

Jujuy, campo de prueba: el derecho y la protesta

Por Horacio Javier Etchichury (*)

Desde hace varios años, algunos de los sucesos ocurridos en la provincia de Jujuy bajo la gobernación de Gerardo Morales cuestionan principios democráticos fundamentales. En esa clave pueden interpretarse la detención de Milagro Sala ocurrida en 2016 y la reforma constitucional efectuada en 2023. En este artículo, el investigador Horacio Etchichury plantea que lo ocurrido allí forma parte de un proceso “en el que se trata de impedir la protesta contra proyectos económicos de impacto regresivo y vinculación global. Es una disputa por la democracia, en su aspecto político (quién decide, quién puede expresarse) y en su aspecto económico (quién decide sobre qué producir y cómo hacerlo, quién decide cómo distribuir lo que producimos en conjunto)”. En ese marco, subraya la necesidad de “defender el derecho a la protesta. Uno de los mejores instrumentos para sostener y ganar otros derechos; y para tomar parte en la disputa amplia sobre la democracia, entendida en su doble clave de emancipación política y económica”.

En el marco de una prolongada crisis económica, numerosos sectores políticos intentan acallar o reprimir la protesta, mecanismo históricamente usado por el pueblo argentino para defender sus derechos sociales y políticos. La alianza –recurrente en nuestra historia– del conservadurismo elitista y el ultraliberalismo financiero cultiva una ilusión inalcanzable: aplicar ajustes profundos o expoliar a la naturaleza y las personas sin que haya resistencia. Para impedir la protesta, estos elencos dirigentes usan hoy herramientas jurídicas, desde el derecho penal y las normas contravencionales hasta presentaciones ante los juzgados o, incluso, la reforma de constituciones provinciales. La protesta en Argentina constituye una de las modalidades populares o “no institucionales” (Britos, 2008; Pisarello, 2003) de garantía de los derechos, sumada al reclamo administrativo, la petición parlamentaria y la acción judicial, entre otros mecanismos formalizados. El reclamo basado en la presencia del cuerpo –la “garantía popular”– aparece como herramienta para los sectores excluidos del trabajo registrado, inhabilitados para ejercer el derecho de huelga o exigir a través de representaciones sindicales. La protesta –tal como se la ejerce históricamente en nuestro país– ayuda a igualar. Ante la falta de recursos, conexiones políticas o tiempo de vida, la manifestación callejera permite hacerse visibles, gritar la existencia propia y denunciar una injusticia. No solo es expresión: la protesta también convoca. Llama a quienes no sufren la exclusión, invitando a unir su voz en el reclamo de aquellos grupos que no encuentran otro lugar donde denunciar la violación de sus derechos. Este enorme potencial de la protesta –probado durante 40 años de vida democrática ininterrumpida pero amenazada– explica los renovados intentos por silenciarla.

En la Córdoba reciente hay muestras de esta vocación represiva. [Dos proyectos en la legislatura de Córdoba](#) intentaron, en 2022, restringir el derecho a la protesta mediante la legislación de faltas. Una iniciativa provino de un legislador oficialista, la otra lleva firmas de dos representantes de la oposición. Por la misma época, un juez provincial utilizó [la vía de un hábeas corpus](#), planteado por comerciantes de la zona céntrica, para decidir que las manifestaciones en las calles cordobesas limitan arbitrariamente la libertad de movimiento. En la misma ola, el Senado de Salta culminaba un trámite acelerado para sancionar, por un voto de diferencia, [la “ley antipiquetes”](#), impulsada por el reelecto gobernador Gustavo Sáenz.

Caso y contexto

Lo ocurrido en Jujuy, a mediados de 2023, forma parte de este proceso más amplio, en el que se trata de impedir la protesta contra proyectos económicos de impacto regresivo y vinculación global. Es una disputa por la democracia, en su aspecto político (quién decide, quién puede expresarse) y en su aspecto económico (quién decide sobre qué producir y cómo hacerlo, quién decide cómo distribuir lo que producimos en conjunto). En el caso de Jujuy, la tensión también incluye cómo se gobiernan y usan recursos naturales muy valiosos, como el litio.

A través de la reforma de la constitución local, el gobierno jujeño se propuso fortalecer su posición en esa disputa, limitando o silenciando a sus adversarios sociales y políticos. Continuó así una lógica abierta en enero de 2016, cuando detuvo a la dirigente social Milagro Sala, [quien todavía hoy permanece privada de su libertad](#).

El cambio de la Constitución de Jujuy

En septiembre de 2022, la [ley provincial 6302](#) declara la necesidad de modificar parcialmente la Constitución local, y llama a elegir una Convención, el cuerpo encargado de hacerlo. En el largo temario fijado por la ley, se señala que podrán incorporarse nuevos capítulos sobre desarrollo económico-financiero, sobre sistema democrático y partidos políticos, como así también sobre seguridad pública. Sin embargo, la ley no menciona específicamente a la limitación de la protesta como uno de los puntos. En la elección del 7 de mayo de 2023, el frente Cambia Jujuy –que responde al gobernador Gerardo Morales– se impone en todas las categorías en juego, desde autoridades provinciales hasta convencionales para la reforma.

En un síntoma de la importancia de la reforma como apuesta política del oficialismo, el mismo gobernador Morales actúa como presidente de la Convención. Esto no solo resulta inusual, sino que contradice el art. 100 [de la Constitución provincial entonces vigente](#): allí se prohíbe que las personas que integran el cuerpo reformador tengan cualquier otra función o empleo mientras dura su tarea.

En los mismos días, el gremio docente protesta contra sus condiciones salariales y laborales, dando marco a un creciente rechazo al proceso de reforma constitucional. Organizaciones sociales y comunidades indígenas se suman con fuerza a ese repudio.

Algunas y algunos convencionales de la oposición renuncian. Cuando llega la última sesión de la Convención –el 20 de junio de 2023– la policía jujeña despliega una intensa represión sobre quienes se manifiestan en contra de la reforma y [las detenciones incluyen a abogados que habían expuesto las falencias del proceso, como Alberto Nallar](#).

Normas a favor del poder

No sorprende la resistencia. Muchos cambios introducidos en la norma suprema de Jujuy consolidan al gobierno en la disputa más amplia sobre la democracia, sobre el autogobierno político y la autodeterminación económica. Desde la cúspide de la Convención, el titular del Poder Ejecutivo se ocupa de fortalecer su propia posición para los días que vienen. Un artículo habilita medidas rápidas para expulsar personas y grupos cuando se dispute la propiedad de tierras. Otro concentra en el Estado provincial el poder exclusivo de reconocer la existencia (o no) de una comunidad indígena: ese reconocimiento es condición para que ejerza sus derechos, sobre recursos naturales y participación política. La Constitución nacional, en su art. 75 inciso 17, otorga esa facultad al Congreso (o en todo caso, en modo concurrente con las provincias, pero nunca solo a cargo de los gobiernos locales). Además, este artículo no ha sido consultado previamente –como exige el Convenio 169 de la OIT– con todas las comunidades indígenas. El creciente rechazo social al proceso de reforma hace que –en una movida poco común– el gobernador Morales aparezca en televisión, pocos días antes del final de la Convención, anunciando que estos dos artículos criticados se eliminan de la versión final de la Constitución.

La protesta como objeto de represión

Sin embargo, el oficialismo no cede en uno de sus instrumentos centrales: mantiene, a toda costa, los artículos dirigidos a reducir o eliminar la protesta. Para ello, tiene que limitarla o debilitarla como derecho, convirtiéndola en un delito o en una contravención, es decir, en una conducta que habilita la sanción o la represión.

La Constitución nacional y los tratados de derechos humanos que tienen su misma jerarquía reconocen la libertad de palabra y expresión, como así también el derecho de reunión y el de peticionar a las autoridades: todo ello se integra en el derecho a protestar, un derecho que sirve para proteger o exigir otros (Gargarella, 2005).

El oficialismo de Jujuy [incorporó un nuevo artículo en la Constitución local](#) para restringirlo. Lo hace con una herramienta llamativa: crear un nuevo derecho para oponer a la protesta. Con el número 67, esta nueva cláusula consagra el “derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica”, hasta ahora desconocido, que –en principio– significa que el ejercicio de los derechos de las personas no puede ser violento ni avasallar los del resto de la comunidad. La idea resulta casi innecesaria: está explícita o implícita en los textos constitucionales vigentes.

La novedad no se halla solo en el nombre, sino también en el sentido de este “derecho”. No otorga una atribución más a las personas o al pueblo; el objetivo es dar más poder a las autoridades. En el inciso 4 de ese art. 67, se le encarga a la Legislatura que –con el fin declarado de proteger este nuevo derecho– sancione una ley que establezca “la prohibición de cortes de calles y cortes de rutas”, “toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas” y “la ocupación indebida de edificios públicos en la provincia”. En otras palabras, este derecho le permite al Estado jujeño prohibir conductas, aquellas usadas –específicamente y durante décadas– en el ejercicio del derecho a la protesta.

La letra del artículo, además, habilita restricciones muy amplias. Se prohíbe cualquier “perturbación”: no solo el impedimento de circular, sino cualquier demora, inconveniente o incomodidad, incluso temporaria. Por otra parte, no se alude solo a la circulación de vehículos, sino a la de “personas”: cualquier protesta que altere el tránsito peatonal en una plaza, vereda o parque también puede quedar prohibida en nombre de la “paz social”.

En su tramo final, el nuevo art. 67 de la Constitución jujeña deja un mensaje preocupante: “El derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica es un triunfo histórico del pueblo de Jujuy, y una garantía constitucional que debe ser respetada y protegida por el Estado y los particulares”. Surge de inmediato la pregunta: ¿un triunfo sobre quién? El conjunto de organizaciones reprimidas por la policía en los

días de junio da una primera respuesta. La prolongada prisión de Milagro Sala ayuda a completarla.

Reforzando el método elegido para acallar la protesta, la nueva Constitución habilita, en su art. 90, aplicar un trámite diferenciado y “sumarísimo”, es decir, el más rápido posible, para sancionar a quienes sean sorprendidos en plena comisión de una contravención grave. Es otra atribución que permite al gobierno condenar de manera acelerada a quienes cuestionen la “paz social”, consagrada ahora como “derecho” de la autoridad.

La conducta estatal

El objetivo político del oficialismo de Jujuy queda a la vista con la represión ejercida en torno al proceso de reforma. Su intensidad fue tal que [la Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) recordó en un comunicado público la obligación estatal de respetar los derechos en juego, al indicar específicamente que el corte de rutas es una forma de ejercicio del derecho a la protesta.

Hay otra nítida señal de las intenciones restrictivas del gobierno jujeño. El 8 de junio, cuando las protestas arreciaban y todavía no se había jurado la nueva constitución, el gobernador –dejando por un momento su silla de presidente de la Convención– dicta junto a sus ministros el [Decreto 8464-G-2023](#) para introducir en el código contravencional de la provincia (Ley 5860) un artículo que sanciona con multas y, en algunos casos, con la cesantía o la inhabilitación, a quienes participen de protestas que obstaculicen la circulación. Más allá de su contenido claramente violatorio del derecho a la libertad de expresión y a la estabilidad en el empleo público, también resulta inadmisibles que el Poder Ejecutivo modifique una ley; se trata de una atribución que solo tiene la Legislatura. Ante la clara afectación de la división de poderes, pocos días después –también por decreto– el gobernador Morales deroga su propia decisión anterior.

El “derecho” contra la protesta: una movida en curso

Un efecto de este conflicto aún en desarrollo es demostrar la importancia de la protesta, como práctica política y como derecho. Primero, porque la permanente resistencia de personas y organizaciones llevó a que el Ejecutivo decidiera –de una manera inédita para un proceso de reforma– dejar de lado dos artículos de la nueva constitución. Y en segundo lugar, también queda clara la potencia de la protesta porque –incluso frente a un sonoro rechazo, de amplia repercusión nacional– el gobernador no quiso ceder en aquellas normas que lo habilitan a reprimir o acallar las marchas y manifestaciones. Es un recurso del que no quiso privarse.

En la víspera de elecciones presidenciales en las que –por primera vez en varias décadas– tiene chances [un candidato que abomina de la justicia social](#) (consagrada en el art. 75 inc. 19 de la Constitución), vuelve a quedar a la vista la necesidad de defender el derecho a la protesta. Uno de los mejores instrumentos para sostener y ganar otros derechos; y para tomar parte en la disputa amplia sobre la democracia, entendida en su doble clave de emancipación política y económica.

(*) Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Facultad de Derecho y Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

Referencias bibliográficas

Britos, N. (2008). *Garantías no institucionales y exigencia de derechos sociales*, ponencia en las Jornadas “Los derechos sociales y los nuevos desafíos para el derecho del siglo XXI”, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta: el primer derecho*. Buenos Aires: Ad Hoc.

Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria.