

Protocolo “antipiquetes”

Bordeando los márgenes de la inconstitucionalidad e ilegalidad

Agustina Alvarez Di Mauro y Santiago Amilcar Travaglio¹

SUMARIO: I.- Reiterancia delictiva: entre la necesidad y la obsesión; II.- El protocolo y la Constitución: un liberalismo complejo; III.- Ilegalidad y oscurantismo: dos caras de un mismo protocolo; IV.- El acápite no planeado: sin vacaciones ni paz, es tiempo de resistencia; V.- Una conclusión abierta

RESUMEN: Como ocurrió en el año 2016, la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich anunció la utilización de un protocolo para el “mantenimiento del orden” en las manifestaciones públicas, que esta vez sí fue publicado en el Boletín Oficial. Aquí analizaremos las implicancias de la resolución y, tras confrontarla con las reglas de juego existentes en Argentina, concluiremos que no solo es ilegal sino que además se contrapone con nuestra Constitución Nacional.

PALABRAS CLAVE: Protocolo - orden - derecho a la protesta - constitución nacional

¹ **Agustina Alvarez Di Mauro:** Abogada (UBA). Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Santiago Amilcar Travaglio: Abogado (UBA). Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

I.- Reiterancia delictiva: entre la necesidad y la obsesión

Desde hace mucho tiempo, Patricia Bullrich tuvo como política principal a la limitación de las protestas en la vía pública. En sus dos últimas intervenciones como funcionaria se presentó ante la ciudadanía anunciando como primera política gubernamental la publicación de documentos que regulan el accionar de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones.

En el año 2016, tras asumir la presidencia de la Nación el Sr. Mauricio Macri,² si bien Bullrich anunció la vigencia del “*Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas*”, nunca fue publicado en el Boletín Oficial. Su labor devino *meramente declarativa*.

Sería recién a los pocos meses de asumir su mandato Javier Milei (cuyas banderas son “*dentro de la ley todo, fuera de la ley nada*”³ y “*el que las hace las paga*”) donde se publicaría la Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad (en adelante, Res. 943/2023), firmado por la ministra y con una titulación diferente: “*Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación*”. Este documento, ahora sí oficializado⁴ y puesto en vigencia, será el que analizaremos aquí.

Antes de comenzar, creemos que es importante hacer algunas aclaraciones.

Primero, debemos saber que la Res. 943/2023 derogó en su art. 13 al protocolo que se encontraba vigente desde el año 2011 denominado “*Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas*” (Res. 210/2011), cuya génesis había sido el viraje en la

² Diario *Perfil*, “*Patricia Bullrich presentó el protocolo antipiquetes: ‘Si no se van a los cinco o diez minutos, los sacamos’*”, publicado el 18/02/2016, disponible a través del siguiente link: www.perfil.com/noticias/politica/patricia-bullrich-presento-el-protocolo-antipiquetes-si-no-se-van-a-los-cinco-o-diez-minutos-los-sacamos-20160218-0007.phtml, consultado el 18/12/2023.

³ Aunque parece que algunas medidas son susceptibles de promoverse por fuera de los mecanismos legales previstos, tal como la modificación por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 21/2023) del art. 2 de la ley n° 18.777, que le permitió al Gobierno Nacional designar a Rodolfo Barra (de 75 años de edad) como Procurador del Tesoro de la Nación, aún cuando la ley establecía un límite de edad de 70 años.

⁴ Diario *La Nación*, vía Youtube, “*Patricia Bullrich anuncia el nuevo protocolo de seguridad contra piquetes*”, emitido en directo el pasado 14/12/2023, disponible a través del siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=2Bn91FP3S20&ab_channel=LANACION, consultado el 18/12/2023.

respuesta estatal ante las manifestaciones post-crisis 2001-2002, y la represión ejercida por las fuerzas de seguridad.

Por otro lado, debemos decir que el *intento* de protocolo elaborado en el 2016 (pues nunca se publicó),⁵ sería hoy criticado y tachado por la propia Bullrich (con connotación negativa) como *garantista*,⁶ sobre todo si miramos el final de la historia: una severa estigmatización y criminalización de la protesta.

En tercer lugar, aunque parezca trivial, consideramos indispensable reafirmar aquí que no estamos ante un *gobierno de twitter*. Antes, hoy y siempre debemos leer la letra del acto estatal que nos afecta y repensar críticamente cuáles son sus fundamentos y objetivos.

Veámoslo con un ejemplo sencillo: en la difusión audiovisual del protocolo “anti-piquetes” Bullrich afirmó que “(...) *todos los costos vinculados a los operativos de seguridad se les enviará la factura a las organizaciones o individuos responsables. El Estado no va a pagar por el uso de las fuerzas de seguridad (...) tendrán que pagar las organizaciones que tengan personería o los individuos se tendrán que hacer cargo del costo de los operativos*”.⁷

No obstante, en el art. 11 del protocolo finalmente publicado en el Boletín Oficial, se plasmó que el Ministerio “*podrá demandar*” (nadie está imposibilitado de intentarlo) a las organizaciones “*por el costo de los operativos que se hubieran desplegado para hacer cesar los actos ilegítimos*” (suponiendo, sin ningún baremo objetivo doctrinario o jurisprudencial serio, que el resultado de la demanda sería favorable).⁸

Finalmente, y antes de ingresar en el fondo del asunto, nos gustaría advertir que no analizaremos los fundamentos brindados por el Ministerio para justificar el

⁵ El que, claro, no estuvo desprovisto de severas críticas a lo largo del país (cfr. con la Carta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en la siguiente página web: https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/analisis-del-nuevo-protocolo-de-intervencion-de-las-fuerzas-de-seguridad-en-el-contexto-de-manifestaciones-publicas/).

⁶ Es que: i) el protocolo inicialmente elaborado por la Ministra en 2016 era mucho más cercano al realizado en 2011 que al actual; y ii) en su presentación este año 2023, Bullrich afirmó que “*se deroga el protocolo garantista de Nilda Garré*” (cfr. con Diario *La Nación*, vía Youtube, “*Patricia Bullrich anuncia el nuevo protocolo de seguridad contra piquetes*”, emitido el pasado 14/12/2023, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=2Bn91FP3S20&ab_channel=LANACION, minuto 20:47, consultado el 18/12/2023).

⁷ *Ibidem*, minuto 19:55, consultado el 18/12/2023.

⁸ De esta forma, se publicó la Resolución 949/2023, en la cual se dispone la forma de determinar los gastos en los que se incurre a causa de los Operativos anti-manifestaciones.

nacimiento del protocolo. Simplemente vamos a dar dos opiniones: a) no se observa la alegada *urgencia* en la actualidad argentina;⁹ y b) creemos que se afirmó erróneamente que *toda* interrupción del tránsito es un *acto* que genera una *situación insoportable para la población*.¹⁰

Ahora sí, separada la paja del trigo, comencemos con el análisis constitucional del protocolo dictado por la Ministra Patricia Bullrich.

II.- El protocolo y la Constitución: un liberalismo complejo

La Res. 943/2023 nace con la *necesidad* de impartir *instrucciones* a las fuerzas de seguridad federales “a fin de ofrecerles un marco de certidumbre para su actuación”. Casi sin pestañear podríamos decir que, si verdaderamente se tratase de simples directivas para las fuerzas, el protocolo sería *a priori* acorde a las funciones legalmente reconocidas al Ministerio de Seguridad. Más allá de las críticas que podrían caberles a los fundamentos, o el bajo peso *epistémico* del protocolo,¹¹ lo cierto es que podríamos ahorrarnos mucha tinta y papel en discusiones de formato.

Pero, hay un gran (y atemorizante) problema: **Patricia Bullrich no solo le dio pautas de intervención** a las fuerzas de seguridad sino que **más allá**, en al menos cuatro ocasiones:

1) en el art. 3 *define* a la protesta social como “impedimentos al tránsito de personas o medios de transporte, cortes parciales o totales de rutas nacionales y otras vías”. En otras palabras, 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

⁹ Aún si quisiera entenderse (y, de hecho, podemos compartirlo) que *necesitábamos* regular el ejercicio del derecho a la protesta en la vía pública, lo cierto es que, conforme explicaremos más adelante, un protocolo ministerial no es (ni será) la herramienta jurídica más adecuada para hacerlo.

¹⁰ Arrogándose irresponsablemente no solo *sensaciones* populares sino también reafirmando, sin autoridad alguna (no olvidemos que estamos ante un Ministerio integrante del Poder Ejecutivo, no Legislativo ni Judicial), la ilicitud de un comportamiento que a diario puede producirse incluso ante *manifestaciones públicas* de *interés general* (no olvidemos, por ejemplo, los festejos en la vía pública de la victoria de Argentina contra Francia en la final del Mundial de Qatar 2022).

¹¹ Que, a diferencia del dictado en el año 2011, fue redactado y publicado sin ningún tipo de conversación o debate público robusto con la ciudadanía y las posibles personas afectadas de la medida estatal.

cuando no crearen una situación de peligro, o que impidieren el ingreso de personas a lugares públicos o empresas”;

2) en el art. 2 *afirma* que tales comportamientos constituyen *un delito flagrante* reprimido en el art. 194 del Código Penal de la Nación (protestar = delito);

3) en el art. 11 también considera que todas las protestas, en las condiciones descriptas, son *actos ilegítimos* (distintos al delito); y finalmente

4) del art. 6 se desprende que, directamente, quienes protestan son *autores de delitos, cómplices y/o instigadores*.

Todas estas prescripciones *excedieron* sin dudas las facultades reconocidas al Ministerio de Seguridad y ello no puede estar fundado, como pretenden hacerlo en el último párrafo de los considerandos,¹² en la mera capacidad *administrativa* de regular el funcionamiento del área ministerial (seguridad nacional).

Como explicaremos en este acápite, Bullrich se arrogó en una resolución discrecional facultades que no le son suyas: el *derecho a la protesta* en nuestro país tiene raigambre constitucional y, por ello, su conceptualización, extensión y limitación **necesariamente debe ser legal** (es decir, por ley, tras un debate público robusto en el Congreso Nacional).¹³ Pero vamos despacio.

Evitando la discusión del art. 33 de la Constitución Nacional,¹⁴ casi toda la doctrina extrae el *derecho a la protesta* del art. 22:

“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

¹² “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 (N° 22.520 t.o. 1992) y sus modificatorias”.

¹³ También sin pestañear podríamos afirmar que ese *modus operandi* es el preferido por el actual gobierno nacional, pues mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2023) se ha modificado y derogado un paquete de leyes, sin la debida discusión en el Congreso (ilegítimo e ilegal) y sin respetar las facultades extraordinarias del Presidente en la materia (inconstitucional).

¹⁴ El derecho a la protesta también es susceptible de encontrarse, mediante una interpretación específica y abordada suficientemente, como derecho implícito dentro de la Constitución (cfr. con BIDART CAMPOS, G., *Manual para la constitución reformada*, T. II, Ediar, Buenos Aires, 1998, p. 64).

Para ingresar a su origen histórico nos parece indispensable traer a la mesa al reconocido constitucionalista Roberto Gargarella, pues su reconstrucción del devenir del derecho a protestar resulta clara y además congruente con la normativa internacional.¹⁵

Su punto de partida interpretativo se construye, en lo que aquí nos interesa, con dos fuertes afirmaciones: 1) Juan Bautista Alberdi, liberal y figura indispensable para el nacimiento de nuestra Constitución de 1853 (y, en el discurso, para el actual presidente) pensó al constitucionalismo *por etapas* y *dinámico*, es decir, muy resumidamente, promoviendo la interpretación *mutable* y *actualizada* de las cláusulas constitucionales en la medida que las circunstancias sociales lo demanden (no “estanca” en la literalidad originaria); y 2) los conceptos de *paz* y *orden* previstos en el artículo, actualmente no *permean* en materia de protesta pues fueron pensados para otra coyuntura, en un momento de reorganización institucional totalmente alejado del que nos encontramos hoy.

Aún con esas premisas, acercarse por completo al derecho a protestar requiere *relojear* las reformas constitucionales del año 1957 y más recientemente de 1994, que incorporaron instituciones propias de una democracia *directa* en las que nuestra *ciudadanía* adquirió un rol *fundamental*.¹⁶

La democracia, ya sin duda alguna, resulta mucho más que el simple acto de *ir a votar*: estemos más o menos de acuerdo con una concepción *deliberativa*,¹⁷ lo cierto es que igualmente la democracia *solo comienza* con el voto.¹⁸ Y allí se inserta el *derecho a la protesta*: expresar libremente las ideas es un *pre-requisito* de la democracia y un bien

¹⁵ Para el siguiente apartado utilizaremos como base GARGARELLA, R., “Comentario del art. 22” en GARGARELLA, R.; GUIDI, S. (dirs.), *Constitución de la Nación Argentina comentada*, 1ª ed., La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pp. 816-832.

¹⁶ Tal como el derecho del pueblo trabajador a *participar* en las ganancias de las empresas y la posibilidad de formar los *gremios* (art. 14 bis), los derechos a una *iniciativa popular* (art. 39) y el mecanismo de *consulta popular* (art. 40), entre otros (*ibidem*, p. 826).

¹⁷ Que, en lo que aquí interesa, nos exige el *debate público robusto* como condición de posibilidad para todo lo restante (ampliar con RUA, J. C., “La democracia no tiene sentido. Salvo que usted sea un demócrata, claro” en *Revista Lecciones y Ensayos*, n° 99, Facultad de Derecho (UBA), Buenos Aires, 2017).

¹⁸ La democracia, que tiene su génesis en el sufragio, luego *se pone en práctica* y *se disputa cada día* después del voto (GARGARELLA, R., *ob. cit.*, p. 829).

central dentro de las concepciones liberales que el gobierno nacional tanto pretende (proclama) defender.¹⁹

Esa “libertad” no sólo debe reafirmarse en clave *negativa* (“no interferencia” estatal)²⁰ sino también (y particularmente en Argentina) en sentido *positivo* (en ocasiones, el Estado *debe* intervenir para *garantizar* condiciones mínimas de igualdad y así promover un debate robusto, con la presencia de todas las voces).²¹ El art. 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (con jerarquía constitucional desde 1994 mediante el art. 75 inc. 22 de la CN), reafirma con claridad tal *carácter bidimensional* (individual y colectivo) de la libertad de expresión.

La *protesta* debe ser vista como un mecanismo de *libertad de expresión en lo público*, especialmente de aquellos grupos sociales que son víctimas de las desigualdades estructurales de nuestras sociedades del siglo XXI, y cuyos medios institucionales (administrativos) reales para hacerse escuchar y que sus opiniones sean verdaderamente tenidas en cuenta, son fuertemente vedadas u obstaculizadas.²²

Como sintetiza Gargarella: el *derecho a la protesta* es el *primer derecho* porque representa el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos.²³

Todas las precisiones metodológicas expresadas hasta aquí no son simples afirmaciones dogmáticas o palabras vacías de los y las constitucionalistas, sino que representan reflexiones amparadas en la normativa constitucional y que, a nivel regional, también promueven los organismos de derechos humanos a los que les reconocimos capacidades de tipo consultivas y sancionatorias.

¹⁹ NINO, C. S., *Fundamentos de derecho constitucional*, 1ª ed., 5ª reimp., Astrea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pp. 260 y ss.

²⁰ La libertad de expresión es vista como una coraza alrededor del “orador de la esquina de la calle” que lo protege ante la posibilidad de ser silenciado por un policía -el Estado-. Para ampliar, FISS, O., *Libertad de Expresión y Estructura Social*, 1ª ed., Fontamara, México, 2004, p. 21-23.

²¹ Para ampliar sobre las visiones de la libertad, cfr. BERLIN, I., “*Cuatro ensayos sobre la libertad*”, 1ª ed., 1ª reimp., Alianza, Madrid, 1993; y PETTIT, P., “*Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*”, Paidós, Barcelona, 1999.

²² Desde otra perspectiva, el autor Owen Fiss, en materia de *intervención estatal*, parece exigirlo cuando resalta que el Estado debe ser visto como un “amigo” de la libertad, que busca fomentar el debate con todas las voces (FISS, O., *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, p. 19).

²³ GARGARELLA, R., *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005, pp. 19 y ss.

La “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó en el año 2019 un conjunto de estándares aplicables a la *protesta social* y la posible *intervención* del Estado en ellas.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2014 publicó un informe con cuestiones relativas a los derechos de *libertad de reunión* y *asociación*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el año 2015, en un caso donde condenó a Honduras, también brindó argumentos sobre *manifestaciones públicas*, que nos vinculan como país susceptible de recaer en responsabilidad internacional.²⁴

Estos organismos internacionales brindan (y oportunamente imponen) herramientas que no son *relativizables* ni parte de una *conspiración* que busca hacerle daño a la *gente de bien*: no todo aquello que nos molesta o sobre lo que estamos en contra es susceptible de ser escondido debajo de la alfombra. En un Estado como el nuestro, con una constitución fuertemente liberal y con reglas de juego claras para la construcción de consensos políticos, no podemos elegir *a gusto y piacere* aquella normativa o recoveco legal que nos convenga para satisfacer nuestros intereses.

Si leemos y resumimos los documentos internacionales referenciados, podríamos extraer cuatro grandes premisas:

1) el derecho a la protesta social *no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda estructura democrática;*

2) sobre esa base, la *protección y promoción* del derecho a la protesta debe ser considerada como *regla general* y toda limitación *debe ser excepcional;*

3) aquella limitación debe *estar prevista en la ley, garantizar los objetivos legítimos* previstos en la CADH y además ser *necesarias* en una sociedad democrática (proporcionalidad); y

4) los Estados *no son libres* para interpretar de cualquier modo el contenido de otros objetivos (como “seguridad del Estado”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás”) a los efectos de *justificar una limitación* en casos concretos.

²⁴ En otras palabras, que debemos respetar para evitar condenas a nivel regional (CSJN, Fallos 320:854; 321:1424; 327:5095; entre otros).

Todas estas pautas fueron incumplidas. Si, como dijo Bullrich: “*la ley no se cumple a medias, se cumple o no se cumple*”.²⁵ Para bien o para mal, el protocolo que ha dictado como Ministra no incumplió solo la ley, conforme veremos luego, sino también nuestra Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Veamos.

Premisa 1. La Res. 943/2023 definió a un modo de *protesta social* de manera arbitraria, como “*cualquier concentración de personas*” que disminuya o anule el tránsito por la vía pública, aun cuando no crearen una situación de peligro (art. 3), esto es, aunque sea absolutamente *pacífica*. No existió debate previo ni fundamentación alguna sobre la conceptualización elegida.

También prescribió a la *protesta* no como derecho sino como *delito* (art. 2) o acto *ilegítimo* (art. 11), negando absolutamente su carácter de prerrogativa fundamental para la estructura democrática. En palabras del artículo 6: todas las personas que *protesten* ahora serán sus autoras, cómplices o instigadoras.

Premisa 2. La limitación a ese “no-derecho” dejó de ser la *excepción* (como exigen los organismos) y pasó a ser la *regla*: **sólo se podría protestar** (si es que existe esa posibilidad) **de las formas y condiciones establecidas por el Poder Ejecutivo de la Nación**, sustancial, cambiante y carente de facultades legislativas.

Premisa 3. Pero, además, la limitación que ya nace *inválida*, termina perdiendo toda validez posible por la naturaleza normativa del acto elegido por Bullrich: resulta contrario a las exigencias constitucionales regular el derecho a la protesta mediante un mero “acto administrativo” (resolución) del Poder Ejecutivo. Como venimos diciendo en este trabajo: la conceptualización, extensión y limitación de un derecho, en este caso a *protestar*, **necesariamente debe ser legal**, con un debate público previo y escuchando las voces de **todas** las personas posiblemente afectadas a futuro.

Digámoslo nuevamente mediante un silogismo: tal como dispone nuestra Constitución (art. 14), toda regulación sobre el ejercicio de derechos constitucionales *debe* estar dispuesta en una ley. Por tanto, si la protesta social *es un derecho constitucional* y conlleva ínsito el ejercicio de diversos derechos reconocidos, todo lo relativo a su regulación debería encontrarse en una ley sancionada por el Congreso Nacional.

Aquí es importante hacer una aclaración: *quienes escribimos este artículo también somos “personas de bien”, queremos ser un país serio y entendemos la necesidad de discutir, en algún*

²⁵ Diario *La Nación*, vía Youtube, “*Patricia Bullrich anuncia (...)*”, *ob. cit.*, minuto 15:14, consultado el 22/12/2023).

momento, la estructura normativa que le brindamos a nuestro derecho a protestar ante las autoridades, en nuestras calles.

Indudablemente cierto porcentaje de la población considera que *la civilización está en Europa*, en los países *serios* donde *todo funciona bien*. Aun cuando no estemos de acuerdo con esa idea, y creamos que no todo proceso de importación es eficaz y legítimo (pregonamos por un pensamiento crítico, situado y de-colonial),²⁶ nos parece indispensable resaltar que *en los países del norte global también pasan cosas*: existen las protestas, existe la intervención del Estado, existe la violencia policial, existen las crisis, los dolores y las miserias.

Nombremos rápidamente algunos ejemplos.²⁷

La falta de regulación normativa generó en Alemania el surgimiento de respuestas ultra-represivas. En Francia, frente a los “Chalecos Amarillos”, se respondió con una ley “*anti-casseurs*” de bajo rigor democrático. En el año 2018 Hungría, cuyo Primer Ministro se presenta como *libertario de derecha*,²⁸ modificó su histórica ley sobre *Libertad de Reunión*, otorgando mayores márgenes de discrecionalidad a las fuerzas de seguridad.

Otros países como Polonia (o, acercándonos en nuestras latitudes, en algunas jurisdicciones de los Estados Unidos)²⁹ decidieron delimitar las protestas en la vía pública exigiendo la aprobación estatal previa a fin de brindar una respuesta coordinada de las fuerzas, lo que produjo también discusiones acerca de las *contra protestas* (aquellas que el gobierno de turno decide discrecionalmente no autorizar).

²⁶ Sobre los términos, cfr. con LAZO, G. N., “Debates en epistemología feminista: del empiricismo y el standpoint a las críticas postmodernas sobre el sujeto y el punto de vista” en *Revista género y dominación: críticas feministas del derecho y el poder*, Anthropos, Barcelona, 2009.

²⁷ Ampliamente explicados en RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, Edision Lanza, Septiembre, 2019.

²⁸ Viktor Orbán, que asistió a la asunción presidencial de Javier Milei (Diario Online, *Ambito*, “Asunción de Milei: el inesperado cruce entre dos líderes internacionales del que habla el mundo”, disponible a través del siguiente link: <https://www.ambito.com/mundo/asuncion-milei-el-inesperado-cruce-dos-lideres-internacionales-del-que-habla-el-n5895798>, consultado el 23/12/2023).

²⁹ Ampliar con GARGARELLA, R., “Un diálogo sobre la ley y la protesta social” en *Revista de Reflexión y Análisis político*, n° 12, año 2007, Buenos Aires.

En todos y cada uno de los casos *la regulación del derecho a la protesta fue mediante leyes*. Sea alto o bajo su valor epistémico (nivel de discusión), *ningún país serio resuelve el problema con una resolución ministerial*, arrogándose el gobierno de turno facultades ajenas a las establecidas constitucionalmente.

Y aquí aparece algo más, mucho más fácil de entender para personas “no-expertas” en derecho: ¿Puede un mero protocolo dictado por el Poder Ejecutivo (acto administrativo) contradecir derechos constitucionales? La respuesta es: no.

En la escuela aprendemos que nuestro sistema normativo tiene *jerarquías*: de una norma de grado *superior*, fundamental y originaria (constitución), emanan otras normas *inferiores* que no pueden contradecirla pues, si así fuera, se corrompe la validez del sistema. Así se construye la famosa *pirámide jurídica*.³⁰

Sin ahondar mucho, aun cuando el gobierno de turno sea el “más votado” en las elecciones, no podemos aceptar (ni validar) que mediante actos de escaso *peso* normativo se contradiga y arrolle a la norma que, oportunamente, decidimos construir como regla principal: un Estado de derecho liberal, democrático, federal, republicano y representativo.

Lo dicho hasta aquí reafirma que el protocolo deviene nulo por contradecir las primeras premisas. Pero, supongamos por un momento que le damos la derecha al Ministerio de Seguridad (*jba dum, tss!*) y seguimos con las últimas: la Res. 943/2023 no fundamenta, en ningún momento, cuáles son los supuestos *otros* derechos convencionales que legitiman la anulación absoluta del derecho a protestar libremente.

En sus considerandos, Bullrich solo afirmó genéricamente que el ejercicio de la libertad de expresión mediante corte de vías vulnera *el trabajo* y *la calidad de vida*. ¿Realmente se afectan esos derechos? ¿No hay otros? ¿Cuál es su grado de lesión, en comparativa con la privación de bienes materiales y culturales que padecen quienes protestan? Para pensar, y si gustan escribir, en otro momento.

Temporalmente, aunque la ministra lo haya omitido, digamos que manifestarse en la vía pública afecta la *libertad de circulación* y el *derecho al tránsito* de las personas.

³⁰ Ampliar con KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 1ª ed., Imprenta Universitaria, México, 1958.

Aun así, creemos que el protocolo no supera el llamado test de *razonabilidad*: al considerar todo corte de vías de tránsito como delito o acto ilegítimo, se anula por completo el *derecho a la protesta*, resolviendo la problemática con un medio sumamente desproporcionado. En el mejor (y demasiado generoso) de los casos, podríamos afirmar que el protocolo *limitó* el ejercicio del derecho a la protesta al poner a las personas en la disyuntiva de optar por *expresarse* públicamente y someterse a la posible persecución penal (e incluso una demanda judicial por los costos de los operativos), o bien quedarse en sus casas y ejercer la demanda de un modo menos notorio y más ineficaz para conmovir a los poderes fácticos que detentan y distribuyen los recursos materiales que les son retaceados.

Frente a la ponderación de *costos y beneficios*, el Ministerio no podría afirmar bajo ninguna circunstancia que una respuesta *legítima* es criminalizar la protesta, sindicando a quienes se expresan como autores, cómplices y/o instigadores del delito: existen y hasta podrían discutirse, en la órbita legislativa competente, otros mecanismos *menos lesivos* e igualmente eficaces para neutralizar la contraposición de intereses.

Nada de ello ha importado. Decidieron utilizar una resolución ministerial criminalizante, desvirtuando la jerarquía de nuestra estructura normativa y contrariando las cláusulas constitucionales que pactamos hace largos años.

Y esa decisión, como venimos explicando, solo provocó un efecto secundario: si, según el protocolo, resulta imposible manifestarse de manera crítica (en la vía pública y visiblemente) contra el gobierno en ejercicio, entonces el Ministerio de Seguridad culminó plasmando que el único y limitado momento que tiene parte de la ciudadanía para expresarse es el sufragio.

Sobre el tema, la CIDH ya ha expresado 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*”, reconociendo de esta forma “*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*”.³¹ En palabras sencillas: votar, reclamar derechos, hacerse escuchar legítimamente, protestar y reunirse con pares, son *todas caras de una misma*

³¹ “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, pág. 11.

moneda: la democracia. No asumir ello y proponer respuestas arbitrarias a los problemas, crea un halo de discrecionalidad que habilita al Estado a ejercer su poder punitivo contra la ciudadanía (que hoy podés ser vos, nosotros y nosotras, ayer o mañana).

Quienes escriben no desconocen que, según nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la declaración de inconstitucionalidad es un acto de *suma gravedad institucional* y por ello es un *remedio extremo*, es decir, debe encontrarse alguna interpretación posible que mantenga la validez del acto y su compatibilidad con la Constitución y los tratados.³²

Pero, como expusimos en este acápite, el Ministerio de Seguridad de la Nación construyó el *sentido unívoco* de la protesta como *ilegítima* o, peor aún, como *delito*, circunstancia que verdaderamente suprime (a) toda interpretación posible de la conflictividad entre derechos y (b) cualquier vía argumental que válidamente deje vigente el protocolo “anti-piquetes”.

III.- Ilegalidad y oscurantismo: dos caras de un mismo protocolo

Lamentablemente, el protocolo no solo resultó inconstitucional (¡nulidad absoluta alert!) sino que también contiene *vicios* de *legalidad* y *vacíos*, lo que resulta muy llamativo si googleamos el principal lema del gobierno nacional actual.

Lo que no resulta extraño es aquello que trasciende a los mandatos: la legitimidad que la ciudadanía otorga con su voto no es un *free pass* para ponerse por encima de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, así como tampoco estas normativas pueden pensarse como opciones del menú de nuestro *restaurant* favorito.

Ya dijimos que existe un *test* para evaluar las restricciones a los derechos, y que una de sus aristas era la *obligación* de regularlas *mediante leyes* (no decretos, ni resoluciones ministeriales). Ese baremo objetivo, como pudimos vislumbrar, no fue superado por el protocolo de la ministra Bullrich.

Pero aquí, en materia legal, aparece algo más. La Res. 943/2023 dice en su artículo 4 que:

³² Cfr. con CSJN, *Fallos* 328:1491, 312:185, entre otros.

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

Cabe preguntarnos, entonces ¿A qué marco legal hace referencia el protocolo? En nuestro país, el derecho a protestar posee protección *constitucional*, además de la regulación prevista en los tratados. Más allá de dichos instrumentos, no existe previsión legal en la materia.

En ese sentido, la cuestión se pone absolutamente *gris*: Bullrich limita el derecho mediante una resolución (inconstitucional) y además dispone que el accionar de las fuerzas de seguridad será según una ley *que no existe* (vacío). Será entonces un pronunciamiento ministerial el que *viene a darnos* las directivas que faltaban, y lo hace nada más ni nada menos que estableciendo la presunción de que toda manifestación constituye delito.

De esa manera, no revelamos secretos al decir que la Res. 943/2023 de la ministra *asumió el carácter de ley*, para dotar de conceptos algo que no existía.³³

Es indispensable recordar una y otra vez que, sin duda ni objeción posible, **el protocolo no es una ley** que legítimamente pueda restringir derechos constitucionales. Su principal problema (y lo que rápidamente nos permite afirmarlo) es la naturaleza jurídica: su nacimiento no surge de la voluntad de legisladores y legisladoras (ciudadanía) sino de la decisión discrecional e incontrolada de quien conduce un Ministerio (en este caso, el de Seguridad).

Y eso no significa que queremos *dejar todo como está*. La necesidad y exigencia de brindarnos una regulación legal relativa a la protesta no es nueva,³⁴ más aún cuando los términos del art. 194 del Código Penal de la Nación se presentan como contradictorios con los parámetros constitucionales y convencionales.

Como nos explicó la Relatoría para la Libertad de Expresión: es *“necesario que los Estados diseñen marcos regulatorios orientados a proteger y facilitar el ejercicio de la protesta social. Los Estados no deben dejar de tomar en cuenta que cuando se está frente a marcos*

³³ Una mecánica que, en pocos días, parece ser moneda corriente del actual gobierno nacional (cfr. DNU 70/2023).

³⁴ RUA, J. C., “Protesta social y debate público: darle una oportunidad a la ley” en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n° 8, año VII, La Ley, 2017, pp. 51 y ss.

*institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública puede convertirse en el único medio que realmente permite a sectores de la población descontentos, pero no alineados con los partidos políticos, y a grupos discriminados o marginados del debate público hacer escuchar su punto de vista e incidir en el debate público”.*³⁵

Por otro lado, en materia de legalidad nos parece fundamental releer y analizar el art. 5 del protocolo. Aquél establece que en los procedimientos policiales se empleará “*la mínima fuerza necesaria y suficiente*”, la cual será graduada “*en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos*”.

En oportunidad de analizar otro protocolo dictado por Bullrich durante el gobierno de Macri (sobre el *uso de las armas de fuego*)³⁶ explicamos que la actuación policial debe enmarcarse bajo tres principios rectores: *legalidad, oportunidad y razonabilidad*. Podemos decir sin titubear que la Res. 943/23 incumple con todos.

El principio de **oportunidad** establece que la intervención policial debe *evitar todo tipo de actuación funcional innecesaria* cuando no medie una situación objetiva de riesgo o peligro que vulnere la vida u otros derechos fundamentales de las personas. Cabría preguntarse en el caso de manifestantes que cortan la vía pública, por ejemplo, si se da aquella condición de necesidad objetiva que habilita el accionar de las fuerzas (véase de la propia letra del protocolo que actuarán *aunque no medie peligro alguno*).

Todo se agrava cuando observamos que, según el Ministerio, la alegada “*fuerza necesaria y suficiente*” será *graduada* en función de la *resistencia* que opusieren los manifestantes. El parámetro elegido resulta de dudosa constitucionalidad (y en materia lingüística es sospechosamente bélica), máxime cuando se recuerda que las reglas frente al ejercicio del poder punitivo estatal deben ser más *restrictivas* que aquellas que se aplican a un ciudadano, y no (como en este caso) habilitarse cuando devengan proporcionales en virtud de la supuesta resistencia de meros ciudadanos legos.

En materia de **razonabilidad**, los estándares prevén que el personal policial evite “todo tipo de actuación funcional que resulte abusiva, arbitraria o

³⁵ Comisión Americana de Derechos Humanos, Relatoría para la Libertad de Expresión, “Informe anual de la Relatoría para la Libertad de expresión 2016, volumen II”, p. 596.

³⁶ Ampliar algunos conceptos en TRAVAGLIO, S., ALVAREZ DI MAURO, A., “El uso del poder punitivo del Estado con el nuevo Reglamento dictado por el Ministerio de Seguridad: Constitucionalidad y Convencionalidad” en *Revista Pensamiento Penal*, 2018, pp. 13 y ss.

discriminatoria, que entrañe violencia física o moral contra las personas, escogiendo las modalidades de intervención *adecuadas a la situación objetiva de riesgo o peligro existente*, procurando la utilización de los medios apropiados”.

El protocolo analizado no prevé ninguna disposición normativa en tal sentido, y al derogar el protocolo que estaba vigente desde el año 2011 (Res. 210/11), se suprimieron las pautas que otorgaban razonabilidad al accionar de las fuerzas de seguridad.

Por brindar algunos ejemplos: el protocolo anterior prohibía la utilización de pistolas lanza gases y regulaba con detalle la utilización de armas no letales (como las postas de goma o agresivos químicos anti-tumultos). Todo ello perdió vigencia y actualmente las fuerzas no cuentan con indicativas.

Aquí cabe hacer una fuerte pausa. No estamos ante un simple *gris*: nos enfrentamos a un aumento de *discrecionalidad* para el *poder punitivo*. El cambio de lógica en el proceder ante una manifestación (cuando anteriormente se priorizaba la negociación y mecanismos no conflictivos de canalización de las demandas) conlleva una *autorización ilimitada a cualquier actuar policial* que se intente para lograr un objetivo único e indiscutible: “liberar” las calles de cualquier protesta.

Lo que antes constituía un protocolo que (aun con sus falencias) limitaba la discrecionalidad y proveía una protección a los derechos en juego, actualmente se erige como un mecanismo de *represión y limitación* de derechos constitucionales.

Además, el protocolo introduce *medidas de inteligencia* de dudosa (por no decir nula) correspondencia constitucional, tales como la identificación de los concurrentes a las manifestaciones (mediante filmaciones y otros medios digitales), la individualización de la organización a la cual se vinculan y la identificación de los vehículos con los cuales se hubieran transportados (art. 6 y 7 del Protocolo vigente).³⁷

Cabe hacernos nuevamente una pregunta realizada en el acápite anterior, con relación a la *estructura normativa* que aprendimos en la escuela: ¿Puede, un Ministerio del Poder Ejecutivo, crear medidas de inteligencia intrusivas de derechos constitucionales como la vida privada, identidad o la dignidad humana? Tras releer

³⁷ Mecanismo que ya se puso en práctica en la zona de Pilar (PBA), donde la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) ingresó a los colectivos para filmar “*a posibles manifestantes*” (cfr. con <https://www.lapoliticaonline.com/politica/bronca-entre-los-pasajeros-por-las-requisas-en-colectivos-que-dispuso-bullrich/>).

los libros de educación cívica y ciudadana, ¿Dichas medidas no deberían regularse mediante una **ley**? Creemos que ya saben las respuestas.

Pero la curiosidad es más fuerte. Y, leyendo estos últimos párrafos, aparece una nueva pregunta: ¿No les resulta dudoso el *objetivo* del Protocolo? ¿Acaso es la alegada liberación de las calles o, en verdad, pretende comenzar una persecución política a distintas organizaciones sociales y sindicales críticas de quien ejerce el poder? Miles de preguntas, miles de respuestas.

Lo que sí sabemos con convicción, y hemos intentado explicar en este acápite, es que el protocolo no supera el tamiz de oportunidad y razonabilidad exigible a todo accionar policial. De ese modo, la Res. 943/23 no hizo más que vulnerar e incumplir las normas constitucionales/convencionales, legales y reglamentarias vigentes, negando de esta forma la legitimidad de cualquier actuar de las fuerzas de seguridad que se desarrolle en tal sentido.

En resumen: nos enfrentamos a un protocolo que incumple con la totalidad de los parámetros existentes en materia de seguridad y que parece otorgar riendas sueltas a cualquier tipo de intervención de las fuerzas, aun en contra de derechos constitucionalmente previstos.

Por último, pero no menos importante, al derogarse el protocolo del año 2011 (Res. 210/11), las fuerzas de seguridad actualmente no cuentan con directivas frente a la intervención de *especialistas de los medios masivos de comunicación* en las protestas, algo que habilita un amplio y peligroso margen de discrecionalidad (contrariando todos los límites impuestos al ejercicio del poder punitivo estatal, tanto a nivel local como internacional).

El protocolo que fue derogado, y cuya génesis (cabe recordar) data de los resultados de la represión en las protestas post-crisis 2001, establecía en su párrafo nro. 21 un conjunto de reglas para las fuerzas de seguridad en respeto de los derechos y garantías propias de toda actividad periodística dentro de las manifestaciones públicas.

La decisión política *desmedida* y *apresurada* de la ministra Bullrich se ha llevado puesto también dicho logro, consagrando así un protocolo que peca no sólo por lo inconstitucional sino también por lo ilegal y arbitrario.

En fin.

Creemos que cualquiera fuere el o la gobernante, cualquiera fuera su color político, en determinado momento histórico hemos logrado construir un bloque de derechos y garantías que, justamente, *debe* operar como *límite* al poder de aquellos que se arrojan facultades arbitrarias sobre nuestros proyectos de vida.

Y si verdaderamente pretendemos *respetar de manera irrestricta el proyecto de vida del prójimo* la única respuesta estará ahí, en donde le demos el peso que merecen a aquellos límites (garantías) *que supimos conseguir*, respetándolos aun cuando el gobierno *nos guste o represente nuestras ideas*.

IV.- El acápite no planeado: sin vacaciones ni paz, es tiempo de resistencia

Este artículo comenzó a escribirse al día siguiente de la publicación del protocolo del Ministerio en el Boletín Oficial (15 de diciembre del 2023). Ningún vidente o tarotista, por más experto que sea, habría adelantado todo lo que ocurrió en el país desde aquél entonces. Bueno, tampoco tanto: gran parte de las políticas que fueron anunciadas son congruentes con la plataforma electoral del gobierno en curso. No deberíamos sorprendernos demasiado.

Pero, esos cambios abruptos sí recayeron sobre este artículo: al comenzarlo, el protocolo apenas veía la luz. Actualmente, a fines de diciembre (sí, sólo días más tarde), ya se aplicó en dos ocasiones y el gobierno nacional remitió al Congreso Nacional un proyecto de ley denominado “*Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*” que se compone de 351 páginas, 664 artículos y 6 anexos.

Reconociendo y disculpándonos de antemano por la desprolijidad, entendimos que era ineludible hacer algunas reflexiones sobre los efectos que causó la *cotidianidad argentina* en nuestro artículo.

En relación con las protestas de las últimas semanas y la aplicación del protocolo, creemos que cualquier profundización que se haga será *insuficiente* y, por ende, irresponsable. Un estudio integral de la temática en sentido práctico amerita sin dudas la producción de un nuevo artículo académico situado, sea en materia política como sociológica, económica jurídica o incluso criminológica.

No obstante, sí podríamos dejar una nota personal a futuro: en las dos manifestaciones producidas desde el nacimiento del protocolo, se observan (a través de las imágenes brindadas por los medios) algunas preocupaciones que analizamos en este trabajo. Nos quedaremos con dos breves ejemplos: a) tras eliminar el

protocolo del año 2011 y así quitar toda indicación específica para las fuerzas de seguridad sobre la participación de periodistas, ha podido observarse al menos un hecho de *violencia física* sobre aquellos;³⁸ y b) aun cuando el gobierno nacional se *anote* como *victorias* las aplicaciones del protocolo, lo cierto es que, aplicando su lógica, en ambas fue notable el corte de vías de tránsito (sobre todo, causada por las propias fuerzas de seguridad) e incluso han avanzado contra manifestantes ubicados en las veredas (contra la letra misma de la Res. 943/23).³⁹

Finalmente, creemos que el proyecto de ley remitido el día 27 de diciembre por el PEN (“*Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*”) terminó de consolidar la mirada que el gobierno actual tiene respecto del derecho a la protesta en la vía pública. Y ello lo hace en dos perspectivas.

En materia “civil” y “administrativa” incorporó tres artículos:⁴⁰ a) el art. 331, que define a toda “reunión” o “manifestación” como *congregación intencional y temporal de tres o más personas en un espacio público*; b) el art. 333, que *obliga a las personas a notificar* la “reunión” al Ministerio de Seguridad con una antelación no menor a 48 horas; y c) el art. 334 que regula las *manifestaciones espontáneas* (no organizadas) también obligándolos a que *con la mayor antelación posible* notifiquen de su realización.

En clave penal, la propuesta de ley es aún más gravosa y confrontativa con nuestra Constitución. Como era de esperar, tras el dictado del protocolo, se modificó el art. 194 del Código Penal de la Nación, además de incorporarse otros artículos llamativos (no por la base ideológica que se “esconde” detrás, sino por el lenguaje utilizado).

Muy resumidamente:

– eleva las penas de prisión establecidas, logrando que en todos los casos pueda ser de cumplimiento efectivo;

³⁸ Cfr. con <https://radiomitre.cienradios.com/sociedad/el-video-del-momento-de-la-agresion-a-manu-jove-de-tn-en-plena-marcha-de-la-cgt/>.

³⁹ Cfr. con https://www.eldiarioar.com/politica/bullrich-celebro-protocolo-antipiquetes-reconocio-movilizacion-cgt-pacifica_1_10798662.html.

⁴⁰ Hay muchas otras disposiciones que, por razones de brevedad y razonabilidad, no fueron incluidas en este trabajo. Por mencionar una, al solo efecto de acercarse a releer y analizar críticamente el proyecto de ley, el art. 335 le otorga al Ministerio de Seguridad la *facultad* de *oponerse* a las “reuniones” o “manifestaciones”.

- criminaliza con pena de hasta 5 años de prisión a quienes “dirijan, organicen o coordinen” una “reunión o manifestación” (tope máximo que supera, por ejemplo, a las “lesiones leves” o al “abuso simple”);
- define a los “organizadores” de las reuniones (el que convoque a participar, coordine, provea de medios o logística, entre otros);
- criminaliza con pena de hasta 5 años de prisión a quienes “convoquen” a las “manifestaciones”, aunque después “no asistan”;
- establece “responsabilidades solidarias” en materia económica;
- dispone multas; entre otras.

Si lo queremos decir con un titular: “el proyecto de ley del gobierno *perfeccionó la criminalización* de las personas que protestan en protección de sus derechos” (y fuimos bondadosos, porque el lenguaje *bélico y negatizante de la otredad* nos remite a las épocas más oscuras de nuestra historia).

Está claro que la intención del gobierno nacional en curso es *limitar al mínimo posible* el derecho a expresarse a través de la protesta. Y aquí no nos tiembla el pulso al concluir que el gran Juan Bautista Alberdi (hace rato) se debe estar revolcando en su tumba. ¿A dónde ha quedado el liberalismo? Parece que algunos se han olvidado del respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo. Fin.

V.- Una conclusión abierta

Siempre, pero especialmente en aquellos momentos en que los derechos constitucionales empiezan a ponerse en duda, es indispensable sentarse a leer. Pensar críticamente, investigar, producir conocimiento y encontrar herramientas para hacer valer aquello que decidimos volver *propio*.

Eso nos permitirá, por ejemplo, advertir que el art. 5 del protocolo de Bullrich *prohíbe* (sorpresivamente, según sus lógicas y ostentación en las conferencias de prensa) el empleo de armas letales. Más allá de la inconstitucionalidad e ilegalidad del protocolo, comprender acabadamente la regulación nos permitirá encontrar herramientas a futuro para *cuestionar judicialmente* el eventual accionar arbitrario de las fuerzas de seguridad.

Intentando apartarse de los efectos de la *posverdad*, siempre es importante percibir con todos nuestros sentidos aquello que, quienes detentan el ejercicio del poder represivo estatal, *realmente* quieren decirnos.

A diferencia de lo ocurrido en el 2016, el protocolo aquí analizado se publicó en el Boletín Oficial, se aplicará y, ante las medidas macroeconómicas anunciadas en las últimas semanas, pareciera que estamos ante un *paquete de Estado* enunciativo de lo que vendrá en los próximos meses.

La respuesta del sistema político es indispensable para resguardar los intereses de la ciudadanía en su totalidad. Pero no es lo único.

También importa la respuesta del mundillo académico: asumiendo la *falsa neutralidad* de nuestras ciencias, creemos que no debemos callar lo que nos dicen nuestros libros y saberes que aprendimos en la facultad.

Finalmente, será clave la respuesta judicial que, en términos preventivos, sancionatorios y reparatorios, tiene el deber de resguardar el ejercicio de un derecho constitucionalmente previsto, frente a un protocolo que no solo tiene escasa jerarquía normativa sino que también, por lo explicado en este artículo, fue dictado bordeando los márgenes de la ilegalidad y confrontando directamente con el liberalismo instaurado por nuestra Constitución.

No resulta aceptable, ni quienes gobiernan pueden pretender, que la ciudadanía en su conjunto sea detrás del escritorio o en la vía pública, se mantenga *inerte y recluida* frente a la reducción o, peor aún, supresión de los derechos adquiridos.

Dentro de la ley y de la Constitución Nacional, todo. Fuera de ellas, el protocolo.