

INFORME ESPECIAL

# DIEZ PUNTOS DE ANÁLISIS SOBRE EL PROTOCOLO DE BULLRICH

UNA RESOLUCIÓN MINISTERIAL  
QUE SE AUTOPERCIBE REFORMA CONSTITUCIONAL



FUNDACIÓN  
IGUALDAD  
Área de **SEGURIDAD  
DELITO, ENCIERRO**

## Diez puntos de análisis sobre el Protocolo de Bullrich

Una resolución ministerial que se autopercibe reforma constitucional

### 1. Antecedentes

El recientemente publicado *Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación*<sup>1</sup> encuentra un antecedente en el *Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del estado en manifestaciones públicas*, aprobado también por resolución ministerial de Seguridad el 17 de febrero de 2016, al comienzo de la gestión anterior de Bullrich en la misma cartera.

Si bien el espíritu del instrumento es similar, aquel resultaba más ambicioso con un articulado dividido en cinco capítulos, en los cuales se clasificaban tipos de protestas, se daba mayor nivel de detalle al procedimiento y se buscaba regular la actividad periodística, entre otros muchos puntos.

La aprobación del Protocolo en 2016 se dio previo al paro nacional de la Asociación de Trabajadores del Estado contra los despidos en el sector público al inicio de aquella administración pero la masividad de la convocatoria hizo que se postergara la implementación, advirtiendo de igual manera que se encontraba “en plena vigencia”.

En el mes de junio de 2016 fuentes del Ministerio de Seguridad trascendieron, aunque nunca de manera oficial, la postergación de la implementación del Protocolo.

### 2. ¿Penitenciarios a la calle?

#### **La legalidad**

Un primer punto a analizar viene dado por la formulación que da intervención 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” a “las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales”. Esta enunciación, presente en muchas resoluciones anteriores del Ministerio de Seguridad de la Nación, se refería a la Policía Federal, a Gendarmería Nacional, a Prefectura Naval, y a la Policía de Seguridad Aeroportuaria. La ministra incluyó en su presentación al Servicio Penitenciario Federal, trasladado con este gobierno a la órbita de la cartera a su cargo.

---

<sup>1</sup> Resolución 943 de 2023 [Ministerio de Seguridad de la Nación] por la cual se implementa el Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación. 15 de diciembre de 2023.

Esta medida, se ampara en la reforma realizada por la dictadura de Lanusse a la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal<sup>2</sup> a siete días de entregar el poder al gobierno democrático en 1973. Allí se definió al Servicio Penitenciario Federal como “fuerza de seguridad de la Nación”, y esa norma no fue nunca modificada.

El art. 32, por su parte, plantea la obligatoriedad de la “cooperación recíproca del personal del Servicio Penitenciario Federal con las policías y demás fuerzas de seguridad y defensa; y con las fuerzas armadas, previa solicitud, en este caso, de las autoridades competentes”.

La interpretación *armónica* de este articulado debería hacerse a la luz de los fines establecidos en el art. 1° de la ley, a los que se remite a lo largo de todo el texto y que precisamente está limitado en ese mismo artículo “a la custodia y guarda de los procesados, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de la libertad (...)”.

Como bien recordaba Claudia Cesaroni, el antecedente más próximo a esta decisión se dio el 26 de marzo de 1976 cuando la dictadura genocida sometió a jurisdicción militar a los servicios penitenciarios y a las fuerzas policiales<sup>3</sup>.

### ***La realidad penitenciaria***

Por otra parte, vale la pena recordar que el 25 de marzo de 2019 el Gobierno de Macri publicó resolución<sup>4</sup> del ministro de Justicia y Derechos Humanos y declaró la emergencia en materia penitenciaria, la cual fue prorrogada durante el Gobierno de Alberto Fernández. La fundamentación de esa decisión apelaba, entre otras cosas, a las dificultades logísticas del Servicio Penitenciario en virtud de la creciente sobrepoblación en las cárceles federales, que desde ese entonces hasta ahora se ha agravado.

Resulta por lo tanto llamativa esta definición, ya que destinar agentes penitenciarios a la calle implicaría que haya menos en las cárceles y alcaidías, empeorando la tasa de personal en relación al número de personas privadas de la libertad, dificultando aspectos cotidianos del gobierno de las prisiones: traslados, seguridad, y la gestión de la población en general, pudiendo repercutir además en los índices de violencia.

---

<sup>2</sup> Decreto-ley n.º 17.236/67, reformado por Decreto-ley n.º 20.416/73 por medio del cual se establece la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario. 18 de mayo de 1973.

<sup>3</sup> Decreto-ley n.º 21.267 por medio del cual se pone a las fuerzas policiales, de seguridad, y servicios penitenciarios bajo jurisdicción militar. 26 de marzo de 1976.

<sup>4</sup> Resolución n.º 184 de 2019 [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación] por la cual se declara la Emergencia en materia penitenciaria. 26 de marzo de 2019.

### **La formación profesional**

Por último, corresponde revisar aspectos referidos a la formación de quienes intervienen en protestas sociales. El Servicio Penitenciario Federal debe tener una formación especializada para la tarea que desempeña, tal como lo impone tanto la normativa nacional<sup>5</sup> así como los estándares internacionales<sup>6</sup> en la materia.

Así lo sostiene también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación a los agentes que intervengan en ese tipo de protestas<sup>7 8 9</sup>. Para el caso de las manifestaciones, se requiere de una capacitación específica para participar en estos operativos ya que la lógica de actuación es totalmente diferente<sup>10</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “una adecuada legislación [en materia de uso de la fuerza] no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad”<sup>11</sup>.

### **3. (Literalmente) no hay derecho**

No puede dejar de observarse que el mentado Protocolo no contiene las palabras *derecho a la protesta*, que es en lo que se pretende “regular” mediante este instrumento. En la conferencia de prensa, la ministra Bullrich se refirió a aquel como *situación de extorsión permanente*<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> El Decreto n.º 637/2003 establece que las fuerzas de seguridad federales (incluyendo al Servicio Penitenciario Federal) deben presentar un informe anual sobre las medidas adoptadas para la difusión e implementación del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

<sup>6</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Reglas n.º 75 y 76. 17 de diciembre de 2015.

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 224.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 115, 120 y 193.

<sup>9</sup> Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66)*, párr. 42, 52, 55.

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Informe Anual 2015*, capítulo IV A ‘Uso de la fuerza’, párr. 79.

<sup>11</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Sentencia de 5 de julio de 2006, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 150, párr. 77, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf); Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 166, párr. 87, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf).

<sup>12</sup> Conferencia de prensa | 14.12.23 | 16:45 h | Anuncio del protocolo de orden público, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nS5flJJUrVY&t=153s>

Parecerían desconocerse —mediante una simple resolución ministerial— las protecciones que la legislación nacional, el texto constitucional, los tratados a los que suscribió nuestro país con jerarquía constitucional y numerosos instrumentos internacionales otorgan al derecho a la protesta.

En nuestro país la Constitución protege derechos vinculados a la protesta como el de libertad de expresión, peticionar a las autoridades, asociarse con fines útiles, y derechos políticos<sup>13</sup>. Garantizar estos derechos es fundamental para la defensa de la democracia los derechos humanos y el pluralismo<sup>14</sup>.

Esto puede verse, por ejemplo, en la definición de que no importará que una protesta no cree una situación de peligro o que existieran vías alternativas de circulación. Esto no es casualidad. En la exposición de motivos del Decreto-ley que incorporó el actual art. 194 del Código Penal, se detalla que “el núcleo del delito consiste aquí en la creación de un peligro común”<sup>15</sup>. Para el legislador, si se sigue la interpretación de Bullrich, no existiría delito.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que uno de los principios que debe guiar el uso de la fuerza en protestas sociales es el de “absoluta necesidad”, que debe recurrirse a medidas de seguridad ante hechos violentos o delictivos “que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante”<sup>16</sup>  
17.

La misma CIDH advierte sobre esta práctica cuando sostiene que “la criminalización del derecho a la protesta muchas veces es el resultado de la aplicación de tipos penales que por su vaguedad o ambigüedad resultan violatorios del principio de legalidad y de los estándares interamericanos. (...) También suele darse a través de una aplicación formalista de figuras penales, que aísla las conductas que pretende sancionar del contexto de ejercicio del derecho a la protesta social en el cual ocurren y desarrolla una interpretación literal de los textos penales que contradice las normas constitucionales, o extiende indebidamente el ámbito de aplicación de la norma penal”<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Constitución Nacional, arts. 14 y 37 (Argentina).

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos (2020). *Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21) (CCPR/C/GC/37)*, párr. 1.

<sup>15</sup> Boletín Oficial de la República Argentina del viernes 12 de enero de 1968, disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=BPBCF&f=19680112>.

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, párr. 104.

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 116

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Protesta y Derechos Humanos*.

En la conferencia de prensa, preguntada respecto a manifestaciones religiosas, Bullrich dijo que “todo aquel que por una cuestión determinada pida un permiso va a poder utilizar una vía de acuerdo al tipo de manifestación que sea”<sup>19</sup>. Esto contradice lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>20</sup>. La CIDH entiende además que el requerimiento de un permiso previo para manifestarse resulta incompatible con el ejercicio del derecho de reunión<sup>21</sup>. Lo mismo se sostiene en el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, que dice que “La libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio y, como tal, su ejercicio no debería estar sujeto a la autorización previa de las autoridades”<sup>22</sup>.

#### 4. Antifederalismo y *minority report*

En la conferencia de prensa, al momento de contestar preguntas de los periodistas, la ministra Bullrich sostuvo que la Policía de la Provincia de Buenos Aires debe colaborar en el control de los vehículos “en la no entrada a la Ciudad de Buenos Aires y en las estaciones de trenes”, y advirtió que “si no actúan ellos lo vamos a hacer nosotros”<sup>23</sup>. Corresponde preguntarse por qué debería impedirse el tránsito de una persona o grupo de personas con anterioridad a que suceda la conducta que la resolución ministerial define (de manera cuestionable) como ilegítima. En la misma presentación dice incluso que “toda persona que esté en la vereda no va a tener ningún problema, se puede manifestar en la vereda”<sup>24</sup>.

Se va en contra de lo dispuesto por instrumentos internacionales, que por solo citar algunos rezan que “no puede haber una interdicción general de todas las reuniones en la capital, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad o fuera del

---

*Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, párr. 195.

<sup>19</sup> Conferencia de prensa | 14.12.23 | 16:45 h | Anuncio del protocolo de orden público, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nS5flJJUrVY&t=153s>

<sup>20</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, art. 1.1.

<sup>21</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1980). *Informe Anual 1979-1980* (OEA/Ser.L/V/II.50), págs. 119-121.

<sup>22</sup> Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones* (A/HRC/31/66).

<sup>23</sup> Conferencia de prensa | 14.12.23 | 16:45 h | Anuncio del protocolo de orden público, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nS5flJJUrVY&t=153s>

<sup>24</sup> *Ibíd.*

centro de la ciudad, o en todas las calles de una ciudad”<sup>25</sup>, que las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión pública<sup>26</sup>, que los Estados deben asegurar el acceso a espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas para la celebración de reuniones<sup>27</sup>, o haciéndose especial mención a los cortes de ruta<sup>28</sup>.

En resumen: se pide a las fuerzas de seguridad provinciales que detengan a las personas antes de llegar a un lugar en el que supuestamente pueden manifestarse en las veredas. Ante la negativa, se vulnera lo previsto por la Ley de Seguridad Interior<sup>29</sup>, que prohíbe la intervención de las fuerzas federales en jurisdicción provincial si no es por petición de las autoridades locales (excepto en casos de invasión extranjera o estado de sitio). ¿Cuál es la conclusión? Lo que está vedado es la protesta en cualquiera de sus formas. El Protocolo se contradice en sus propios (e incluso ilegítimos) términos.

## 5. Flexibilizar el uso de la fuerza

El art. 5° del protocolo menciona el uso de la “mínima fuerza necesaria y suficiente, con especial atención y cuidado ante la presencia de niños, mujeres embarazadas o ancianos”. La fuerza “será graduada en proporción a la resistencia opuesta por los manifestantes o sus apoyos, siempre con empleo de armas no letales”.

La formulación sobre la graduación de la fuerza *en proporción a la resistencia opuesta* es similar a la del protocolo de 2016 aunque más escueta, con la particularidad de que la proporción no se construye respecto “al objeto legítimo que se ha de lograr”<sup>30</sup>, como prescribe el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Además, no menciona los principios de legalidad, oportunidad y *última ratio*, que sí estaban presentes en el instrumento anterior.

Con respecto al uso de armas de fuego, se mantiene la línea sostenida en 2016 de no realizar una prohibición explícita de las mismas, sino que se utilizarán armas no letales. En

<sup>25</sup> Comité de Derechos Humanos (2020). *Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21) (CCPR/C/GC/37)*, párr. 55.

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Informe Anual 2015*, capítulo IV A ‘Uso de la fuerza’, párr. 64.

<sup>27</sup> Consejo de Derechos Humanos (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (A/HRC/23/39)*, Párr. 82, punto d.

<sup>28</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*.

<sup>29</sup> Ley n.º 24.059, arts. 24 y 25.

<sup>30</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución (1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Res. 34/169).

aquella oportunidad, la ministra Bullrich no había descartado su utilización en las manifestaciones *espontáneas*, es decir, no programadas.

Esto implica un retroceso respecto a la línea inaugurada en 2004<sup>31</sup> <sup>32</sup> durante el Gobierno de Néstor Kirchner y sostenida por el Protocolo<sup>33</sup> establecido durante la gestión de Nilda Garré, que la resolución de Bullrich deroga (ver punto 10).

La Resolución tiene como finalidad impartir instrucciones a las fuerzas policiales y de seguridad federales y, sin embargo, las directrices relativas al uso de la fuerza carecen de claridad y precisión contraviniendo los estándares internacionales de derechos humanos. Sobre las armas no letales, no detalla a cuáles de ellas hace referencia ni cómo serán empleadas; Las Naciones Unidas desaconsejan el uso de camiones de agua y gases lacrimógenos porque producen efectos de gran alcance imposibilitando controlar la dirección de su impacto<sup>34</sup>.

## 6. Vulneración del derecho a la protección de los datos personales y creación de registros de carácter ilegal

Se advierten con preocupación una serie de artículos que se refieren a la construcción de registros mediante la utilización de filmaciones “con registro prioritario de los datos de sus líderes y organización con la que se vinculan”, remitiéndose los datos al Ministerio de Seguridad “a los efectos de la adopción de las medidas administrativas que corresponda”. El art. 12, por su parte, faculta a la Secretaría de Seguridad y Política Criminal a crear un “registro de organizaciones que participan de las acciones referidas en el art. 1° 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”.

A nivel nacional, lo aquí dispuesto por el Protocolo viola lo normado por la Ley de Inteligencia Nacional, que prohíbe “Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales,

---

<sup>31</sup> Policía Federal Argentina (2014), *Reglas de Actuación para el Personal Policial Encargado del Mantenimiento del Orden Público en Ocasión de Concentraciones de Personas* (Orden del Día Interna n.º 163), PFA, Orden del Día Interna n.º 184.

<sup>32</sup> Policía Federal Argentina (2014), *Orden del Día Interna n.º 184*.

<sup>33</sup> Resolución 210 de 2011 [Ministerio de Seguridad de la Nación] por la cual se implementan Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas. 2011.

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas (2021). *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el mantenimiento del orden*, 2021, punto 6.3.3.



sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción”<sup>35</sup>.

En igual sentido, todas estas acciones son especialmente mencionadas en el “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se refiere a las prácticas que muchas veces “incluyen el registro filmico y/o fotográfico de manifestantes que culminan en el registro de datos sobre personas u organizaciones. Así también escuchas de sus conversaciones telefónicas o de sus comunicaciones privadas a través de medios digitales. Adquieren particular gravedad los casos en que estos registros clandestinos son utilizados para construir documentos, expedientes y bases de datos en instituciones de inteligencia, de seguridad y de justicia que constituyen estigmatización de partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales. Información que inclusive ha llegado a formar parte de procesos judiciales en causas que criminalizan a manifestantes y referentes sociales”<sup>36</sup>.

En función de esto es que la Comisión concluye que “el monitoreo de las actividades regulares de organizaciones políticas y sociales y el registro y almacenamiento de información obtenida por medio de su infiltración son acciones ilegítimas y contrarias a los estándares interamericanos, violando los derechos de libertad de reunión y asociación y de participación política. Además, constituyen una injerencia indebida en un ámbito de la vida privada. La exigencia de que acciones de este tipo sean aprobadas mediante orden judicial permite su control externo”<sup>37</sup>.

El art. 2° del Protocolo contradice directamente estos estándares, estableciendo que la actuación de las fuerzas de seguridad “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”. De esta forma, el posicionamiento respecto al alcance que tiene el tipo penal significa un avance de la administración sobre una función eminentemente judicial, lo cual contraría el principio republicano de gobierno<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Ley n.º 25.520, art. 4, inc. 2.

<sup>36</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, párr. 236.

<sup>37</sup> *Ibíd.* párr. 237.

<sup>38</sup> Constitución Nacional, art. 1º (Argentina).

## 7. Un impulso ambientalista

Un elemento *innovador*, aunque se mencionaba con menor centralidad en el antecedente de 2016, es la comisión de daño ambiental como elemento ante el cual este Protocolo habilita la intervención policial. No deja de ser llamativo que una administración cuyo presidente niegue la relación entre el accionar humano y el cambio climático y que degradó el Ministerio de Ambiente al rango de Subsecretaría muestre una preocupación semejante ante la “quema de cubiertas, que genera una situación muy dañina al ambiente y a las personas que están alrededor”<sup>39</sup>, como dijera la ministra Bullrich en la presentación del Protocolo.

## 8. “Con mis hijos no te metas” para la ESI, y Estado paternalista para los pobres

El hecho de que el Protocolo prevea que se dará aviso a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se comprobare que niños o adolescentes han participado de una concentración implica un retroceso muy importante en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes colocándolos en una situación de incapacidad. Desde que se ratificó y se dotó de jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño rige en Argentina un paradigma de modelo de protección integral que significa considerar que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y ciudadanos plenos, que gozan de todos los derechos humanos entre los que se encuentran la libertad de expresión, de reunión y el derecho a la protesta. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta, considerando su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales.

Darle intervención a las autoridades a cargo de la protección de los menores conllevaría a la imposibilidad de estos niños, niñas y adolescentes de poder ejercer plenamente sus derechos.

En la conferencia de prensa, la ministra Bullrich llegó al extremo de decir que “Van a haber consecuencias para aquellos que vayan con niños. (...) Va a haber consecuencias fuertes frente a los que usen a los chicos como escudos”<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Conferencia de prensa | 14.12.23 | 16:45 h | Anuncio del protocolo de orden público, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nS5flJJUrVY&t=153s>

<sup>40</sup> Conferencia de prensa | 14.12.23 | 16:45 h | Anuncio del protocolo de orden público, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nS5flJJUrVY&t=153s>

## 9. Represión arancelada y la vuelta a 1902

En otro caso de innovación antiderechos, el art. 11 establece que el Ministerio de Seguridad 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”.

Es interesante leer este artículo a la luz de la ya citada Observación General n.º 37 del Comité de Derechos Humanos<sup>41</sup>, que sostiene que la violencia, que puede estar dada por daños graves a bienes, anula el carácter pacífico de la reunión y por ende no está cubierta por la protección que brinda el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su art. 21.

Sin embargo, el citado artículo del Protocolo firmado por Bullrich no impone la existencia de daño alguno, sino que basa el derecho a ir contra quien se manifieste por la ya nombrada atribución de la función judicial al sentenciar que se está ante la comisión de un acto ilegítimo. Esto guarda coherencia con el hecho también ya observado previamente de que no se consigne en ninguna parte del Protocolo que exista el derecho a la protesta.

Ese mismo artículo hace una distinción para los extranjeros con residencia provisoria, en cuyo caso se remitirán los datos a la Dirección Nacional de Migraciones “a los fines pertinentes”. El objeto resulta indeterminado, pero corresponde recordar que la no discriminación por razones de origen nacional en el ejercicio del derecho a la protesta se encuentra protegida por diversas normas nacionales e internacionales<sup>42 43 44</sup>.

Por último, resulta inevitable la remisión a un vergonzoso antecedente dado por la Ley n.º 4144, la tristemente célebre *Ley de Residencia* de 1902, que facultaba al Poder Ejecutivo a “ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público” (el resaltado nos pertenece), lenguaje perturbadoramente similar al utilizado en la presentación del Protocolo.

---

<sup>41</sup> Comité de Derechos Humanos (2020). *Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21) (CCPR/C/GC/37)*, párr. 15.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párr. 25.

<sup>43</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, arts. 1.1., 13 y 16;

<sup>44</sup> Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66)*, párr. 15

## 10. *Garantista* como insulto

El art. 13 del Protocolo deroga los *Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas*<sup>45</sup>.

Esos criterios mínimos, que fueron elaborados durante la gestión de Nilda Garré, eran de avanzada en materia de derechos humanos porque incorporaban tanto el Código de Conducta de Naciones Unidas así como los estándares interamericanos aplicables al uso de la fuerza. Se preveía la regulación de todas las etapas de la actuación policial y de las fuerzas de seguridad (concentración, desarrollo y desconcentración). Además, y quizás lo más relevante, establecía expresamente la prohibición absoluta de municiones de poder letal y la utilización de pistolas lanza gases; también contemplaba la prohibición de postas de goma para dispersar las manifestaciones posibilitando su uso únicamente con fines defensivos en caso de peligro para la integridad física.

Las virtudes o defectos que pudiera tener este instrumento no merecieron mayor tratamiento que el de ser tildado como *garantista* por la ministra entrante para considerar justa su derogación.

---

<sup>45</sup> Resolución 210 de 2011 [Ministerio de Seguridad de la Nación] por la cual se implementan Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas. 2011.

