de la resolución debatida.

En efecto, se puntualizó respecto al “*desorden en la vía pública*”, lo que demandaba la impartición de instrucciones a la Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación. Ello, sin perjuicio de las decisiones de las autoridades judiciales o del Ministerio Público Fiscal, cuando correspondiera.

En este orden de ideas, se puso de manifiesto la “*recurrencia, intensidad, extensión y frecuencia de la interrupción del tránsito en rutas, autopistas y otras vías transitables*”, lo que había derivado en “*una situación insoportable para la población que sufre esos*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

actos ilícitos, en desmedro de su trabajo y de su calidad de vida”. A su vez, se resaltó que en numerosas ocasiones la interrupción de la circulación se produjo “*mediante la quema de neumáticos de vehículos o de otras sustancias contaminantes*”.

De este modo, se advierte que la decisión recurrida responde a una motivación suficiente.

XII.6. Que, por otro lado, cabe poner de relieve que, los accionantes manifiestan que la resolución impugnada resultaría contraria a los arts. 14, 14 bis, 19, 28, 75, inc. 12. e inc. 22 de la Constitución Nacional, así como los arts. 7.2, 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, cabe señalar que la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes de la Nación el derecho a transitar libremente en su territorio, sin distinción alguna (arts. 8° y 14). Por su parte, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales tienen jerarquía constitucional, también reconocen el derecho de toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado a circular libremente por este (conf. arts. 22.1 y 12.1, respectivamente).

En este contexto, cabe destacar que, desde antiguo la Corte Suprema ha sostenido que los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución Nacional consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (CSJN, Fallos: [312:318](#); [314:225](#); [315:380](#); [320:196](#), entre muchos otros).

Así las cosas, no puede olvidarse que el Estado Nacional tiene facultades para establecer —dentro del ámbito de su competencia— las medidas de prevención que considere adecuadas para garantizar la libre circulación y la seguridad jurídica. En esta línea, se advierte que en el caso debatido ha ejercido dichas potestades de modo razonable y respetando los estándares constitucionales (conf. CSJN, doctrina de Fallos: [343:1704](#), considerando 9°) y convencionales



concernientes a los derechos humanos (CSJN, doctrina de Fallos: [344:126](#), considerando 8°).

En este entendimiento, cabe destacar que la intervención prevista en el art. 1° de la resolución impugnada está referida a su actuación en el marco del delito flagrante reprimido por el artículo 194 del Código Penal de la Nación Argentina (art. 2°).

A su vez, debe ponderarse que la resolución cuestionada dispone que la acción de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales se dé ante “*situaciones delictivas*”. A su vez, se dispone que su actuación se oriente “*a despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus fines hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación*” (art. 4°) (el destacado es propio).

Asimismo, la resolución establece que “*los efectivos emplearán la mínima fuerza necesaria y suficiente*”, y determina que las fuerzas deben prestar “*especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos*”. También, estipula que esa fuerza “*será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales*” (art. 5°).

Así las cosas, y de la simple lectura atenta y razonada del “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación”, dirigido a las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, de modo alguno se advierte la violación de normas constitucionales y convencionales alegadas.

En efecto, la resolución recurrida prevé que la actuación de las fuerzas se dé en el marco de la comisión de un delito previsto en el Código Penal; se establece que la actuación de las fuerzas se oriente a despejar los accesos y las vías de comunicación o transporte, y siempre en el marco de la ley; se determina que se debe emplear la mínima fuerza necesaria y suficiente, la cual debe ser graduada en proporción a la resistencia opuesta; y se estipula que las fuerzas contemplen de forma especial a grupos vulnerables.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 48198/2023; “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES c/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 s/ AMPARO LEY 16.986”.

De este modo, la resolución recurrida tiende a proteger el derecho a transitar libremente por el territorio, sin que los alcances de la misma restrinjan de manera ilegítima los demás derechos involucrados.

Por lo tanto, corresponde admitir los agravios del Estado Nacional, puesto que el Ministerio de Seguridad la ha adoptado en el marco de las competencias atribuidas por la Ley de Ministerios, ha sido debidamente motivada y resulta razonable, en tanto respeta los estándares constitucionales y convencionales vigentes.

XII.7. Que, desde la perspectiva descripta, también corresponde hacer lugar a la crítica del recurrente en este punto, pues el acto administrativo cuestionado ha expresado de forma concreta las razones que llevaron a emitirlo, vinculadas a una impartición de instrucciones a las fuerzas policiales y de seguridad federales, a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación 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.

Dicho de otro modo, los suscriptos no advierten que el denominado “Protocolo de Seguridad” constituya una reglamentación que colisione con derechos constitucionales y/o normas supranacionales, sino que resulta una limitación legítima en tanto no existen derechos absolutos.

Y es que, como también sostuvo la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional en su [sentencia interlocutoria](#) de fecha 31 de mayo de 2024, “...los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática” (art. 32, inciso 2 de la CADH, art. 14 y 19 de la Constitución Nacional)”.

En consecuencia, corresponde hacer lugar al agravio de la parte demandada y declarar la validez de la resolución aquí impugnada.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Fiscal General, y en mérito a los fundamentos expuestos, **SE RESUELVE:** hacer lugar al



recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada declarando la legitimidad de la resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación. Costas por su orden, en atención a las particularidades del caso (conf. art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

A los fines del art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se hace constar que —por hallarse vacante dos cargos de jueces de esta Sala— suscribe la presente el Dr. Jorge Eduardo Morán; quien integra este Tribunal en los términos de la Acordada n° 3/25 de esta Cámara.

Regístrese, notifíquese a las partes y al señor Fiscal General, y, cumplido que sea, devuélvase.

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

JORGE EDUARDO MORÁN

