

PRESENTAN AMPARO COLECTIVO CONTRA EL DECRETO NRO. 941/2025 DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL. SOLICITA HABILITACIÓN DE FERIA. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR URGENTE. FORMULAN RESERVA DEL CASO FEDERAL

Sr. Juez Federal:

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), representado en este acto por sus apoderados Paula Litvachky, Directora Ejecutiva, y Diego Morales (T°69 F°721 CPACF), Director del Área de Litigio y Defensa Legal, con el patrocinio letrado de Tomás I. Griffa (T°125, F°695 CPACF) y Agustina Lloret (T°120 F°361 CPACF), ambos abogados del CELS, constituyendo domicilio en la calle Piedras 547 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sede del CELS), y domicilios electrónicos 20-22887767-1, 20-33421182-8 y 23-34150021-4, nos presentamos y a V.S. respetuosamente decimos:

I. OBJETO

1. Venimos a promover acción de amparo colectivo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), a los fines que se declare la nulidad absoluta, ilegalidad e inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU o el Decreto) N° 941/2025 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional por medio del que se reforman aspectos sustanciales de la Ley nro. 25.520 de Inteligencia. Este DNU fue dictado el 31 de diciembre de 2025 y publicado en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2026, momento a partir del cual entró en vigencia.

2. En términos formales, consideramos que el DNU publicado en el Boletín Oficial el primer día hábil del año 2026 debe declararse nula, ilegal, ilegítima, e inconstitucional por cuanto fue dictado sin que el Poder Ejecutivo acreditará los requisitos mínimos que exige el artículo 99 inc. 3 de la CN que, por un lado, les prohíbe expresamente su dictado en materia penal y, por el otro, se dictó al día siguiente del vencimiento de las sesiones extraordinarias a las que había convocado el propio Poder Ejecutivo Nacional. En tercer lugar, el DNU tampoco cumple con los requisitos mínimos que exige todo acto administrativo, en tanto no existe motivación alguna para su dictado bajo la forma de DNU, y - en materia de fondo - los contenidos que regula, veremos, resultan no solo ilegales por los derechos que afecta, sino además arbitrarios y desproporcionados. No hay en toda la regla impugnada ninguna consideración de los derechos fundamentales en juego.

3. En términos sustanciales, el DNU 941/25 amplía de manera imprecisa y genérica conceptos, cuestiones y supuestos que habilitan el desarrollo de tareas de inteligencia por parte del Estado. Además, y en consonancia con esto, también amplía las facultades del Estado de intervenir sobre los derechos y garantías que tienen todas las personas que residen en Argentina. Es por ello, que esta acción de amparo colectivo se presenta para la protección del derecho a la autonomía, al desarrollo del proyecto de vida de las personas (art. 19 de la CN y art. 11 de la CADH), a la libertad de acción y participación social de todas las personas que residen en Argentina (art. 14 y 37 de la CN, y art. 13 de la CADH), el derecho a la autodeterminación informativa (art. 43 de la CN y art. 13 de la CADH) (por el tema de la ley de datos), el resguardo de aspectos concretos que tienen que ver con sus vidas privadas (arts. 18 y 19 de la CN y arts. 11, 12, 13 de la CADH), el derecho a la libertad personal y ambulatoria (art. 18 de la CN y arts. 7.1, y 8 de la CADH), a la no discriminación (art. 16, 75 inc. 23 de la CN, y arts. 1.1, 24 de la CADH) y, finalmente, la garantía de conocer y acceder a la información vinculada al ejercicio de los derechos y al funcionamiento del Estado (art. 1 de la CN y art. 13 de la CADH).

4. Por otra parte, y en atención de los especiales intereses en juego, venimos a solicitar, como medida cautelar urgente y en los términos de la Ley nro. 26.854 de medidas cautelares contra el Estado, que se suspenda la aplicación de los artículos siguientes del DNU 941/25: (i) **art. 4**, que sustituyó el artículo 4 de la Ley nro. 25.520 de Inteligencia (apartados 4 y 5, del mencionado artículo); (ii) **art. 17**, que incorporó el artículo 10 septies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia; (iii) **art. 18**, que incorporó el artículo 10 octies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia; y el **art. 19** que incorporó el artículo 10 nonies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia. La elección de estos artículos para que sean suspendidos por V.S. de manera cautelar se relaciona con la afectación directa a los derechos constitucionales y humanos convencionados que importa su aplicación por parte de las autoridades de inteligencia, de acuerdo a lo que diremos en esta acción.

5. En quinto lugar, venimos a solicitar a V.S conceda la habilitación de la feria judicial con relación al trámite de esta acción de amparo colectivo y la medida cautelar solicitada, en los términos del artículo 153 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el artículo 4 del Reglamento para la Justicia Nacional y de acuerdo a los términos del protocolo vigente para la presentación de escritos de Habilitación de Feria Judicial (Procedimiento Acordada N°38/20 de la CSJN sobre presentación de escritos en feria judicial). Ello en función de que se trata -de acuerdo al desarrollo de la acción- de un asunto que “no admite demoras”, donde se procura concretar respuestas judiciales urgentes frente a un actuar ilegal e inconstitucional del Poder Ejecutivo Nacional, además de incompatible con los compromisos internacionales asumidos, y en particular, con relación a derechos constitucionales en juego (ya señalados en el apartado 3 de este objeto), sobre los que existe un interés

especial estatal para su protección, circunstancias que entendemos que acreditan el cumplimiento de los requisitos analizados para admitir la procedencia de la habilitación de la feria judicial (conforme el art. 4 del Reglamento para la Justicia Nacional y artículo 153 del Código Procesal).

6. Por último, y para el hipotético caso en el que se rechace esta acción, hacemos reserva del caso federal, de acuerdo con lo que desarrollaremos en el apartado específico.

II. PERSONERÍA

Paula Litvachky y Diego R. Morales son apoderados del Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), circunstancia que acreditamos con las copias del poder que acompañamos al presente. Declaramos bajo juramento que constituyen copia fiel de su original y que se encuentra vigente. Además, hacemos saber que actuarán indistintamente ejerciendo esa representación en este proceso.

III. COMPETENCIA DEL FUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

La competencia del fuero Contencioso Administrativo Federal surge de la calidad de la autoridad administrativa demandada, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional. A su vez, conviene tener en cuenta que la acción de amparo se presenta en contra de una resolución de naturaleza federal.

Como señala la doctrina, la competencia en lo contencioso administrativo federal se determina por ser el demandado el Estado Nacional o sus entes descentralizados y porque, para decidir la causa, tienen que utilizarse, como principales, normas que son de derecho administrativo. El derecho subjetivo violado puede ser constitucional, comercial, civil o administrativo, y su violación debe atribuirse a un acto administrativo o a un reglamento, y no a meros hechos (Linares, Juan F., Derecho Administrativo, Bs. As., Astrea, 2007, pág. 541).

Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) tiene dicho que corresponde asignar competencia al fuero contencioso cuando es parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública y, fundamentalmente, cuando se cuestiona un acto administrativo emitido por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa (Fallos: 328 :3906, 330:807, entre otros).

A su vez, ha señalado que la competencia de la justicia federal en lo contencioso administrativo se determina cuando: a) la relación jurídica en que se funda la demanda fue celebrada en el marco de normas federales; b) se cuestionan actos de naturaleza administrativa y c) intervienen en el litigio entidades nacionales (Fallos: 308: 393 y 311:2659), todo lo cual se verifica en este caso.

Coincidentemente, la doctrina desarrollada a partir de la jurisprudencia de la CSJN ha destacado que “En ciertos casos, la Corte tuvo en cuenta para asignar competencia al fuero contencioso el tipo de acto cuestionado en el proceso y la naturaleza de las partes. Así, asignó la competencia cuando: a) los actos cuestionados tienen naturaleza administrativa (criterio material); y b) intervienen en el litigio entidades nacionales (criterio subjetivo) ...” (Conf. Canda, O, en “La competencia contencioso administrativa”, Aportes para la sistematización de la normativa contencioso administrativa federal, Infojus, pág.5).

El mismo autor agregó que, “en el año 2006, la Corte volvió a ocuparse de la cuestión al propiciar el criterio del derecho administrativo como rama del saber de preponderante aplicación para determinar la competencia del fuero. En efecto, en el caso “Cometrans SA - Contrato 708 c/La Estrella del Norte SRL s/contrato administrativo” (19/09/2006, Fallos: 329: 3912), sostuvo que el fuero federal en lo contencioso administrativo era competente para entender en la demanda de desalojo deducida por la concesionaria de inmuebles ubicados en la Estación Terminal Retiro en base a la nulidad del anterior contrato de concesión, si la resolución de la causa importa el estudio en forma directa de normas vinculadas no solo a dicho contrato, sino además de actos que emanan de organismos públicos, demostrándose la prioritaria relevancia que los aspectos propios del derecho administrativo asumen para la solución. Casi contemporáneamente, empero, exigió la configuración de un doble requisito, similar pero no idéntico al exigido en el ya comentado “Comité de Seguimiento...”, pues tuvo en cuenta la persona demandada (Estado Nacional, criterio subjetivo) y que los hechos del caso habían sucedido en ejercicio de la función administrativa (en “Comité de Seguimiento...” lo relevante fue que se habían cuestionado “actos administrativos”). (...) “Al año siguiente, en la causa “Obra Social Bancaria Argentina c/Superintendencia de Servicios de Salud - resol. 666/05” (13/03/2007, Fallos: 330:807), la Corte consideró que al cuestionarse un acto administrativo emitido por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, la causa era de competencia contenciosa...” (Conf. Canda, O, en “La competencia contencioso administrativa”, Aportes para la sistematización de la normativa contencioso administrativa federal, Infojus, pág. 6, el subrayado es propio)

En estrecha relación con esto último, cabe apuntar que, del mismo modo que en los precedentes citados, en esta acción se impugna un acto administrativo - concretamente, el Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 941/2025 - emitido por el Poder Ejecutivo Nacional, que versa sobre materia administrativa, en tanto regula la organización, las competencias y las facultades de distintos organismos de inteligencia nacionales y de sus integrantes. También asuntos de derecho público y constitucional al regular entre otras cuestiones, el uso y tratamiento de datos personales y/o sensibles; y sobre materias

penales, prohibidas expresamente por el artículo 99 inc. 3 de la CN, al habilitar a los funcionarios de inteligencia a realizar detenciones.

Sobre el punto, la doctrina ha señalado que “En el plano jurídico son innumerables los interrogantes que plantea el ejercicio de esta actividad. Las respuestas que se intentan dar se encuentran, principalmente, en los objetos de diversas ramas del derecho público. Nos interesa examinar aquellas cuestiones vinculadas con el Derecho administrativo. Es en este ámbito en el cual, en mayor medida, se expande la problemática que la actividad de inteligencia plantea. Así pues, la clasificación de la actividad estatal dentro de la clásica distinción entre servicio público, policía y fomento, el análisis de las competencias otorgadas a los distintos órganos, el régimen jurídico de la actividad y de los agentes que la desarrollan, son temas propios del Derecho administrativo” . (Beltrán Gambier y Carlos A. Zubiaur, La Inteligencia como actividad del Estado, Revista de Administración Pública, Núm. 130. Mayo-Agosto 1993. El destacado y subrayado es propio).

No desconocemos que, en ciertos fallos de primera instancia - y en algún caso, de la Excma. Cámara - del fuero se ha sostenido que, cuando la cuestión de fondo se vincula con la actuación que le compete a las fuerzas de seguridad y los límites que la normativa (internacional, constitucional, legal, etc.) aplicable prevé al respecto, la competencia le correspondería a la Justicia Criminal y Correccional. Inclusive se ha sostenido que si la normativa administrativa cuestionada se vincula con la libertad ambulatoria, la vía procesal adecuada sería el hábeas corpus.

Ahora bien, entendemos que esos criterios no resultan aplicables al presente caso, por tres motivos. Primeramente, porque el Decreto que impugnamos en esta acción no sólo vulnera, como demostraremos, la libertad ambulatoria, sino también una multiplicidad de derechos diferentes, como, en primer lugar y principalmente, el derecho a la autonomía, a la privacidad y a la intimidad, a la participación social, a la protección de los datos personales, a la libertad de expresión y el debido proceso.

Es por ello que la vía que corresponde es la acción de amparo y no el hábeas corpus. En efecto, de conformidad con el art. 43 CN, el hábeas corpus tiende exclusivamente a la tutela de la libertad física (y de la integridad en supuestos como el agravamiento de las condiciones de desatención), de modo que, encontrándose en juego otros derechos, como - insistimos - entre otros, la definición de un proyecto de vida, la participación política, la privacidad y el debido proceso, el camino judicial más idóneo y efectivo para garantizar la tutela de los principios, derechos y garantías citados, es el del amparo (art 43 CN).

Sin lugar a dudas, temas como la invalidez de un acto administrativo por ser contrario a los derechos citados, y a la extensión de la protección legal y constitucional de los datos personales o del derecho a la privacidad, resultan ajenas a la competencia del fuero Criminal y Correccional (sea el nacional, o el federal), por lo que corresponde que la causa sea llevada adelante ante la justicia Contencioso Administrativo Federal.

En segundo lugar, debemos destacar que la cuestión de que el caso planteado exija el análisis de aspectos vinculados al derecho penal y procesal penal, entre otros, no excluye la procedencia de la vía de la acción de amparo prevista en la Constitución Nacional y en la Ley nro. 16.986.

A este respecto, la jurisprudencia ha señalado que “**... no obsta a lo expuesto que se analicen cuestiones vinculadas al proceso penal, ya que en otros casos similares se ha considerado que el amparo es el medio acertado para resolverlas.** Así, en el precedente “Halabi”, el máximo tribunal se valió de ese recurso para determinar el alcance erga omnes de la declaración de inconstitucionalidad de la ley 25.873 que autorizaba la intervención de las comunicaciones telefónicas y por internet sin determinar en qué casos y con qué justificativos, imponiendo de este modo un límite infranqueable al poder penal del Estado ...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, Sala Integrada de HC V, causa CCC 50.402/2016, “Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) s/ Habeas Corpus”, fallo del 30 de agosto de 2016, énfasis agregado).

Cabe destacar que este último precedente se refiere a un caso en el que se interpuso un amparo contra una resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación por afectar diversos derechos constitucionales vinculados con la ampliación de las facultades policiales a través de un protocolo que habilitaba a las fuerzas de seguridad a llevar adelante requisas personales sin orden judicial.

Y, en tercer lugar, porque la extensión de las facultades de los integrantes de organismos de inteligencia y/o de seguridad constituye un tema propio del derecho administrativo, siendo que la presente acción no tiene por objeto ni la investigación de un delito, ni tampoco una privación de la libertad sin orden judicial actual o inminente. Muy por el contrario, aquí se cuestiona la validez de un DNU que establece la ampliación de facultades de las autoridades de inteligencia que afectan una serie de derechos constitucionales que se intentan proteger mediante esta acción. Se discute, entonces, un acto administrativo de alcance general, materia claramente administrativa, y sus consecuencias sobre los derechos constitucionales reconocidos.

En ese sentido, cabe agregar que los criterios que venimos exponiendo en cuanto a la competencia del fuero surgen de un precedente reciente de la Excmo. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Nos referimos al fallo del 18 de diciembre de 2025, dictado en la causa N° CAF 4541/2024/4/CS1-CA3, caratulada “Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales y otro s/ amparo ley 16.986”. En dicho expediente, se cuestionó la constitucionalidad de la Resolución 125/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación, que estableció el “Reglamento general para el empleo de las armas por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad”. Allí se suscitó un conflicto de competencia entre el fuero Criminal y Correccional de la Capital y la justicia en lo Contencioso Administrativo Federal.

Con remisión al Dictamen del Procurador General de la Nación, el Máximo Tribunal fue contundente en señalar que el caso correspondía a este Fuero: “A mi modo de ver, la cámara de casación en lo criminal acierta sobre la naturaleza jurídica del reclamo que originó esta contienda y la **carenza de base legal para establecer la competencia de los jueces con competencia penal**, pues **la acción intentada no tiene por pretensión que se investigue un delito ni la privación actual o inminente de la libertad dispuesta sin orden judicial en los términos de la ley 23.098, sino que pone en cuestión la validez de un reglamento de alcance general y materia administrativa.** Por ello, y conforme el criterio mantenido por esta Procuración General al dictaminar el 18 de junio de 2024 en el expediente CAF 47668/2023/CA2-CS1, al que cabe remitir en lo pertinente, entiendo que corresponde al juzgado en lo contencioso administrativo federal conocer en las presentes actuaciones.” (del Dictamen del Procurador al que remitió la Corte Suprema. El destacado y subrayado nos pertenece).

Este fallo de la CSJN resulta de especial relevancia para la cuestión a la que nos venimos refiriendo, porque descarta expresamente la vía del hábeas corpus en casos en los que no se cuestiona una privación de la libertad actual o inminente sin orden de juez competente, sino un acto administrativo de alcance general y que versa, entre otras cuestiones, sobre materia administrativa.

Por todo lo expuesto, la presente acción corresponde a la competencia de este fuero en lo Contencioso Administrativo Federal, y así lo dejamos planteado desde ya.

IV. ADMISIBILIDAD DEL AMPARO COLECTIVO. CUMPLIMIENTO DE RECAUDOS PARA ACCIONAR COLECTIVAMENTE: IDENTIFICACIÓN DEL COLECTIVO AFECTADO. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y REPRESENTATIVIDAD ADECUADA. CAUSA NORMATIVA COMÚN. EFECTOS COMUNES. EJERCICIO INDIVIDUAL INJUSTIFICADO

En este capítulo explicaremos que ejercemos el derecho de accionar colectivamente dando cumplimiento a las pautas fijadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su jurisprudencia y en la Acordada 12/16. En otro apartado de la acción nos referiremos específicamente al cumplimiento de los recaudos de la acción de amparo.

La presente acción persigue la tutela de intereses individuales homogéneos de personas y organizaciones que se ven amenazadas de manera actual, inmediata o inminente para el desarrollo de sus actividades por la extensión ilegal, constitucional e incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de las facultades que la norma aquí impugnada otorga a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), a sus agentes y personal.

Además, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales y las personas en general, ven amenazadas sus actividades y acciones como consecuencia de la ampliación de facultades a las autoridades, agentes y personal de inteligencia sin que haya existido un debate abierto ni democrático sobre tales ampliaciones. Este debate sólo sería posible si se sometiera la cuestión a tratamiento parlamentario.

El artículo 43 de nuestra Constitución Nacional prevé que para la defensa de los “derechos de incidencia colectiva en general” se encuentran legitimados “el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley.” De modo que es el propio texto constitucional el que, luego de la reforma de 1994, reconoció expresamente la posibilidad de presentar acciones judiciales en clave colectiva para la defensa de derechos humanos previendo, para esto, una legitimación amplia.

Además, el CELS es una asociación civil sin fines de lucro entre cuyos fines se encuentra “la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar social y económico de la comunidad -en particular de los sectores más desprotegidos-, del medio ambiente, de la igualdad de género y del funcionamiento de las instituciones de protección de derechos, así como la promoción o ejecución de “acciones administrativas o judiciales, individuales y/o colectivas, que tiendan a la reparación de la justicia lesionada”, en particular asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos (según art. 2 del Estatuto del CELS cuya copia se adjunta a esta presentación).

De este modo, los objetivos de la institución que representamos coinciden plenamente con el contenido de la presente acción.

En el derecho comparado se observan criterios de legitimación amplios en materias como la que nos ocupa, esto es, la ampliación de facultades y competencias de las autoridades o miembros de la inteligencia nacional y la afectación de derechos fundamentales, como los identificados en esta acción.

Dada la naturaleza secreta de las actividades de inteligencia, el Tribunal Constitucional Federal alemán, ha permitido impugnaciones por parte de personas y/u organizaciones, sin exigir que el actor demuestre que sus comunicaciones hayan sido, de hecho, interceptadas. En 2020, el Tribunal sostuvo que un grupo de periodistas, abogados y activistas de derechos humanos estaba legitimado para impugnar una ley de inteligencia. Consideró al respecto que, debido a la naturaleza del trabajo de los litigantes y al hecho de que la normativa impugnada “no están adaptadas desde el principio a un grupo limitado de personas”, la posibilidad de que fueran objeto de vigilancia “no es descabellado.” **Y razonó que “[h]abida cuenta de la vigilancia de las telecomunicaciones sin sospecha y secreta y de las medidas de seguimiento que también tienen lugar en secreto”, los litigantes no estaban obligados a demostrar casos concretos en los que el gobierno hubiera vigilado sus comunicaciones en virtud de la ley de inteligencia con el fin de establecer la legitimación¹.**

Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), en el caso “Klass y otros” (Sentencia 5029/71, 6/09/1978), destacó que carecería de sentido exigir que quien impugna una legislación que autoriza el desarrollo de actividades de vigilancia secretas demuestre haber sido objeto de ese tipo de prácticas, en función del carácter reservado que ellas revisten. El Tribunal citado fue contundente en remarcar que: “Habiendo examinado las particularidades del caso, el Tribunal decide que **los demandantes están cada uno en su derecho de «pretenderse víctima(s) de una violación» del Convenio, aunque ellos no puedan alegar, en apoyo de sus demandas, haber sufrido una medida concreta de vigilancia...** En su informe, la Comisión ha expresado la opinión de que la vigilancia secreta prevista por la legislación alemana implica una injerencia en el ejercicio del derecho enunciado en el artículo 8, § 1. El Gobierno no ha contestado este punto ni ante la Comisión ni ante el Tribunal. Claramente, cada una de las medidas de vigilancia permitidas, una vez ejecutadas contra un individuo dado, entrañaría una injerencia de una autoridad pública en el ejercicio de los derechos del interesado respecto de su vida privada y familiar y de su correspondencia. Además, **la legislación misma crea por su simple existencia, para todos aquellos a los cuales se podría aplicar, una amenaza de vigilancia, ataca necesariamente la libertad de comunicación entre usuarios de servicios postales y telecomunicaciones y constituye por sí una «injerencia de una**

¹ Tribunal Constitucional Alemán (Bundesverfassungsgericht), Sentencia del 19 de mayo de 2020, 1 BvR 2835/17, párr. 74.

autoridad pública» en el ejercicio del derecho de los demandantes respecto de su vida privada y familiar, así como de su correspondencia². (El destacado nos pertenece)

Lo que nos interesa resaltar de estos precedentes, es la legitimación que tienen las personas o las organizaciones que los representan a presentar acciones judiciales para la impugnación de normas que amplían facultades de inteligencia y afectan derechos para litigar en estos casos, debido, sobre todo, al carácter secreto de las actividades de inteligencia.

El CELS, además, reúne los requisitos para constituirse como representante adecuado de la clase descripta. La práctica, experiencia y tradición del CELS en la materia también dan cuenta de esto.

A ello cabe agregar que el rol de las estructuras de inteligencia y la apertura y desclasificación de información de inteligencia y seguridad es, desde hace tiempo, parte de la agenda de trabajo del CELS. En un comienzo, la organización se acercó a esta cuestión por el trabajo en temas vinculados a delitos de lesa humanidad, insistiendo e impulsando la apertura y la desclasificación de archivos de la última dictadura militar³, además de haber impulsado acciones específicas sobre información sistematizada sobre integrantes del CELS y sus familiares, por ejemplo, a través de un hábeas data que luego fue conocido como el “Caso Mignone” presentado en el año 1996 o, más recientemente, en el pedido de información sobre Augusto María Conte, presentado en 2021.

Desde los años 2000, trabajamos junto con otros organismos de derechos humanos y la Comisión Memoria Histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el acceso a los documentos desclasificados en diferentes tandas por distintos gobiernos de los Estados Unidos. En su última entrega incluyó por primera vez documentación producida por diferentes agencias de inteligencia estadounidenses, en los que se puede ver el intercambio con estructuras de inteligencia locales⁴.

A su vez, desde 2021, el organismo que representamos integra la “Mesa conjunta sobre documentación de inteligencia vinculada a violaciones a los derechos humanos”, creada por la Agencia Federal de Inteligencia (Resolución nro. 467/2021), como forma de contribuir a la conformación del fondo documental y de aportar a la identificación de documentación estratégica para las causas por delitos de lesa humanidad actualmente en curso y para la reconstrucción de la verdad sobre el funcionamiento del terrorismo de Estado.

² Párrs. 38 y 41.

³ Ver CELS, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2019/04/desclasificacion-de-archivos-de-la-dictadura/>.

⁴ Documentos disponibles en: <http://desclasificados.org.ar>.

En esta misma línea, el CELS ha llevado adelante litigios vinculados con el espionaje a organizaciones sociales en tiempos más recientes. Entre otros, como ya dijimos, hemos sido querellantes en los casos donde se investigaron tareas de inteligencia ilegal en la Base Aeronaval Almirante Zar y diversas dependencias de inteligencia de la Armada Argentina⁵. Actualmente llevamos adelante procesos administrativos y judiciales por el reclamo para acceder a información sobre las prácticas que derivaron en la exclusión arbitraria de activistas y referentes sociales de la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2017 y el G20 en 2018 en Buenos Aires⁶.

Por otro lado, el CELS es parte de la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI), un grupo dedicado al estudio del funcionamiento de los sistemas de inteligencia y al seguimiento e impulso de mecanismos de control⁷. Desde allí promovemos cambios normativos, investigamos y participamos en causas judiciales en torno al tema. Por ejemplo, litigamos desde 2017 contra la AFI, con el objeto de acceder a información pública sobre cuestiones cuantitativas y normativas de la actividad de inteligencia.

También nos presentamos como *amicus curiae* en la causa donde se investigaba la responsabilidad de un agente de AFI, dos policías provinciales y dos fiscales en el espionaje ilegal a movimientos sociales y vecinos en la ciudad de Esquel, que tuvo sentencia recientemente⁸. Y, a su vez, intervinimos como amigos del tribunal en la causa en la que se investigan las tareas de inteligencia ilegal que perjudicaron a los familiares de la tripulación del submarino ARA San Juan⁹.

Además, desde fines del año 1999, el CELS patrocina a familiares de víctimas del atentado a la AMIA en la búsqueda de justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en un caso en el que, recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia y dejó asentados numerosos estándares sobre la reglamentación de la actividad de inteligencia y las exigencias que rigen en la materia para proteger a los individuos frente a posibles afectaciones a sus derechos constitucionales y convencionales, varios de los cuales serán citados a lo largo de este escrito¹⁰.

⁵ Para más información ver <https://www.cels.org.ar/web/2015/03/condenas-para-la-jerarquia-de-la-armada-argentina-por-espionaje-ilegal/> y <https://www.cels.org.ar/web/2018/06/espionaje-ilegal-de-la-armada-casacion-penal-revoco-los-sobreseimientos-por-prescripcion/>

⁶ Para más información ver <https://www.cels.org.ar/web/2017/12/omc-habeas-data/>

⁷ Ver <https://www.iccsi.ar>

⁸ Para más información ver <https://www.iccsi.com.ar/espionaje-ilegal-a-vecinos-de-esquel-la-camara-de-casacion-federal-revoco-el-sobreseimiento-de-los-fiscales-y-los-policias-implicados/>

⁹ Ver <https://www.cels.org.ar/web/2023/08/ara-san-juan-no-se-debe-convalidar-la-inteligencia-ilegal-sobre-familiares-de-marinos-que-reclaman-respuestas-del-estado/>

¹⁰ Corte IDH, CASO ASOCIACIÓN CIVIL MEMORIA ACTIVA VS. ARGENTINA SENTENCIA DE 26 DE ENERO DE 2024 (Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_516_esp.pdf

En el mismo sentido, conviene tener en cuenta que distintos fallos judiciales han reconocido la legitimación de organizaciones de derechos humanos, y en particular la del CELS para presentar acciones judiciales en defensa de derechos de incidencia colectiva. A modo de ejemplo, el 10 de octubre de 2000, la Cámara Nacional Electoral trató puntualmente la cuestión de la aptitud procesal del CELS, a la luz del art. 43 CN, en una acción de amparo destinada a discutir el derecho al sufragio de las personas privadas de su libertad sin condena firme.

En aquella oportunidad, la Cámara estableció que “... de no otorgarse legitimación a una asociación como la que promueve la presente causa la norma contenida en el art. 43 de la Constitución Nacional quedaría convertida en letra muerta” (CNac Electoral, “Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo”, Expte. Nro. 3108/99 CNE; Fallo N° 2807/2000; rta. 10/10/00).

Dicha legitimación fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en abril del año 2002. En esa oportunidad, se destacó que “El Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.) se encuentra legitimado a demandar a fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de las personas detenidas sin condena ya que no ha ejercido sino el derecho que le asiste para accionar para el cumplimiento de una de las finalidades de su creación”¹¹.

A su vez, la Asociación que representamos actualmente interviene como parte actora en una multiplicidad de procesos judiciales, tanto nacionales como internacionales, en los que se ha demandado al Estado Nacional.

Así, por ejemplo, actualmente se encuentran en trámite, ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal, múltiples acciones recientemente promovidas por el Centro de Estudios Legales y Sociales para que se declare la inconstitucionalidad de normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Para mencionar tan solo algunos, el expediente nro. CAF 048366/2023, caratulado “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES C/ EN-DNU 70/23 S/PROCESO DE CONOCIMIENTO”, en el que la organización que representamos impugnó la constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023. O la causa nro. CAF 048198/2023, caratulada “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES C/ EN-M SEGURIDAD-RESOL 943/23 S/AMPARO LEY 16.986”, en la que se cuestiona la validez constitucional de la Resolución N°

¹¹ Fallos: 325:524, Voto de los Dres. Carlos S. Fayt y Enrique Santiago Petracchi.

943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación (ambas disponibles para consulta pública en el sistema digital del Poder Judicial de la Nación).

También conviene tener en cuenta que el CELS judicializó una reforma de la ley de inteligencia, realizada también por DNU, en el 2024. Esta causa se encuentra en trámite en el Juzgado nro. 3 de este mismo fuero Contencioso Administrativo Federal. Nos referimos, concretamente, a la acción con el Nro. 18872/2024, caratulada “Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales y Otros c/ EN-Dto 614/24 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO”.

Más allá de lo que diremos en esta acción con relación a la norma mencionada y aquella acción judicial en trámite, en el proceso de referencia se impugnó la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia 614/2024 y se solicitó se declare su nulidad absoluta e inconstitucionalidad, en general, y en particular, se la declare con relación a los artículos 6, 8 y 17 del mencionado Decreto de Necesidad y Urgencia. Argumentamos en detalle, entre otras cosas, que aquella norma cuestionada al ampliar, a través de un DNU, las competencias de los órganos de inteligencia para vigilar las comunicaciones, penetrar en bancos de datos privados para extraer información, y, en definitiva, entrometerse en los distintos ámbitos privados de las personas, constituye una evidente restricción a los derechos a la autodeterminación informativa, los datos personales y datos personales sensibles y la libertad de expresión.

Ahondamos en ese proceso que el Decreto había sido dictado en un claro exceso respecto de las facultades que el art. 99 inc. 3º de la CN asigna al Presidente de la Nación, dado que las cuestiones reguladas constituyen materia penal, excluida de este tipo de reglamentos, y, además, no se demostraba la existencia de una situación de urgencia que permita recurrir a la emisión de un DNU.

También podemos mencionar distintos procesos internacionales en los que representamos a víctimas y organizaciones en reclamos, sobre todo ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Entre otros, al mencionado caso AMIA, en el que representamos a los familiares organizados en la institución Memoria Activa. También representamos a las Comunidades Indígenas asociadas a la organización Lhaka Honhat, que obtuvieron una sentencia favorable de la Corte IDH en sus reclamos por el reconocimiento de los territorios comunitarios que ocupan de manera ancestral.¹²

La legitimación del CELS, entonces, para promover esta acción está justificada por los intereses que aquí se persiguen: la protección colectiva y preventiva de derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos, tales como el derecho a la

¹² Corte IDH, caso Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat c. Argentina, sentencia del 6 de febrero de 2020.

participación, a la privacidad, la intimidad a la expresión (arts. 14, 18 y 19, 37 CN, entre muchas otras normas que los reconocen).

En efecto, esta acción persigue la tutela de intereses individuales homogéneos de toda persona u organizaciones que puedan ser objeto de prácticas y medidas adoptadas por las autoridades de inteligencia descriptas en esta acción, como consecuencia de la afectación de sus derechos constitucionales identificados.

Como demostraremos en los acápite s siguientes, el DNU, al ampliar las facultades de las autoridades de inteligencia, afecta derechos fundamentales o los pone en riesgo de manera significativa. Esto se ve agravado, a su vez, porque se trata de una regulación excepcional por la vía de DNU, eludiendo el correspondiente debate legislativo y los frenos y contrapesos propios de la división de poderes, sin que concurra una situación de urgencia que habilite su empleo, y pese a tratarse de materia procesal penal, prohibida por el art. 99 inc. 3 de la CN.

En definitiva, el presente caso es colectivo, porque hace a la relación del Estado con la sociedad, al nivel de “nueva” interferencia que se habilita sobre los ámbitos de libertad, participación y privacidad de las personas y, en definitiva, a la vida en libertad y democracia. Y nadie puede gozar individualmente de la *“vida en democracia”* sino tiene libertad para el desarrollo de su plan de vida, de su participación social y política, o comunicarse libremente, que son derechos que reclaman una protección colectiva.

Por otro lado, cabe destacar que, de conformidad con los lineamientos sentados por la CSJN en el ya citado caso “Halabi”, para la procedencia de la acción colectiva se exigen como requisitos “la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado” (Cons. 13).

Todo lo cual se verifica en el caso, puesto que, en primer lugar, el Decreto que impugnamos constituye una causa fáctica o normativa común capaz de generar afectaciones similares u homogéneas en aquellas personas que puedan ser objeto de “investigaciones de inteligencia” o tareas de constrainteligencia, incluso sin ningún tipo de sospecha fundada, todo esto en función de las facultades que dicho DNU asigna a las autoridades de inteligencia, vulnerando así los derechos constitucionales identificados en esta acción, como los de privacidad, participación social y política, libertad para la definición del proyecto de vida, autodeterminación informativa, libertad ambulatoria, entre otros.

La propia Corte Suprema, en su Acordada 17 de 2019, señaló que “La obtención furtiva de datos personales o información sensible que no encuentra fundamento en una investigación

judicial, la elaboración de registros meramente "preventivos", la divulgación, **tráfico** o comercio de los datos obtenidos en base a una finalidad originariamente lícita, la amenaza o el chantaje derivados de la posesión de datos íntimos que no resultan conducentes para el esclarecimiento de un delito, no solo deben ser prevenidos y castigados por la ley y la jurisprudencia subsecuente, sino que deben merecer el máximo repudio social, pues constituyen un atentado a la confianza pública."

(El destacado y subrayado nos pertenece)

El repudio social, referido por la Corte Suprema, o los especiales intereses en juego que identificó detrás de prácticas como las que habilita el DNU 941/25 justifican la necesidad de un proceso colectivo como el que aquí se impulsa.

Por cierto, la Corte IDH ha recopilado en el caso "Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia, "las exigencias y requisitos a los que deben estar sujetas las actividades de inteligencia para garantizar la efectiva protección de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y afirmar su legitimidad en el sistema democrático",¹³ cuestión que da cuenta del interés del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en establecer reglas y condiciones para la evaluación de las áreas de inteligencia, las que deben ser consideradas de interés colectivo, precisamente por las dificultades que existen para su control.

Por otro lado, la pretensión de esta acción se concentra en los efectos comunes de la norma impugnada, es decir, las consecuencias homogéneas que se generan para el colectivo cuya representación se plantea al estar afectados por una misma causa normativa, vale decir, por el DNU 941/25, que le permite a una agencia del PEN bajo el argumento de investigaciones de inteligencia o constrainteligencia (art. 2 ter, 2 quater), por ejemplo, revisar datos personales de todos los habitantes, intervenir en procesos sociales (organizaciones sociales, o políticas, por ejemplo), detener personas (bajo el eufemismo de la "aprehensión"), entre otras facultades que aquí solicitamos sean revisadas.

Además, cabe destacar que es claro que no se encuentra justificada la presentación de acciones individuales preventivas ya que eso implicaría que cada persona u organización que procure la tutela de sus derechos constitucionales aquí identificados debería cuestionar, en un proceso particular, el Decreto que aquí impugnamos. Como estableceremos, el impacto de este Decreto es extremadamente amplio y podría ser utilizado para justificar, por ejemplo, la recolección de información por parte de las agencias de inteligencia de amplias franjas de la población argentina.

¹³ Corte IDH, Caso Memoria Activa vs. Argentina, sentencia de 2024, párrafo 269.

Por otra parte, las barreras en el acceso a la justicia que podrían encontrar aquellos sectores desventajados, y el fuerte interés estatal destinado a proteger el derecho a la intimidad, ponen de resalto que el ejercicio individual de la acción no aparece justificado.

Finalmente, remarcamos cierta analogía con el análisis de la legitimación realizada por la CSJN en el precedente "Halabi". En tal sentido, las consideraciones del máximo tribunal sobre la procedencia de la acción colectiva son aplicables al presente:

"Que la pretensión deducida por el abogado Ernesto Halabi puede ser calificada como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos definidos en los considerandos 12 y 13 de este pronunciamiento ... En efecto, el pretensor interpuso acción de amparo en virtud de considerar que las disposiciones de la ley 25.873 y de su decreto reglamentario 1563/04 vulneran los derechos establecidos en los artículos 18 y 19 de la Carta Constitucional en la medida en que autorizan la intervención de las comunicaciones telefónicas y por Internet sin determinar "en qué casos y con qué justificativos" esa intromisión puede llevarse a cabo. La referida intervención importa una violación de sus derechos a la privacidad y a la intimidad, y además pone en serio riesgo el "secreto profesional" que como letrado se ve obligado a guardar y garantizar (arts. 6° inc. f, 7°, inc. c y 21, inc. j, de la ley 23.187). **Su pretensión no se circunscribe a procurar una tutela para sus propios intereses sino que, por la índole de los derechos en juego, es representativa de los intereses de todos los usuarios de los servicios de telecomunicaciones como también de todos los abogados...** En efecto, existe un hecho único la normativa en cuestión que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales... La pretensión está concentrada en los efectos comunes para toda la clase de sujetos afectados, con lo que se cumple el segundo requisito expuesto en el considerando anterior. La simple lectura de la ley 25.837 y de su decreto reglamentario revela que sus preceptos alcanzan por igual y sin excepciones a todo el colectivo que en esta causa representa el abogado Halabi... Finalmente, hay una clara afectación del acceso a la justicia, porque no se justifica que cada uno de los posibles afectados de la clase de sujetos involucrados promueva una demanda peticionando la **inconstitucionalidad de la norma**, con lo que se cumple el tercero de los elementos señalados en el considerando anterior" (Cons. 14 del fallo ya citado. El destacado nos pertenece).

En ese sentido, destacamos la generalización del efecto de la sentencia determinado por la Corte Suprema en "Halabi" (*erga omnes*), que encuentra justificación en que no es posible que una autoridad en el caso judicial delimite un marco de protección de la privacidad para un grupo y no para

otro pues, aún cuando eso fuera normativa o moralmente admisible, que no lo es, no parece que pudiera ser fácticamente posible.

Por último, de conformidad con el REGLAMENTO DE ACTUACIÓN EN PROCESOS COLECTIVOS dictado por la CSJN, declaramos bajo juramento que, de la consulta al Registro Público de Procesos Colectivos, no surge al momento de esta presentación ninguna acción con objeto semejante.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

En la presente acción de amparo colectivo resulta requerido el Poder Ejecutivo Nacional, por ser la autoridad administrativa que dictó el Decreto Nro. 941/25, la que tiene domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Balcarce N° 50, dirección a la que deberá notificarse esta acción declarativa de inconstitucionalidad.

A su vez, si a criterio de V.S. resulta necesario integrar la litis con la Secretaría de Inteligencia del Estado, se la notificará en 25 de Mayo N° 11.

VI. HECHOS DEL CASO

El 2 de enero de 2026 se publicó, en el Boletín Oficial, el DNU 941 de 2025, el que había sido dictado el 31 de diciembre de 2025. Por medio de esta norma, se decidió modificar aspectos vinculados a la estructura administrativa de la autoridad de inteligencia, pero sobre todo, ampliar funciones, facultades y competencias de las distintas áreas que la integran.

No hay, a lo largo de sus puntos dispositivos, ninguna explicación de los motivos por los cuales el PEN decidió promover una reforma tan significativa de la Ley nro. 25.520 de Inteligencia a través de un DNU. Ello, si se tiene en cuenta que el día de su firma fue del 31 de diciembre de 2025, es decir un día después de la finalización de las sesiones extraordinarias convocadas por el propio PEN, el día 5 de diciembre de 2025, por medio del decreto 865/25¹⁴, para el trabajo parlamentario. Es decir, el PEN podría haber perfectamente impulsado un tratamiento legislativo sobre este asunto en contexto de extraordinarias, pero prefirió obviar al Congreso de la Nación.

En la parte final de las consideraciones del Decreto, tan solo ensaya una breve oración sobre por qué no puede aguardar la discusión de una modificación legal de la norma que regula la inteligencia en la República Argentina y, en particular, las competencias de sus funcionarios. La exposición allí ofrecida no logra explicar ni justificar el uso de una herramienta tan excepcional como la de los DNU.

¹⁴ Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/335679/20251209>

Dice en particular, que “esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría al cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente medida, por lo que procede recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 26.122.”

Esta oración merece varios comentarios que impiden considerarlo un argumento válido para el uso del instrumento DNU.

En primer lugar, el PEN afirmó que el trámite legislativo conlleva un “retraso” que le impediría actuar a tiempo oportuno. Sin embargo, no explicó cuál es la urgencia, ni sobre la base de qué antecedentes ponderó la relevancia de modificar una ley por fuera del sistema previsto por la Constitución Nacional, tan solo hay una referencia genérica a “tiempo oportuno”.

Por otro lado, cuál fue la necesidad de poner en marcha el cumplimiento de los nuevos objetivos en materia de inteligencia en términos inmediatos, porque la frase vinculada al retraso, no dice nada en relación con: a) la efectividad de adoptar medidas de las características que impulsó esta reforma de la ley por DNU; b) esperar a un debate legislativo sobre las razones de éstas; y c) su concreta y real importancia en el sistema de inteligencia argentino.

Ahora bien, dicho esto, tampoco observamos afirmaciones que expliquen la pertinencia, razonabilidad y efectividad de las medidas que se adoptan. Además, cuando se revisan las razones que habrían de justificar algunas de las medidas adoptadas -que implican una invasión y afectación de derechos reconocidos constitucionalmente- no aparece ninguna ponderación alrededor de esta invasión. Por cierto, tan sólo hay referencias en las consideraciones a una única medida y que es aquella vinculada a la necesidad de contar, por parte de las estructuras de inteligencia, con mayor información producidas o que acopian otras áreas del Estado, incluso áreas que no tienen ninguna relación con los sistemas de seguridad, militares, o de inteligencia.

Por cierto, tal como anticipamos, y con relación a las demás medidas que criticaremos en esta acción no hay, a lo largo de las consideraciones del DNU, explicación alguna acerca de su necesidad y/o urgencia. Nos referimos, por ejemplo, a la inclusión de un artículo sobre las características de la “investigación de inteligencia”, la nueva definición de la acciones de “contrainteligencia”, las modificaciones a las prohibiciones que tenían las áreas y agentes de inteligencia para llevar adelante medidas represivas o compulsivas, como la detención o aprehensión de personas o la posibilidad de

incidir en sectores sociales, cuestiones éstas que ahora podrán desarrollar sin limitaciones. Ya señalaremos estas ampliaciones y las violaciones de derechos que configuran.

Volvamos a la justificación que las consideraciones del DNU brindan sobre el tema de la información del Estado y su uso por el sistema de inteligencia nacional. El DNU señaló que “desde la sanción de la referida Ley N° 25.520 no se han adoptado medidas efectivas para facilitar el intercambio de información entre el SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL y los órganos y organismos de la Administración Pública Nacional”.

Y después afirmó que la falta de mecanismos para que la inteligencia acceda, trate y/o maneje información del Estado genera una “demora” que es relevante para la seguridad estratégica de la Nación y, peor, que ello genera riesgos: “Que la demora en el acceso a información relevante para la seguridad estratégica de la Nación trae aparejado el incremento de riesgos que podrían afectar severamente a la REPÚBLICA ARGENTINA.” Todo esto, insistimos, sin explicación alguna, más allá de la afirmación.

Después, afirmó que la falta de coordinación entre áreas del Estado que producen, por un lado, “información” y, por otro, “inteligencia”, genera vacíos que reducen o, peor, impiden la prevención de amenazas a la seguridad nacional: “Que, asimismo, la falta de coordinación entre los organismos que producen información e inteligencia puede generar vacíos críticos en la identificación y prevención de amenazas a la seguridad estratégica nacional.” De alguna manera, asimila a todas las áreas del Estado, las que tienen o producen información que nada tienen que ver con la seguridad del Estado (por ejemplo, policiales, criminales, militares o de inteligencia) con aquellas que desarrollan tareas de inteligencia, las que ahora deberán estar coordinadas.

Del mismo modo, agregó “Que la falta de comunicación y cooperación efectiva entre los distintos entes estatales limita la posibilidad de integrar información para su análisis conjunto, dificultando la anticipación de riesgos y la neutralización de acciones que podrían poner en peligro la estabilidad del Estado y la seguridad de sus ciudadanos.”

En este considerando, el PEN reconoce que lo busca la reforma de la ley de inteligencia con este DNU, es la integración de toda la información del Estado para su análisis, bajo el pretexto de “anticipación... y neutralización” de acciones que ponen en peligro al Estado y la seguridad de sus ciudadanos. En ningún momento se explica, en concreto, por qué es necesaria “comunicación y cooperación”, ni por qué resultarían insuficientes los mecanismos actualmente disponibles para este tipo

de actividades. Tampoco se detalla cuál es la urgencia para modificar estas cuestiones, más allá de la vaga referencia a la "dificultad" en "la anticipación de riesgos".

Por otro lado, el Decreto incluye en sus considerandos una mención a dos atentados terroristas que sufrió nuestro país. Pero estas referencias parecen más bien sólo una alegoría, porque tampoco en este caso se explica en qué sentido estos sucesos transformaron el sistema de inteligencia nacional, ni se asocia las cuestiones que la experiencia de esos dos episodios ha generado a las reformas que introduce el DNU. De hecho, de acuerdo al fallo de la Corte IDH en el citado caso "Memoria Activa", que también veremos en detalle más adelante, los servicios de inteligencia contribuyeron a la violación de los derechos que el tribunal interamericano identificó sobre las víctimas del atentado de la AMIA.

Solamente se dice: "Que se han capitalizado como lecciones aprendidas tanto la experiencia derivada de haber sido objeto de DOS (2) importantes atentados terroristas en el territorio nacional como la evolución del accionar del terrorismo internacional vinculado a modalidades del crimen organizado y el carácter multidimensional que adoptan los modos de conflictividad entre Estados."

En función de estas generalidades, las consideraciones del DNU señalan que las medidas que cambian o se introducen en la Ley de Inteligencia requieren "disponer de un sistema con mayor cohesión y centralización que permita la eficaz coordinación de los organismos de inteligencia bajo un único órgano rector." (...) "Que la estructura formal del SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN) no resulta suficiente para el abordaje integral y detallado de la multiplicidad de temáticas que comprende la Inteligencia Nacional, siendo necesaria la participación informativa de otros órganos del ESTADO NACIONAL, generadores de insumos específicos que contribuyen a la producción de la Inteligencia Nacional." (El destacado nos pertenece).

Para el PEN, el "adecuado intercambio de información permitirá incrementar la efectividad del SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN) a efectos de la identificación de los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, así como las oportunidades para la consecución de los intereses estratégicos de la REPÚBLICA ARGENTINA". Y que "corresponde disponer la creación de la COMUNIDAD DE INTELIGENCIA NACIONAL (CITN) y de la COMUNIDAD INFORMATIVA NACIONAL (CIFN), integradas por órganos y organismos públicos con la finalidad de compartir información con el SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN), bajo la dirección de la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO (SIDE) de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN."

Por las dudas, aclara que “las referidas comunidades permitirán el adecuado intercambio de información bajo estrictos estándares de seguridad, trazabilidad y protección integral de los datos personales, respetando las garantías constitucionales de los ciudadanos”.

Además, como anticipamos, la norma excepcional aquí impugnada amplía los supuestos - que ni siquiera detalla en sus consideraciones - de investigación de inteligencia y de constrainteligencia, a la vez que suprime prohibiciones previstas en el actual artículo 4 para autoridades de inteligencia, que tampoco explica. También considera que “todas” las tareas de inteligencia son consideradas “encubiertas” o sea, secretas y amplía las facultades de los órganos de inteligencia para acceder a información de otras áreas del Estado, sin consideración alguna de los derechos constitucionales en juego, y el nivel de “sospechosos” que pasamos a tener todas las personas y organizaciones en Argentina.

Tampoco hay una explicación en las consideraciones sobre las nuevas facultades de detención que le otorgan a las autoridades de inteligencia.

Veamos en detalle las modificaciones a la ley de inteligencia que en esta acción nos interesa remarcar.

(i) El DNU introdujo, a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia, un nuevo artículo 2 bis que consagra el secreto en todas las actividades que se realizan en el ámbito de la inteligencia: “ARTÍCULO 2° bis.- Todas las actividades que se realizan en el ámbito de la Inteligencia Nacional revisten carácter encubierto en virtud de su sensibilidad, con el fin de minimizar el Riesgo Estratégico Nacional”.

En este aspecto, el DNU introdujo una norma extrema que considera toda la información vinculada con la inteligencia nacional como secreta, de acuerdo a los términos del art. 16 bis de la Ley 25.520.

(ii) Por otra parte, también introdujo un artículo en la Ley nro. 25.520 que busca definir lo que se entiende por “investigaciones de inteligencia”: “ARTÍCULO 2° ter.- Se entiende por investigación de inteligencia al conjunto de tareas y procedimientos para identificar acciones y actores involucrados en actividades de interés para la Inteligencia Nacional”.

(iii) Agregó un artículo nuevo sobre lo que consideró la ejecución de la denominada “constrainteligencia”: ““ARTÍCULO 2° quater.- Las actividades de ejecución de Constrainteligencia incluyen evitar acciones de infiltración, fuga de información clasificada, espionaje, atentados contra el orden

constitucional, sabotaje, influencia, injerencia o interferencia de factores externos en detrimento del proceso decisivo de las autoridades constituidas del sistema republicano de gobierno, de los intereses estratégicos nacionales y/o de la población en general. Tales actividades pueden verificarse en abordajes multidimensionales del accionar de los actores estatales y no estatales. La Contrainteligencia comprende, además, el desarrollo de medidas pasivas, tendientes a evitar el conocimiento de la propia situación por parte de los actores estratégicos estatales y no estatales, denominadas como Medidas de Seguridad de Contrainteligencia. Tales medidas deberán ser adoptadas en todo el ámbito del Sector Público Nacional bajo la responsabilidad de los titulares de los órganos y organismos que lo conforman”.

Esto es particularmente relevante y afecta el derecho a la intimidad, porque el concepto de “contrainteligencia” es empleado en el art. 18 de la Ley nro. 25.520, que habilita la intercepción de comunicaciones privadas cuando sea necesario, justamente, “en el desarrollo de las actividades de inteligencia o contrainteligencia”.

(iv) También el reglamento que venimos analizando modificó, de manera sensible y profunda, las prohibiciones que tenían las autoridades de inteligencia para realizar distintas acciones y/o tareas de inteligencia.

En el caso de la prohibición que tenían los órganos de inteligencia de realizar tareas represivas o compulsivas, de acuerdo al DNU, sí van a poder ser realizadas en supuestos de investigaciones de “Contrainteligencia” que, como vimos, son genéricas, amplias y ambiguas, o cuando utilice la facultad de detener personas, prevista en el nuevo artículo 10 nonies.

La nueva redacción del artículo 4.2 queda, entonces, de esta manera: “Ningún órgano u organismo de inteligencia podrá en el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA:... 2. Realizar tareas represivas ni poseer facultades compulsivas, con excepción de las necesarias para la Contrainteligencia y el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 10 nonies de la presente ley.”

Es decir, la reforma introdujo un cambio significativo en las prohibiciones de los órganos de inteligencia de realizar tareas represivas o facultades compulsivas. Es la habilitación de una especie de super policía no definida como tal, y con mayores facultades, funciones y capacidades que aquellas.

(v) También el Decreto trastocó la prohibición que pesaba sobre los órganos de inteligencia de “influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del

país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo". El DNU agregó al texto de la ley, que quedan "exceptuadas las actividades de Contrainteligencia previstas en el artículo 2º quater de la presente ley."

Es decir, esta prohibición no alcanza a los órganos de inteligencia cuando lleven adelante tareas de Contrainteligencia, que como dijimos fueron "re-definidas" y ampliadas en el citado artículo 2 quarter.

Estas salvedades, que se preveían en la ley 25.520, ya no serán aplicables. En todos los ámbitos sociales a los que refiere el artículo 4, ámbitos que ahora, con la vigencia del DNU, podrán estar intervenidos por actividades de inteligencia y podrán ser influenciados de cualquier forma.

Por otro lado, la prohibición que tenían las autoridades de inteligencia en el artículo 4.5, de "Revelar, divulgar o difundir cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial", se amplió también a todos aquellos supuestos en los que haya o exista una "autorización expresa en el marco de convenios celebrados por la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO (SIDE) de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN en virtud de la presente ley". Es decir, ahora la propia autoridad de inteligencia podrá revelar, divulgar y difundir cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones sin aguardar dispensa judicial, esto abre un espacio discrecional y discriminatorio para la circulación de información de inteligencia. Es una regla inversa a la caracterización formulada en el DNU de establecer el secreto en toda la actividad de inteligencia. Y cuya única exigencia es que haya una "autorización" en un Convenio celebrado por la propia SIDE.

(vi) Después se incorpora el artículo 10 quinquies, en el que se definen los órganos que serán parte de la comunidad de inteligencia. Allí aparecen agencias del Estado que producen información pero con sus propios objetivos y finalidades distintos a los de los organismos de inteligencia. Veamos.

El artículo 10 quinquies dice: "La COMUNIDAD INFORMATIVA NACIONAL (CIFN) estará integrada por: 1. Los órganos y organismos que integran el SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL; 2. El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO; 3. El MINISTERIO DE JUSTICIA; 4. El MINISTERIO DE SEGURIDAD NACIONAL; **5. El REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS (RENAPER), organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR; 6. La DIRECCIÓN NACIONAL DE**

MIGRACIONES (DNM), organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE SEGURIDAD NACIONAL; 7. EL CENTRO NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD (CNC), organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS; 8. La COMISIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES (CONAE), organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS; 9. La AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR (ARN), organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN; 10. La COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (CNEA), organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE ASUNTOS NUCLEARES del MINISTERIO DE ECONOMÍA; 11. La COMISIÓN NACIONAL DE CONTROL DE EXPORTACIONES SENSITIVAS Y MATERIAL BÉLICO (CONCESYMB); 12. EL REGISTRO NACIONAL DE ARMAS (RENAR), organismo descentralizado dependiente del MINISTERIO DE SEGURIDAD NACIONAL; 13. La DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA) de la AGENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL ADUANERO (ARCA), organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE ECONOMÍA; 14. Los órganos y organismos nacionales que el PODER EJECUTIVO NACIONAL integre a la COMUNIDAD INFORMATIVA NACIONAL (CIFN) a propuesta del Secretario de Inteligencia de Estado y 15. Los órganos y organismos provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES que se incorporen a través de la celebración de los correspondientes convenios". (El destacado nos pertenece)

Los órganos destacados por nuestra parte, a modo de ejemplo, en el apartado anterior, la ampliación de agencias que el PEN integre a la comunidad, o los órganos, organismos provinciales y de CABA que se incorporen por convenio, dan cuenta de un proceso de intercambio de información que requiere un debate mayor, porque implica la gestión y tratamientos de datos que han sido entregados o que el Estado produce con finalidades específicas. Esta posibilidad de integrarlos a finalidades de inteligencia del Estado constituye una modificación sensible y sustancial de las reglas de tratamiento y uso de datos personales y/o sensibles, tal como desarrollaremos en este escrito. E implica una grave afectación al derecho a la autodeterminación informativa.

Tal es así que el nuevo artículo que introdujo el DNU a la ley de inteligencia como artículo 10 septies, establece que “La SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO (SIDE) de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN establecerá la organización, el funcionamiento y los procedimientos técnicos mediante los cuales los miembros de la COMUNIDAD DE INTELIGENCIA NACIONAL (CITN) y la COMUNIDAD INFORMATIVA NACIONAL (CIFN) deberán suministrar la información.”

Y la ilegalidad, inconstitucionalidad que señalamos, no se soluciona con la genérica mención a la reglamentación qué no sabemos con qué estándares se elaborará y si será accesible. En efecto, el artículo citado se completa con la siguiente frase general: “La reglamentación establecerá los mecanismos de trazabilidad y control necesarios para garantizar la legalidad y responsabilidad del funcionamiento e integración de la información e inteligencia”.

(vii) Por otra parte, como ya anticipamos, el artículo 10 nonies, segundo párrafo, introdujo una nueva facultad para los órganos, agentes y personal de inteligencia, consistente en la facultad de “aprehender” personas. Esto, como veremos, no es otra cosa que reconocerles la facultad para realizar detenciones. Dice: “En el marco del desarrollo de actividades de inteligencia, auxilio o requerimiento judicial y/o comisión de delitos en flagrancia, el personal de inteligencia podrá proceder a la aprehensión de personas, debiendo dar aviso inmediato a las FUERZAS POLICIALES y de SEGURIDAD competentes.”

Este artículo afecta el derecho a la libertad ambulatoria, y será parte de la argumentación que brindaremos en el apartado correspondiente.

En definitiva, todas estas modificaciones así como otras que mencionaremos a continuación, no resultan ser meros ajustes de estructuras administrativas, sino que implican intervenciones restrictivas directas sobre derechos constitucionales, las que son decididas por un instrumento de baja calidad democrática como lo es un DNU. Además, como ya dijimos, su dictado ni siquiera cuenta con una justificación clara y precisa sobre las razones de su utilización, así como tampoco se explica por qué no puede esperar los tiempos del debate democrático.

En lo que sigue haremos un análisis jurídico que demuestra la necesidad de la declaración de nulidad, inconstitucionalidad e incompatibilidad del DNU 941/25 con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados con jerarquía constitucional.

VII. LA NULIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL DNU 941/2025. LA CRÍTICA RAZONADA Y CONCRETA DE LA NORMA Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS. AFECTACIÓN AL DERECHO A LA PRIVACIDAD, EL DESARROLLO DE PLAN DE VIDA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA. AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA. VIOLACION AL DERECHO A LA LIBERTAD AMBULATORIA. VIOLACION A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LAS DECISIONES DEL ESTADO

VII.1. Las implicancias del DNU sobre el derecho a la privacidad, el desarrollo del plan de vida y participación social y política

El DNU introdujo modificaciones significativas sobre las facultades de los órganos de inteligencia, e inventó conceptos tales como las “investigaciones de inteligencia” a las que no define con ninguna precisión ni taxatividad. A esto se le suma la apertura del alcance en la ejecución de acciones de Contrainteligencia, que, tal como están previstas, pueden alcanzar un sinnúmero de situaciones relacionadas con el ejercicio de su privacidad para el desarrollo de sus planes de vida y participación en sociedad.

Por ejemplo, la caracterización de la investigación de inteligencia como el “conjunto de tareas y procedimientos para identificar acciones y actores involucrados en actividades de interés para la Inteligencia Nacional” (art.2 ter).

O la ejecución de acciones de Contrainteligencia (art. 2 quarter), por ejemplo, para evitar “... injerencia o interferencia de factores externos en detrimento del proceso decisivo de las autoridades constituidas del sistema republicano de gobierno, de los intereses estratégicos nacionales y/o de la población en general”.

Estas nociones resultan ser de una vaguedad y amplitud tal que cualquier tipo de participación social o política en Argentina podría estar alcanzada por esta definición. Además, agrega la norma, que tales actividades (sobre las que podrán, a partir del dictado de este DNU, desplegarse tareas de Contrainteligencia) pueden “verificarse en abordajes multidimensionales del accionar de los actores estatales y no estatales”. Esto agrega mayor vaguedad e incertidumbre acerca de cuáles son los supuestos alcanzados por estas medidas.

Por cierto, aquellas prohibiciones que preveía la Ley nro. 25.520, para el desarrollo de actividades de inteligencia para “influir” en ámbitos sociales (art. 4 párrafo 4to), ha sido modificada y se permitirá, a los agentes y personal de la SIDE, llevar adelante actividades de inteligencia en aquellos ámbitos cuando éstas sean consideradas de “Contrainteligencia”. Este es tan solo uno, entre muchos otros riesgos serios, que genera la reforma que introdujo el DNU para el derecho a la privacidad y la autonomía.

Esta situación o estado de cosas inciertas resultan inconstitucionales e incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es que el derecho a la privacidad se encuentra protegido por la Constitución Argentina en su art. 19, donde se establece que “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.” Dicha protección se ve reflejada también en múltiples tratados internacionales de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCyP) establece, en su art. 17, que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que **los Estados parte en el PIDCyP tienen la obligación positiva de “adoptar medidas legislativas y de otra índole para dar efecto a la prohibición de tales interferencias y ataques, así como a la protección de este derecho de privacidad.”**¹⁵ (El destacado nos pertenece)

Fiel reflejo se obtiene analizando la CADH cuando, en su artículo 11, establece que “nadie puede ser objeto de injerencia arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio, o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.”

De forma similar, la Convención Europea de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), en su artículo 8, establece lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), al interpretar este derecho, avanza incluso en señalar que no es necesaria una definición taxativa de privacidad o intimidad¹⁶. Así, en el fallo *Peck vs. Reino Unido*¹⁷, destaca que estos términos son amplios y no son susceptibles de una definición exhaustiva, ya que el mismo art. 8 de la CEDH tampoco efectúa. En este caso, no hace más que reafirmar su jurisprudencia sentada en el fallo *Niemietz vs. Alemania*, seis años antes, cuando estableció: “29. La Corte no considera posible ni necesario intentar una definición exhaustiva del

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación General N.º 16 (1988), párrafo 1.

¹⁶ Al referirse a estos términos lo hace utilizando el concepto de “vida privada”.

¹⁷ TEDH, Caso Peck contra Reino Unido, de 28 enero de 2003, demanda número. 44647/1998.

concepto de “vida privada”. Sin embargo, sería demasiado restrictivo limitar la noción a un “círculo íntimo” en el que el individuo puede vivir su propia vida personal como quiera y excluir de ella por completo el mundo exterior no incluido dentro de ese círculo. **El respeto a la vida privada también debe comprender en cierta medida el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos**. (El destacado nos pertenece)

La jurisprudencia de Estados Unidos introdujo el concepto de “expectativa de privacidad”, que fue acuñado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Katz v. US* (1967). Allí los jueces sostuvieron que existe tal expectativa legítima cuando la persona pueda, razonablemente y sobre la base de antecedentes concretos y objetivos, considerar que su conducta o situación tienen el carácter de privado¹⁸.

La protección de la privacidad personal no sólo alcanza a las comunicaciones y ámbitos deliberadamente excluidos del conocimiento de terceros, sino que también irradia a las actividades que las personas realizan en todos los ámbitos en los que participan. **Las personas en todos sus ámbitos de participación e interacción guardan una razonable expectativa de privacidad, en términos de la jurisprudencia de la Corte de Estados Unidos, particularmente respecto del accionar estatal, y asumen que no viven en un estado de constante sospecha y vigilancia.**

Este argumento fue desarrollado en la Acordada 17/2019 de la CSJN, sobre los principios de interceptación y captación de comunicaciones, dictada en el marco de la discusión sobre las facultades que tiene el Estado de llevar adelante medidas de invasión de la privacidad basadas en la persecución de delitos.

En la citada acordada, se propuso establecer límites precisos a la intervención estatal para garantizar “... una esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales” (Considerando II). En este sentido, sostuvo que “... la protección del ámbito de privacidad resulta uno de los máspreciados valores del respeto a la dignidad del ser humano y un rasgo de esencial diferenciación entre el Estado de Derecho y las formas autoritarias de gobierno (arg. “ALITT”, Fallos: 329:5266, entre otros).” (Considerando III. El destacado y subrayado nos pertenece).

En el apartado V de la citada Acordada, la Corte Suprema dijo: “Que, como ha quedado establecido, la Constitución Nacional veda las intromisiones arbitrarias en la privacidad. De tal modo, **las**

¹⁸ Escobar Veas, Javier, ¿Se vulnera el derecho a la privacidad si la policía utiliza, para efectos de una investigación criminal, fotografías del imputado obtenidas desde Facebook? Comentario a la sentencia rol Nº 3-2017 de la Corte Suprema.

circunstancias y razones que validan la irrupción en el ámbito privado de los individuos deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática (arg. "Halabi", Fallos: 332:111, considerando 25, entre otros y Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Escher y otros vs. Brasil", serie C 200, sentencia del 6 de julio de 2009, párrafo 116, y su cita del "Caso Tristán Donoso vs. Panamá", serie C 193, sentencia del 27 de enero de 2009, párrafo 56)." (El destacado y subrayado nos pertenece).

Agregó que "el balance entre el derecho de toda persona a no sufrir invasiones a su privacidad y el interés estatal en la persecución penal de un posible delito, **debe incluir una necesaria ponderación de los instrumentos escogidos y los fines hacia los que se dirige la específica herramienta investigativa dispuesta en la causa, en cuyo marco corresponde tamizar la medida elegida por los filtros de la necesidad, la adecuación y la proporcionalidad.**" (El destacado nos pertenece) Ya diremos algo más sobre el test de razonabilidad que debe aplicarse por parte de V.S. para analizar este DNU.

Por otra parte, en el apartado VII, señaló algo que también es aplicable a las capacidades del Estado en materia de inteligencia: "**La obtención furtiva de datos personales o información sensible que no encuentra fundamento en una investigación judicial, la elaboración de registros meramente "preventivos", la divulgación, tráfico o comercio de los datos obtenidos en base a una finalidad originariamente lícita, la amenaza o el chantaje derivados de la posesión de datos íntimos que no resultan conducentes para el esclarecimiento de un delito, no solo deben ser prevenidos y castigados por la ley y la jurisprudencia subsecuente, sino que deben merecer el máximo repudio social, pues constituyen un atentado a la confianza pública.**" (El destacado nos pertenece)

Cuando la CSJN afirma que esta situación (entre otras cuestiones, la obtención furtiva de datos personales) constituye un "atentado a la confianza pública", se refiere al derecho a la privacidad, a la autonomía y al desarrollo del plan de vida en sociedad.

Sobre esta base, en la consideración IX dijo que "corresponde recordar que **nuestro orden constitucional no prevé un Estado omnipresente destinado a controlar a una sociedad en la que sus habitantes se encuentren bajo un generalizado estado de sospecha.**" (El destacado nos pertenece)

Este es el **estado de cosas inconstitucionales** que genera una norma como la aquí impugnada, que modificó la ley de inteligencia, en la que tanto la definición de “investigaciones de inteligencia” (art. 2 ter), como la caracterización de la ejecución de acciones de “Contrainteligencia”, refieren a medidas extremadamente amplias (art. 2 quater), sobre las que no existen límites para intervenir sobre ámbitos sociales de intercambios (art. 4.4). Esto lleva a que nos enfrentemos, a partir de este DNU, a escenarios en los que no habrá libertad ni privacidad o expectativas de ellas, para el desarrollo de los intereses personales y sociales.

Sobre esta última cuestión, vinculada a las condiciones que debe asegurar el Estado para el desarrollo de derechos a la reunión y a la asociación y su importancia para la vida democrática, además del citado caso ALLIT de la CSJN, resulta conveniente citar el Caso *Escher v. Brasil* de la Corte IDH¹⁹.

Allí, la Comisión Interamericana destacó que ““la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, [y] la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurar [su] ejercicio efectivo”. Alegó que las restricciones a la libertad de asociación constituyen “graves obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan”.

Además, agregó que “la intervención arbitraria de las comunicaciones de personas [pertenecientes a una asociación], restringe no sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor”. La libertad para asociarse y buscar ciertos fines colectivos es indivisible, de modo que una restricción a la posibilidad de asociarse representa, directamente, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. Las fuerzas de seguridad del Estado pueden verse en la necesidad de realizar operaciones de inteligencia, de acuerdo con la ley, para combatir el delito y proteger el orden constitucional. Sin embargo, tales acciones son legítimas cuando constituyen una medida estrictamente necesaria para salvaguardar las instituciones democráticas y existen garantías adecuadas contra los abusos. **En el presente caso**, “tanto la intervención, como el monitoreo y grabación de las comunicaciones telefónicas de las víctimas, **se llevaron a cabo con el objeto de ejercer un control sobre sus actividades asociativas, [y] la publicación de dichas comunicaciones, resguardadas por secreto de justicia, fue efectuad[a] expresamente para deslegitimar el trabajo de las**

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Escher y Otros vs. Brasil, Sentencia de 6 de julio de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf

asociaciones que integraban las víctimas”. En virtud “de la naturaleza de su actividad, y de la existencia de un sesgo de persecución contra los defensores y representantes de los trabajadores sin tierra, [...] la Comisión consideró que las intervenciones, el monitoreo y la publicación de [la] información en cuestión, configuraron un modo de restricción solapado a la libertad de asociación [de las víctimas]”. Con base en lo expuesto, solicitó a la Corte que declare la violación al artículo 16 de la Convención Americana.²⁰

Por su parte, en ese mismo caso, la Corte IDH sostuvo que: “...las declaraciones de los testigos antes citados demuestran de manera consistente que cuando dichas personas tomaron conocimiento de la interceptación y de la divulgación de sus conversaciones telefónicas, sufrieron temor intenso y, por otra parte, la divulgación causó problemas entre los asociados y agricultores vinculados a COANA y ADECON, además de afectar la imagen de dichas entidades. Por su parte, el Estado realizó observaciones respecto del contenido de algunas de las declaraciones indicadas, las cuales se refieren a otros aspectos de dichas manifestaciones. En consecuencia, el Tribunal encuentra acreditado que el monitoreo de las comunicaciones telefónicas de las asociaciones sin que fueran observados los requisitos de ley, con fines declarados que no se sustentan en los hechos ni en la conducta posterior de las autoridades policiales y judiciales y su posterior divulgación, causaron temor, conflictos y afectaciones a la imagen y credibilidad de las entidades. De tal manera, alteraron el libre y normal ejercicio del derecho de asociación de los miembros ya mencionados de COANA y ADECON, implicando una interferencia contraria a la Convención Americana. Con base en lo anterior, el Estado violó en perjuicio de los señores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral y Celso Aghinoni el derecho a la libertad de asociación reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado. (Caso Escher c. Brasil, Corte IDH, párr. 180. El destacado nos pertenece).

En estrecha relación con esto último, no está de más recordar que, como adelantamos, el art. 18 de la Ley 25.520 habilita a los organismos de inteligencia a interceptar comunicaciones privadas cuando ello sea necesario para el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Concretamente, el artículo citado establece que “Cuando en el desarrollo de las actividades de inteligencia o contrainteligencia sea necesario realizar interceptaciones o captaciones de

²⁰ Corte IDH, Caso Escher c. Brasil, citado párr. 169. El destacado nos pertenece.

comunicaciones privadas de cualquier tipo, la Secretaría de Inteligencia deberá solicitar la pertinente autorización judicial”.

Por ello, las previsiones que introduce el DNU 941, al definir “investigaciones de inteligencia” y, sobre todo, al enumerar diferentes “actividades de ejecución de Constrainteligencia”, en términos tan amplios como los ya explicados (insistimos, incluyendo por ejemplo impedir cualquier “influencia” de “factores externos” en los “intereses estratégicos” del Estado; o aclarando que “Tales actividades pueden verificarse en abordajes multidimensionales del accionar de los actores estatales y no estatales”), implican también la correlativa ampliación de la habilitación legal para que los órganos del Sistema de Inteligencia Nacional realicen intercepción de comunicaciones entre particulares, lo que implica una grave afectación a los derechos a la privacidad y la intimidad.

Sobre esto último, resulta particularmente importante tener en cuenta que, en función la relevancia de los derechos y garantías que pueden verse afectados, para habilitar restricciones al derecho a la privacidad tan intensas como la intervención de comunicaciones, **se exige una ley en sentido formal que sea precisa, clara y detallada, es decir, que determine los supuestos y los fines legítimos a proteger en forma debidamente proporcionada y con mínima interferencia**, en base a los cuales se puede adoptar una medida de este tipo y los agentes estatales con competencia específica para realizarla.

A este respecto, resultan contestes tanto la doctrina como la jurisprudencia. Por ejemplo, en el caso “Halabi” ya citado, la Corte Suprema apuntó que “en el precedente de Fallos: 318: 1894 (en el voto de los jueces Fayt, Petracchi y Boggiano) se afirmó que, **para restringir válidamente la inviolabilidad de la correspondencia, supuesto que cabe evidentemente extender al presente, se requiere: a) que haya sido dictada una ley que determine los "casos" y los "justificativos" en que podrá procederse a tomar conocimiento del contenido de dicha correspondencia...**” (Cons. 25, El destacado nos pertenece).

En el considerando siguiente de ese mismo caso, el Máximo Tribunal justificó su decisión de confirmar la declaración de inconstitucionalidad de una norma que regulaba la realización de intervenciones telefónicas en tanto, entre otros defectos, “**sus previsiones no distinguen ni precisan de modo suficiente las oportunidades ni las situaciones en las que operarán las interceptaciones, toda vez que no especifican el tratamiento del tráfico de información de Internet en cuyo contexto**

es indiscutible que los datos de navegación anudan a los contenidos".²¹ (El destacado y subrayado nos pertenece)

Por su parte, la Corte IDH ha sentado criterios aún más estrictos en la materia en el ya citado caso "Escher", destacando que "en cuanto a la interceptación telefónica, **teniendo en cuenta que puede representar una seria interferencia en la vida privada**, dicha medida debe estar **fundada en la ley**, que debe ser precisa e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia, tales como las circunstancias en que dicha medida puede ser adoptada; las personas autorizadas a solicitarla, a ordenarla y a llevarla a cabo; el procedimiento a seguir, entre otros elementos".²² (El destacado y subrayado nos pertenece)

Estas exigencias de la Corte IDH fueron reiteradas, en 2024, en su sentencia para Argentina en el caso "AMIA"²³. La Corte IDH sostuvo, en relación con toda actividad de inteligencia estatal, que: "los **servicios de inteligencia deben contar con un marco legal** que, con la mayor precisión posible, regule las razones que determinen la necesidad de emprender actividades de inteligencia, defina el contenido de tales acciones para evitar su ejercicio arbitrario, identifique los fines que -por medio de tales actividades- deben perseguirse y estipule las facultades de los órganos y autoridades competentes a fin de **posibilitar su control y la eventual deducción de responsabilidades**"²⁴ (El destacado y subrayado nos pertenece)

En el mismo sentido se expresó el TEDH, en el caso *Kruslin v. Francia*, puntualizando que: "Las escuchas y los demás procedimientos para interceptar las conversaciones telefónicas son un grave ataque a la vida privada y a la correspondencia. Por consiguiente, **deben fundarse en una «ley» de singular precisión. Es indispensable que las normas que las regulan sean claras y detalladas**, tanto más cuanto que los procedimientos técnicos utilizables se perfeccionan continuamente."²⁵ (El destacado nos pertenece)

Sobre el tema también es clara la doctrina: "la ley debe **definir la extensión y las modalidades** del ejercicio de tal poder, con suficiente claridad - teniendo en cuenta la **legítima finalidad que se**

²¹ Cons. 26, énfasis agregado.

²² Párr. 131, el destacado es propio.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Asociación Civil Memoria Activa vs. Argentina, Sentencia del 26 de Enero de 2024 (Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_516_esp.pdf

²⁴ Sentencia del 26 de enero de 2024, párr. 228. El destacado nos pertenece.

²⁵ TEDH, Sentencia 11801/85, CASO KRUSLIN CONTRA FRANCIA, 24/4/1990, párr. 33.

persigue - para proveer así al individuo de la adecuada protección contra la arbitrariedad²⁶. (El destacado nos pertenece)

Es por demás evidente que las definiciones de los artículos del DNU que venimos criticando no resultan compatibles con estos criterios jurisprudenciales, principalmente, porque amplían sustancialmente las posibilidades de realizar intercepción de comunicaciones privadas a través de supuestos y enumeraciones genéricas que no tienen un mínimo grado de precisión, como ya explicamos.

De lo dicho entonces, queda en evidencia que la norma aquí impugnada, y en particular los artículos 2 ter, 2 quater, y 4.4 de acuerdo a la redacción que introdujo el DNU 941/25, deben ser considerados nulos e inconstitucionales.

VII.2. La afectación del derecho a la autodeterminación informativa. La cuestión del acceso, tratamiento y uso de datos personales y/o sensibles

Hemos señalado, en el capítulo de hechos, que uno de los puntos centrales de las facultades que se amplían a favor de los órganos de inteligencia se vincula con el uso de la información que produce o almacena el Estado de todas las personas.

El artículo 15 del DNU, que introduce el art. 10 quinquies en la ley de inteligencia nacional, crea la denominada “Comunidad Informativa Nacional”, integrada por múltiples organismos estatales, entre ellos, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la Dirección General de Aduanas (DGA), y con una fórmula abierta, a todos los “órganos y organismos nacionales que el PEN integre a la comunidad informativa nacional y los órganos y organismos provinciales y de la Caba que se incorporen por medio de convenios”.

De esta manera, en los considerandos del DNU se expresa que: “... la **falta de coordinación entre los organismos que producen información e inteligencia puede generar vacíos críticos en la identificación y prevención de amenazas a la seguridad estratégica nacional**”. Por tal motivo, “... corresponde disponer la creación de la Comunidad de Inteligencia Nacional y de la Comunidad Informativa Nacional, integradas por órganos y organismos públicos **con la finalidad de compartir información con el sistema de inteligencia nacional, bajo la dirección de la SIDE ...**”

²⁶ De Langhe, Marcela, Escuchas telefónicas. Límites a la intervención del Estado en la privacidad e intimidad de las personas, Bs. As., Hammurabi, 2009, pág. 51.

A su vez, el artículo 17 del DNU, que incorpora el artículo 10 *septies* a la misma ley, otorga a la SIDE la potestad exclusiva de definir la organización, el funcionamiento y los procedimientos técnicos mediante los cuales cada organismo integrante suministrará la información requerida. Si bien la norma menciona que la reglamentación futura deberá contemplar mecanismos de trazabilidad y control, dicha previsión carece de eficacia real frente al carácter encubierto que el nuevo artículo 2° bis —ya analizado— confiere a todas las actividades de inteligencia, lo que obstaculiza cualquier posibilidad efectiva de supervisión o fiscalización externa.

La información obtenida y producida por el Estado para la identificación de todas las personas que residen en Argentina, por ejemplo, gestionada por el RENAPER, así como la información que maneja la Dirección Nacional de Migraciones, pasa ahora a ser parte o a estar integrada al Sistema de Inteligencia Nacional, en una clara afectación del principio de la autodeterminación informativa que poseemos todas personas que vivimos en Argentina, de acuerdo al art. 43 párrafo 3 y la ley de protección de datos personales, pero, además, expresamente reconocido por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación y por la Corte IDH. **Su alcance no se limita, únicamente, al derecho de cada persona a decidir por sí misma sobre la publicidad, divulgación y uso de sus datos personales, sino que también constituye una garantía esencial para el efectivo ejercicio de otros derechos fundamentales, como la privacidad, la protección del honor y la reputación y, en definitiva, la dignidad humana.**

El derecho en cuestión, fue reconocido como tal, por primera vez, por el Tribunal Constitucional Federal Alemán (*Bundesverfassungsgericht*) en 1983 en un caso sobre el censo nacional, sobre la base de la dignidad humana y el derecho a desarrollar libremente la personalidad²⁷. Allí tomó a la autocensura como riesgo directo del temor de los individuos de que acciones privadas trascendieran²⁸ y, por lo tanto, explicó que “el derecho a la autodeterminación informatacional no sería compatible con un orden social y su ordenamiento jurídico subyacente en el que los ciudadanos ya no puedan saber quién, qué, cuándo y con qué motivo se sabe algo sobre ellos.”²⁹ (El destacado nos pertenece)

Sin embargo estas previsiones no se ven reflejadas en el DNU que cuestionamos, sino todo lo contrario. **En primer lugar, al permitir los intercambios de información entre todas las áreas del Estado sin mayores limitaciones, salvaguardas ni controles, los organismos de inteligencia**

²⁷ BBVerfGE 65, 1-71 (*Volkszählungsgesetz*), 1983. Disponible oficialmente en inglés, las traducciones nos pertenecen.

²⁸ “Esto no sólo perjudicaría las posibilidades de desarrollo del individuo, sino también el bien común, porque la autodeterminación es una condición funcional elemental de una comunidad democrática libre basada en la capacidad de sus ciudadanos para actuar y participar.” (párrs. 145-6). Esta autocensura también es conocida como “chilling effect”.

²⁹ Ibíd., § 146.

accederán a información y datos, a todas luces personales y/o sensibles, sin necesidad de demostrar ninguna proporcionalidad ni compatibilidad de semejante intromisión con finalidades legítimas y las garantías constitucionales y convencionales en juego. A su vez, al fortalecer la regla del secreto, a través de la caracterización de toda la actividad de inteligencia como encubierta, el decreto desprotege, casi por completo, los derechos de los titulares y de la sociedad sobre su información personal.

Resulta pertinente analizar, en este punto, el caso *Torres Abad, Carmen c/ Estado Nacional s/ habeas data*. En este caso resuelto por la Cámara Contencioso Administrativo Federal y con dictamen de la Procuración General de la Nación, se discute si una agencia del Estado, la Secretaría de Comunicación Pública, puede hacer uso de datos personales recolectados por otra agencia del Estado (ANSES), sin el consentimiento del titular de los datos. **Tanto la Cámara como la Procuración consideraron que el Estado no puede hacer uso de aquellos datos que fueron recolectados para una finalidad específica, distinta a aquella, sin el consentimiento de su titular.**

Para ello, la Cámara señaló que “los datos que ANSES pretende ceder (en concreto el número telefónico y la dirección de correo electrónico) se efectúa para llevar a cabo una finalidad distinta de aquella por la cual la ANSES recolectó esos datos. Es decir, que este último organismo puede requerir del interesado el número telefónico y su dirección de correo electrónico a los fines de llevar a cabo una eficiente comunicación con el administrado en relación con trámites administrativos (de naturaleza previsional) que lo involucran. En cambio, la cesión de esos datos a la Secretaría de Comunicación Pública tendría como fin, tal como está indicado en la resolución administrativa, lograr objetivos o finalidades distintas a las que oportunamente llevaron a la ANSES a requerirlos”. (El destacado y subrayado nos pertenece)

La Procuradora de la Nación ante la Corte, Laura Monti, consideró que la interpretación que debe darse a la falta de consentimiento para la cesión de datos entre agencias del Estado debe ser restrictiva y taxativa. Esto porque “... el titular de los datos debe estar siempre informado sobre el uso y el destino de dichos datos con el objeto de ejercer su legítimo derecho constitucional a controlar y disponer de sus datos personales, con el fin de no afectar la autodeterminación informativa, esto en el sentido antes indicado en cuanto es el ciudadano titular quien debe decidir

sobre el uso cuyos datos se encuentren en registros públicos o privados".³⁰ (El destacado nos pertenece)

Consideró, para ello, una cuestión que resulta relevante en este análisis, y es que “El creciente almacenamiento y recopilación de datos de carácter personal en el mundo moderno, facilitado en gran parte por el avance de la tecnología, ha tornado razonable consagrar un derecho especial que proteja a las personas del uso de los datos a ellas referidos y, consecuentemente, permitirles controlar la información que de ellas consta en los registros, archivos o bancos de datos.”

(...)

En sus comienzos, la protección aparecía como necesaria frente a la posibilidad de difusión de los llamados “datos sensibles” (religión, procedencia étnica, ideas políticas, participación sindical, situación financiera, tendencias sexuales, etc.), pero **las posibilidades del “cruzamiento de datos” por medio de los instrumentos tecnológicos actuales amplió la garantía, frente a la creciente necesidad de que la tutela alcanzara a otra clase de información respecto de las personas”.**

(...)

“Es decir que esta concepción, circumscripta a dichos datos, fue abandonada a favor de una tutela considerablemente más amplia, **consagrándose el principio de la “autodeterminación informativa”**. Según este concepto **es el ciudadano quien debe decidir sobre la cesión y uso de sus datos personales**. Este derecho -se dijo- puede ser restringido por medio de una ley por razones de utilidad social, pero respetando el principio de proporcionalidad y garantizando que no se produzca la vulneración del derecho a la personalidad (confr. Hassmer, Winfried; Chirino Sánchez, Alfredo, “El derecho a la autodeterminación informativa y los retos del procesamiento automatizado de datos personales”, Buenos Aires, 1997, págs. 13 y sgtes., citado en Fallos: 321:2767, voto del juez Enrique Petracchi)”.³¹ (El destacado nos pertenece)

Además, en el mencionado dictamen, también efectuó un análisis del artículo 11 de la ley de datos personales. Dijo al respecto: “Por dichos argumentos, igualmente, a mi juicio, **debe interpretarse restrictivamente el art. 11 de la ley 25.326, en cuanto dispone “3. el consentimiento (del titular) no es exigido cuando: c) se realice entre dependencias de los órganos del Estado en forma directa, en la medida del cumplimiento de sus respectivas competencias”**. Ello, toda vez que dicha

³⁰ Ver Dictamen PGN, caso Torres Abad, Carmen c/ Estado Nacional s/ habeas data, disponible en https://www.mpf.gob.ar/dictamen/2020/LMonti/diciembre/Recurso_Queja_CAF_49482_2016_2RH1.pdf

³¹ Dictamen de la PGN en CAF 49482/2016/2/RH1. RECURSO QUEJA N° 2 – TORRES ABAD, CARMEN C/ EN – JGM s/ habeas data.

excepción al consentimiento del titular de los datos personales presupone la libre cesión entre las dependencias del Estado **cuando los datos se limiten a los de la lista del art. 5º punto 2** (v. art. 11, punto 3, inc. b).” (El destacado nos pertenece)

Coincidentemente, la doctrina apunta que el inc. “c” del art. 11 de la Ley 25.326 “exceptúa el principio del consentimiento cuando la comunicación de los datos se realice en ‘forma directa’, esto es, sin cesiones intermedias ni intervención de terceros que puedan tomar conocimiento de los datos ‘entre dependencias de los órganos del Estado’ y ‘en la medida del cumplimiento de sus respectivas competencias … cuando la ley española fue reformada en 1999, se agregó que la cesión de datos entre administraciones públicas no puede realizarse para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de rango superior que regule su uso … al analizar la prescripción indica Gils Carbó que, en realidad, por aplicación de nuestra ley 25.326 se puede sostener la misma regla por derivación del principio de finalidad - del cual no debe sustraerse el Estado - que veda usar los datos recogidos con un fin para otro diferente o incompatible con el que motivó su obtención (art. 4º, ap. 3). **De nada serviría que la ley limite la recolección de datos por parte del Estado a lo estrictamente necesario para cumplir las funciones públicas asignadas al organismo que los requirió, si luego las dependencias entre sí van a hacer fluir la información en forma indiscriminada**” (Puccinelli, Oscar R.. Protección de datos de carácter personal, 1a ed., Buenos Aires. Astrea, 2004, págs. 242/3, énfasis agregado).

Como podrá advertir V.S., el acceso, cesión, uso, o tratamiento al que refiere el DNU 941 y en particular los apartados que introduce en la Ley de Inteligencia Nacional (art. 10 quinques y septies), queda habilitado para todo el Sistema de Inteligencia Nacional, con las consecuentes restricciones que conlleva en el efectivo ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa.

Esta situación tampoco se modifica por la existencia del artículo 23 de la Ley de Datos Personales, ya que, por un lado, los datos personales y/o sensibles que son tratados por las autoridades de inteligencia, como los que provee el ReNAPER, la Dirección de Migraciones, o las dependencias de ARCA no fueron recolectados con fines de seguridad, sino con otros muy distintos.

Además, la interpretación de este artículo, de acuerdo a la doctrina especializada en el tema, surge de la lectura del artículo 23 de la ley de datos personales. En este sentido Basterra indica que: “La previsión que el legislador hace en el inciso 2.b del artículo 5 -consentimiento- cuando exceptúa de dar el consentimiento escrito, libre, expreso e informado, en el caso de datos recabados para el ejercicio de

funciones propias de los poderes del Estado o derivados de una obligación legal, sin duda debe interpretarse en forma armónica con la norma referida del artículo 23, inciso 2º.” (...) “El fundamento de esta normativa, está dado en que es necesario establecer un equilibrio entre el derecho a la intimidad informática de las personas y, por otra parte, el deber del Estado de cumplir con las obligaciones emergentes del poder de policía estatal. Parece razonable que en circunstancias en que esté en juego la defensa nacional y la seguridad pública los organismos estatales encargados de salvaguardar las mismas, puedan, con fundamento en la ley estar exceptuados de solicitar el consentimiento del titular del dato. La actividad estatal no significa que todos los organismos estén libres de requerir autorización, sino, que sólo podrá exceptuarse en los términos estrictos que la propia ley establece”.³²

Sólo con una interpretación restrictiva de la ley se logrará la efectiva protección del derecho a la autodeterminación informativa. En el caso particular deben darse los requisitos que la propia ley establece, para que no se transforme la misma en un “arma de doble filo”, cuando el exceptuado para recopilar datos sin consentimiento, es el Estado a través de los organismos específicos establecidos en la ley.”³³

La garantía del hábeas data (art. 43, CN), no sólo protege la intimidad o la privacidad, entendida como “el derecho a decidir por sí mismo en qué medida compartirá con los demás sus pensamientos, sus sentimientos y los hechos de su vida personal” (Fallos 306:1862), sino que, en un sentido más amplio, tiende a la tutela de la autodeterminación informativa, como destacó el Juez Petracchi en el conocido precedente “Urteaga” de la Corte Suprema:

“... el instituto del hábeas data está entrañablemente vinculado al derecho a la intimidad, como un instrumento destinado a evitar injerencias extrañas en la vida privada, pero también a fin de proteger el honor, el derecho a la identidad y a la propia imagen... Según este concepto es el ciudadano quien debe decidir sobre la cesión y uso de sus datos personales. Este derecho -se dijo- puede ser restringido por medio de una ley por razones de utilidad social, pero respetando el principio de proporcionalidad y garantizando que no se produzca la vulneración del derecho a la personalidad”³⁴. (El destacado y subrayado nos pertenece)

A la vez, conviene traer a cuenta en este desarrollo, que lo decidido en el caso *Torres Abad* también es consistente con un caso reciente de la Corte IDH, que consideró el derecho a la

³² Basterra Marcela, “Habeas data: Los derechos protegidos”, página 25, disponible en <https://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/HD.-Habeas-Data.-Derechos-Protegidos.-Marcela-I.-Basterra.-03.3.10.pdf>

³³ Basterra Marcela, “Habeas data: Los derechos protegidos”, art. citado, página 25.

³⁴ Fallos: 321:2767, voto del Juez Petracchi.

autodeterminación como derecho autónomo a nivel regional. Nos referimos al caso *CAJAR vs. Colombia*³⁵.

De acuerdo a la Corte IDH en el precedente mencionado, el derecho a la autodeterminación informativa como derecho autónomo se desprende de los derechos de protección a la vida privada (art. 11 CADH), acceso a la información pública (art. 13) y protección judicial efectiva (art. 25) y que sirve, a la vez, de garantía de otros, “como los concernientes a la privacidad, a la protección de la honra, a la salvaguarda de la reputación y, en general, a la dignidad de la persona”³⁶.

Para arribar a esta conclusión, la Corte recordó que la protección del derecho a la vida privada no se limita al derecho a la privacidad, sino que se relaciona también con la dignidad y que, en este marco, “(...) juega un papel fundamental el principio de la autonomía de la persona, el cual veda toda actuación estatal que procure la instrumentalización de la persona, es decir, que la convierta en un medio para fines ajenos a las elecciones sobre su propia vida y el desarrollo pleno de su personalidad, dentro de los límites que impone la Convención.”. Y, por lo tanto, “**En ese contexto de autonomía y libre desarrollo de la personalidad, la persona también es libre para autodeterminarse a fin de decidir cuándo y en qué medida revela aspectos de su vida privada, lo que incluye definir qué tipo de información, incluidos sus datos personales, puede ser conocida por los demás**”³⁷.

La Corte IDH sostuvo la vigencia del derecho a la autodeterminación informativa en el contexto de actividades de inteligencia, en tanto, por su naturaleza, estas inciden “en la recopilación y análisis de información, incluida la de carácter personal (claro está, generalmente sin el consentimiento de su titular)”³⁸.

Así, advierte que para que el tratamiento de información personal por parte de organismos del Estado -especialmente de inteligencia, como en este caso- sea compatible con la Convención Americana, **debe contar con un marco normativo que resulte armónico con los derechos a la autonomía de la persona, su privacidad, intimidad y reputación**³⁹.

Como podrá advertir V.S., ninguno de estos requisitos esenciales para asegurar la compatibilidad de las actividades de inteligencia con los estándares interamericanos de derechos

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSÉ ALVEAR RESTREPO” VS. COLOMBIA, Sentencia de 18 de Octubre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_506_esp.pdf

³⁶ Corte IDH, caso citado, Párr. 588.

³⁷ Cfr. Corte IDH, caso citado, párrs. 568-570.

³⁸ Corte IDH, caso citado, Párr. 566.

³⁹ Corte IDH, caso citado, Párr. 571.

humanos, se encuentra cumplido por la normativa impugnada. Por el contrario, su diseño normativo consagra una lógica de opacidad, discrecionalidad y ausencia de controles que vulnera de modo directo y manifiesto el derecho a la protección de los datos personales y, con él, los derechos fundamentales íntimamente vinculados a la esfera privada y a la dignidad de las personas.

Con todo, podemos señalar que la recopilación, conservación, tratamiento y divulgación de datos personales sea solamente con consentimiento del titular o, en su defecto, "... derivado de un marco normativo que faculte expresamente a los organismos públicos para desarrollar tales acciones. En todo caso, **la obtención y gestión de datos personales sólo se autoriza, en el marco de la Convención Americana, para la consecución de fines legítimos y por mecanismos legales** (sobre los fines legítimos en la esfera de las actividades de inteligencia, supra párrs. 531 a 535) ... la protección que debe imperar en materia de datos personales determina que **las autoridades, en los casos en que legítimamente puedan recopilar y almacenar datos personales, están limitadas a obtener los datos verídicos, pertinentes y necesarios para el cumplimiento estricto de sus funciones, de acuerdo con el marco legal aplicable...**"⁴⁰. (El destacado nos pertenece)

A esta previsión se le suma el deber de informar a las personas cuando hubiera alguna clase de recolección o tratamiento de sus datos. A la vez, el marco de actuación debe prever una "evaluación periódica sobre la pertinencia y exactitud de los datos personales, y necesaria supervisión de su gestión y tratamiento", que verifique la necesidad de seguir conservándolos y las condiciones en que se hace, y asegurar mecanismos "razonables, ágiles, sencillos, eficaces y gratuitos" para que las personas cuyos datos fueron recopilados puedan ejercer sus derechos de acceso, rectificación, oposición y eliminación⁴¹.

De tal modo, la calidad de la información sujeta a los intercambios previstos por el DNU, sin que exista ningún límite a la actuación de las autoridades de inteligencia, en tanto están caracterizadas como "secretas" y "encubiertas", expone una situación distinta a aquellas que admite como excepciones al consentimiento de la ley de datos personales.

En un sentido similar, resulta inconstitucional aquella modificación de las prohibiciones que tienen las autoridades de inteligencia de divulgar o revelar información que hayan obtenido en el ejercicio de sus funciones. Recordemos que solo podía compartirse esta información si existía una dispensa judicial. Ahora el texto del art. 4.5 de la ley de inteligencia, con la reforma que introdujo el DNU, le permite

⁴⁰ Corte IDH, caso citado, Párr. 573 y 576.

⁴¹ Corte IDH, caso citado, Párr. 580-582.

a las autoridades de inteligencia divulgar o revelar la información cuando existan convenios celebrados por la SIDE que, por definición, serán de carácter confidencial o secreto.

Recordemos el agregado: ARTÍCULO 4°.- Ningún órgano u organismo de inteligencia podrá en el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA: 5. Revelar, divulgar o difundir cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial **o autorización expresa en el marco de convenios celebrados por la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO (SIDE) de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN en virtud de la presente ley**” (El destacado nos pertenece).

Otra vez, las previsiones del reglamento impugnado resultan excesivamente amplias, y habilitan a revelar toda la información que los órganos de inteligencia obtengan “en ejercicio de sus funciones” con el único requisito de que sea con “autorización expresa en el marco de convenios” celebrados por la SIDE. Es decir que, **lo que antes autorizaba un Juez, ahora queda sujeto al libre arbitrio de los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.**

Por lo demás, tampoco el Decreto aclara de qué tipos de convenios se trata, ni con qué organismos. El art. 13.13 solo contiene una vaga referencia a que la SIDE puede “Celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, para el cumplimiento de sus funciones”.

Esta habilitación que ahora hace el DNU para llevar adelante revelación y divulgaciones de la información de inteligencia, refuerza la necesidad de un control estricto por parte de V.S. de esta facultad en particular. No sólo las autoridades van a poder tratar la información personal para fines distintos para los que fue recolectada y/o producida, sino que también va poder divulgarla y revelarla luego del tratamiento de “inteligencia” que haya sido efectuado. Todo esto con el consiguiente impacto en nuestro plan de vida, autonomía, libertad y privacidad.

Sobre este punto nos remitimos a lo señalado por el Juez Sergio García Ramírez en el citado caso *Escher v. Brasil*, en su voto particular, en el que agregó: “11. Ahora bien, la admisión de la injerencia queda condicionada a enérgicos requisitos, que marcan la frontera -en una sociedad democrática- entre el ejercicio legítimo de la autoridad y el abuso intolerable del poder. Entran en juego aquellos principios legitimadores de la conducta de la autoridad, cuya inobservancia entraña violación de derechos y trae consigo responsabilidad de quienes la cometen. Por supuesto, las exigencias que acotan la intervención en la intimidad del individuo, circunscriben la revelación de los hallazgos derivados de esa intervención. En el fondo, intervención y revelación son caras de una sola medalla: invasión de la vida privada, lícita

o ilícita. La finalidad de justicia que pudiera justificar la interceptación -o la injerencia, en general, en espacios de la vida privada- cesa cuando sobreviene la difusión ilícita de información que debía quedar sólo en conocimiento y bajo el resguardo de la autoridad”.

VII.3. El derecho a la libertad personal y ambulatoria. La creación de la facultad de detención de personas, sin orden judicial, en favor de agentes y personal de inteligencia

Uno de los motivos centrales, en cuanto al fondo, de la inconstitucionalidad e ilegalidad del DNU 941/2024, con relación al derecho a la libertad física y ambulatoria y seguridad de las personas, es que éste le reconoce a los agentes o funcionarios de inteligencia la facultad para detener personas sin la debida orden judicial, ya sea en situación de flagrancia o en el marco de una investigación a su cargo. Esto presupone una ampliación de facultades restrictivas de derechos fundamentales de las personas, en claro exceso de atribuciones por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Así, el art. 10 nonies del Decreto (introducido a partir del art. 19 del DNU) establece que “... En el **marco del desarrollo de actividades de inteligencia**, auxilio o requerimiento judicial y/o comisión de delitos en flagrancia, el personal de inteligencia podrá proceder a la aprehensión de personas, debiendo dar aviso inmediato a las FUERZAS POLICIALES y de SEGURIDAD competentes”. (El destacado nos pertenece)

Es claro que se trata de supuestos independientes, porque la norma emplea el conector “y/o” en la enumeración de estas situaciones, lo que implica que cada una de ellas habilita a los funcionarios de inteligencia a detener personas.

El contenido de este artículo debe ser leído a la luz de la excepción de prohibición de realizar tareas represivas y el ejercicio de facultades compulsivas previstas en el nuevo art. 4, inc. 2 de este Decreto que, específicamente señala que: “**Ningún órgano u organismo de inteligencia podrá en el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA: (...) 2. Realizar tareas represivas ni poseer facultades compulsivas, con excepción de las necesarias para la Contrainteligencia y el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 10 nonies de la presente ley.**” (El destacado nos pertenece)

Tal como se desprende del texto del artículo 10 nonies y el artículo 4 inc. 2, introducidos por el DNU 941/25, los agentes o el personal de inteligencia estarán habilitados a aprehender personas sin orden judicial en varios supuestos: a) en el marco de desarrollo de actividades de inteligencia; y b) en escenarios de comisión de delitos en flagrancia. En cualquiera de esos casos, dice el artículo, el agente de inteligencia deberá dar aviso inmediato a las fuerzas policiales y de seguridad competentes.

Todos y cada uno de estos puntos presenta serios problemas en términos constitucionales.

Antes que nada, debemos detener nuestro análisis en la utilización del término “aprehensión”, ya que este podría haber sido convenientemente elegido para buscar distinguirlo del de “detención” y generar cierta confusión semántica, pensando que así se sortearían los recaudos y exigencias legales y, sobre todo, convencionales, que pesan sobre esta actividad estatal, derivados de la CADH y de la jurisprudencia de la Corte IDH en la materia.

Esta acción, la de “aprehender”, que, tal como en el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, pareciera responder a los primeros estadios de privación de libertad de una persona (algo así como su “captación” o “captura”), equivale a la “detención”. Esto es así desde el momento en que la Corte IDH definió que la mera interceptación de personas por parte del personal policial o de las fuerzas de seguridad, por más breve que sea, constituye una detención en los términos del art. 7, CADH, lo que obliga al funcionario estatal a cumplir todas sus exigencias.

Específicamente, en el caso *Torres Millacura v. Argentina* (2011), el Máximo Tribunal Internacional estableció que se entenderá por “detención” a toda limitación a la libertad ambulatoria impuesta por las fuerzas de seguridad a una persona, que lleve a que no pueda disponer de sus movimientos libremente sin sufrir consecuencias sancionatorias. En este sentido, dijeron que, incluso una interceptación con fines identificatorios, constituye una detención en los términos del art. 7, CADH⁴². Este estándar no resulta menor, en la medida en que una “aprehensión” presupone un paso más allá de la “interceptación”.

En sentido coincidente, se ha precisado que la mera interceptación de la marcha o actividad de una persona - por ejemplo, como paso previo a una requisita implica - una detención que resulta abarcada por las garantías de los arts. 18, CN, 7 CADH, 9 PIDCP y 9 DUDH (Magariños, La detención de personas sin orden escrita de autoridad competente y la Constitución Nacional, en “La Ley”, t. 1999-D, pág. 661).

Entonces, nuestra crítica a la disposición del DNU 941/25 parte de una base clara: aunque omita, deliberadamente, hacer uso del término “detención” mediante el uso de un eufemismo como el de “aprehensión”, **está habilitando a agentes o personal de inteligencia dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a detener personas sin orden judicial**. Esto implica que, a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, hay un nuevo agente estatal habilitado a restringir la libertad ambulatoria de

⁴² Corte IDH, *Torres Millacura v. Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 26 de agosto de 2011, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_229_esp.pdf Así, “...para los efectos del 7 de la Convención, una ‘demora’, así sea con meros fines de identificación de la persona, constituye una privación a la libertad física de la persona y, por lo tanto, toda limitación a la misma debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezca al efecto, siempre y cuando sea compatible con la Convención” (párr. 76, caso *Torres Millacura*).

las personas, sin orden judicial, a través de un instrumento de bajísimo peso legal como lo es un Decreto de Necesidad y Urgencia, y **en contra de la exigencia de que atribuciones como esta se dispongan mediante ley en sentido formal emanada del Congreso Nacional.**

Esta noción de que la detención de personas constituye una tarea represiva, lo confirma el texto del art. 4, inc. 2 que, como vimos, reconoce esta actividad dentro de las prohibiciones generales, pero particularmente habilitada para los agentes de inteligencia que desarrollen sus investigaciones en los términos del art. 10 nonies. **Esto deja en evidencia el carácter punitivo o represivo de las medidas que se consagran, respecto de las cuales tienen prohibidas las atribuciones legislativas (art. 99, inc. 3, C.N.), en clara violación del principio de legalidad formal.**

Ahora, debemos abocarnos a las dos situaciones más visiblemente ilegales, inconstitucionales e inconvencionales que el DNU define como habilitantes de estas detenciones. Estas son: a) en el marco de desarrollo de actividades de inteligencia; y b) en escenarios de comisión de delitos en flagrancia.

VII. 3. a) Detención de personas por parte de agentes o personal de inteligencia en el marco de “actividades de inteligencia”

Respecto de este punto, de acuerdo al art. 10 nonies, los agentes o personal de inteligencia podrán detener personas, sin la debida orden judicial, en el marco de sus “investigaciones”. Para terminar de comprender este supuesto, vale recuperar lo que el propio Decreto define como “actividades de inteligencia”. Así, su artículo 2 ter, establece que “Se entiende por investigación de inteligencia al **conjunto de tareas y procedimientos para identificar acciones y actores involucrados en actividades de interés para la Inteligencia Nacional**”.

También se debe tener en cuenta la definición de “inteligencia nacional” del art. 2.1 de la Ley nro. 25.520, que dice “A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por ... 1. Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación, así como las oportunidades para la consecución de los intereses estratégicos de la Nación”.

Hay dos señalamientos para hacer en este estado:

(i) En primer lugar, esta es la primera vez que se define de qué se trata una “investigación de inteligencia” y, para variar, su contenido es vago, amplio e impreciso. Refiere a “tareas y procedimientos” que no describe en lo más mínimo, ni mucho menos enumera. Además, plantea que estas tienden a identificar, por un lado, “acciones” que tampoco establece con ninguna claridad y, por el otro, a actores

involucrados en “actividades de interés para la Inteligencia Nacional”, las que no aparecen definidas en ningún rincón del ordenamiento legal, excepto por el presunto Plan de Inteligencia Nacional cuyo contenido, presumiblemente ilegal, fue difundido por periodistas de diversos medios de comunicación⁴³ y hoy se encuentra bajo investigación criminal⁴⁴. Por otro lado, la definición de “inteligencia nacional” tampoco aporta ninguna claridad ni precisión sobre estos extremos, e incluye cuestiones tan amplias como los “intereses estratégicos” del Estado.

(ii) En segundo lugar, y a partir de los problemas de definición del art. 2 ter del mismo Decreto, no surge que la habilitación a detener personas, sin orden judicial, a favor de agentes y personal de inteligencia responda a la comisión de conductas constitutivas de delitos (definidos, desde ya, por el Código Penal, que es una ley formal emanada del Congreso Nacional como la Constitución Nacional manda), sino al mero interés del Poder Ejecutivo Nacional. Así, queda completamente suprimida la regla constitucional básica por la cual la única razón por la que una persona puede ser privada de su libertad, especialmente si es sin orden judicial, es la comisión de una conducta prevista y tipificada como delito por ley formal (dictada por el Congreso) anterior a los hechos (artículo 18 de la Constitución Nacional).

Como consecuencia directa de la falta de claridad acerca de las conductas pasibles de fundar una detención sin orden judicial por parte de los agentes o personal de inteligencia, y por fuera de los supuestos de flagrancia, la disposición tampoco ofrece un requisito de piso mínimo de sospecha acerca de la existencia de un hecho delictivo ni la participación o involucramiento de la persona cuya detención se pretende.

Esto torna perfectamente aplicable el estándar por la Corte IDH en el caso de 2003 *Bulacio v. Argentina*, según el cual “En cuanto a la facultad del Estado de detener a las personas que se hallan bajo su jurisdicción, **esta Corte ha señalado, al analizar el artículo 7 de la Convención Americana, que existen requisitos materiales y formales que deben ser observados** al aplicar una medida o sanción privativa de libertad: **nadie puede verse privado de la libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta**

⁴³ La Nación, *La SIDE pone la mira en quienes “manipulen la opinión pública” o erosionen la confianza en los funcionarios*, 25/05/2025, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-side-pone-la-mira-en-quienes-manipulen-la-opinion-publica-o-erosionen-la-confianza-en-los-nid25052025/>

La Nación, *La SIDE emitió una directiva secreta para “monitorear” la acción de “grupos sociales vulnerables”*, 27/05/2025, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-side-emito-una-directiva-secreta-para-monitorear-la-accion-de-grupos-sociales-vulnerables-nid27052025/>

Crisis, *Controlar al pueblo para entregar la patria: ¿Qué dice el Plan de Inteligencia Nacional libertario?*, 13/06/2025, disponible en: <https://informes.revistacrisis.com.ar/controlar-al-pueblo-para-entregar-la-patria/>

⁴⁴ Causa nro. 2459/2025 que tramita ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal nro. 7 de esta Ciudad.

sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).” (Párr. 125. El destacado nos pertenece)

Esto fue confirmado por la Corte IDH, casi 20 años más tarde, en su sentencia de los casos *Fernández Prieto y Tumbeiro v. Argentina* del 2020, en la que se dijo que: “... si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber de aplicar en todo momento **procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales**, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción.” (Párr. 64. El destacado y subrayado nos pertenece) Más precisamente, en ese precedente, plantearon que “... en cuanto al **requisito de legalidad de la detención**, el Tribunal ha señalado que, **al remitir a la Constitución y leyes establecidas “conforme a ellas”**, el estudio de la observancia del artículo 7.2 de la Convención implica el **examen del cumplimiento de los requisitos establecidos tan concretamente como sea posible y “de antemano”** en dicho ordenamiento en cuanto a las “causas” y “condiciones” de la privación de la libertad física. Si la normativa interna, tanto en el aspecto material como en el formal, no es observada al privar a una persona de su libertad, tal privación será ilegal y contraria a la Convención Americana, a la luz del artículo 7.” (Párr. 67. El destacado nos pertenece).

Finalmente, en el precedente *CAJAR v. Colombia*, de 2023, al que ya hicimos referencia en esta presentación, la Corte IDH determinó que: “se resalta la necesidad de **diferenciar de las facultades específicas a cargo de los organismos de inteligencia las tareas propias de seguridad pública**, pues atribuirlas indistintamente a aquellos podría suponer un riesgo mayor de arbitrariedad y, a la postre, de vulneración a los derechos humanos. Por ello, se excluyen del alcance de las acciones de inteligencia las facultades de arresto, detención y el ejercicio de potestades con alcance coercitivo sobre las personas, a las que cabe agregar las labores en materia de investigación criminal (o policía judicial) ante hechos concretos constitutivos de delito con miras a su enjuiciamiento, toda vez que, como lo ha afirmado esta Corte, **las garantías del debido proceso, así como criterios de independencia y objetividad** son exigibles a los órganos a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial, elementos que **difícilmente serían controlables cuando las medidas empleadas se desarrollan bajo reserva o de manera encubierta**, sin dejar de lado que **la naturaleza y objetivos de las actividades de inteligencia no se corresponden, en su esencia, con los propios de la investigación criminal..**” (Párr. 549, el resaltado nos corresponde).

(iii) En tercer lugar, esta “investigación de inteligencia”, sus “tareas” y “actividades”, como vimos, indefinidas desde el vamos, y que los habilitaría a detener personas sin orden judicial, se realizarán sin

ningún tipo de control de legalidad. Esto, porque corre por un carril ajeno, distinto o paralelo al de un proceso penal que, justamente, cuenta con el involucramiento de una serie de actores que garantizan la legalidad de los actos y la protección de principios, derechos y garantías constitucionales de la persona sobre la que pesa la sospecha (a saber, los representantes del Ministerio Público Fiscal, del Ministerio Público de la Defensa o los letrados de confianza y, sobre todas las cosas, Jueces y Juezas), conforme los requerimientos del artículo 18, 109 de la Constitucional Nacional, artículos 7.2, 7.3, 8 de la CADH, entre muchos otros tratados internacionales con jerarquía constitucional previstos en el artículo 75 inc. 22.

La disposición que criticamos tampoco establece tiempos máximos de detención, así como, en estricta vinculación con la falta de piso mínimo de sospecha sobre una conducta precisamente descripta, tampoco establece que deba iniciarse un proceso penal que ponga la actividad de inteligencia bajo un escrutinio de legalidad por parte de las autoridades judiciales competentes.

La falta de descripción precisa acerca de los hechos o conductas que podrían habilitar la realización de detenciones por parte de agentes o personal de inteligencia fue identificada, por la Corte IDH, como un aspecto a mejorar por parte del Estado argentino, inclusive, con relación a las fuerzas policiales cuyas leyes en sentido formal prevén la facultad que aquí se critica. Así, en la sentencia ya citada del caso Fernández Prieto y Tumbeiro v. Argentina (2020), el Máximo Tribunal internacional estableció que “... considera que **es necesario que las regulaciones que determinen las facultades de los funcionarios policiales relacionadas con la prevención e investigación de delitos, incluyan referencias específicas y claras a parámetros que eviten que una interceptación de un automóvil o una detención con fines de identificación se realice arbitrariamente. Por lo que en aquellas disposiciones en que exista una condición habilitante que permita una detención sin orden judicial o en flagrancia, además de que esta cumpla con los requisitos de finalidad legítima, idoneidad y proporcionalidad, debe contemplar la existencia de elementos objetivos, de forma que no sea la mera intuición policiaca ni criterios subjetivos, que no pueden ser verificados, los que motiven una detención.** Esto significa que la legislación habilitante para este tipo de detenciones debe dirigirse a que la autoridad ejerza sus facultades ante la existencia de hechos o informaciones reales, suficientes y concretas que, de manera concatenada, permitan inferir razonablemente a un observador objetivo que la persona que es detenida probablemente era autora de alguna infracción penal o contravencional. Este tipo de regulaciones deben, además, ser acorde al principio de igualdad y no discriminación, de forma tal que evite la hostilidad en contra de grupos sociales en virtud de categorías prohibidas por la propia Convención Americana.” (Párr. 90. El destacado y subrayado nos pertenece) No debemos dejar de recordar que el Estado argentino ya se

había comprometido internacionalmente a iniciar un proceso de modernización legal en materia de facultades de detención, en el marco del proceso del caso *Bulacio v. Argentina* de la Corte IDH (ver, en este sentido, párr. 122 de aquella sentencia)

Además, los jueces concluyeron su idea planteando que “... la **verificación de elementos objetivos** antes de realizar una interceptación de un vehículo o una detención con fines de identificación **se vuelve particularmente relevante en contextos como el argentino, donde la policía ha normalizado prácticas de detenciones por sospecha de criminalidad, justificando dicha actuación en la prevención del delito**, y donde adicionalmente los tribunales internos han convalidado este tipo de prácticas.” (Párr. 96. El destacado nos pertenece)

Finalmente, no deja en claro si se le comunicarán los motivos de la detención a la persona privada de su libertad, si se dejará registro de aquella y dónde o si, incluso, estará o no incomunicado, esto último en clara violación de los estándares fijados por la Corte IDH en el caso *Bulacio v. Argentina* vinculados a los resguardos para evitar las detenciones arbitrarias (Párrs. 127, 128, 132, y 130).

VII. 3. b) Detención de personas por parte de agentes o personal de inteligencia en escenarios de flagrancia

La habilitación a agentes o personal de inteligencia a detener personas sin orden judicial en escenarios de flagrante comisión de un delito podría tratarse, visto con cierta superficialidad, el supuesto menos delicado, ya que los Códigos Procesales suelen reconocer la facultad de detención de personas que se encuentren bajo la comisión de un delito en flagrancia, por parte de cualquier “particular” (ver, por ejemplo, art. 287 del Código Procesal Penal de la Nación).

Sin embargo, debemos apuntar que el hecho de que se le reconozca esta facultad de detención a los “particulares” jamás podría implicar, *per se* y sin más, una extensión de la atribución a agentes o personal de inteligencia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, así como tampoco lo hace el hecho de reconocerle esta facultad a los efectivos de fuerzas policiales o demás fuerzas de seguridad (conf. art. 184 y 284, CPPN y art. 96, CPPF). Para que esta facultad le sea reconocida a estos agentes de inteligencia, esta debiera surgir, por tratarse de funcionarios estatales, de una ley en sentido formal emanada del Congreso Nacional, tal como anticipamos.

Además, el Decreto tampoco establece alcances claros de lo que se entiende por “flagrancia” para la habilitación de esta facultad a sus agentes de inteligencia. No hay, en este sentido, ninguna remisión a los arts. 285 o 353 bis del Código Procesal Penal de la Nación de los que se desprenden las situaciones taxativas que constituyen flagrancia y, sobre todas las cosas, la expresa limitación prevista

en el segundo artículo mencionado, que dice “Las disposiciones previstas en el presente título **no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieran lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales, o de cualquier otro derecho constitucional.**”

El desprecio a la exigencia constitucional y convencional respecto de la ampliación de facultades a los agentes o personal de la SIDE, para la detención de personas sin orden judicial, no se salda con la mera habilitación para requerir “la asistencia y/o apoyo técnico y/o logístico de las FUERZAS ARMADAS, FUERZAS DE SEGURIDAD FEDERALES y FUERZAS POLICIALES cuando resulte necesario para desarrollar las actividades reguladas en la presente ley”, prevista en el art. 10 octies. Esto, en la medida en que, recibir ayuda de funcionarios públicos cuyas bases legales para la detención de personas sin orden judicial surgen de una ley en sentido formal, no revierte todos los problemas que aquí describimos en torno al contenido de este Decreto que modifica la Ley de Inteligencia.

VII. 3. c) El deber de dar aviso inmediato a las fuerzas policiales y de seguridad competentes. Falta de control judicial inmediato

Finalmente, como vimos, la parte final del art. 10 nonies dispone que, en cualquier caso, el agente o personal de inteligencia que detenga a una persona “deberá dar aviso inmediato a las fuerzas policiales y de seguridad competentes”. Es decir, tampoco se contempla acá que la decisión unilateral y discrecional del personal de la SIDE de detener a una persona deba ser llevada a consideración o someterse a un control de legalidad por parte de la autoridad judicial.

La decisión de que el aviso inmediato a las fuerzas de seguridad o policiales reemplace el aviso inmediato al juez o jueza implica consolidar la cadena de violaciones de principios, derechos y garantías que este artículo del Decreto propone. Esto, en la medida en que se contrapone abiertamente a otro estándar fijado por la Corte IDH en el caso *Bulacio v. Argentina*, según el cual “... **Otra medida que busca prevenir la arbitrariedad o ilegalidad es el control judicial inmediato, tomando en cuenta que en un Estado de derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general un trato consecuente con la presunción de inocencia que ampara al inculpado mientras no se establezca su responsabilidad. “[U]n individuo que ha sido privado de su libertad sin ningún tipo de control judicial debe ser liberado o puesto inmediatamente a disposición de un juez**, pues el contenido esencial [de este] artículo 7 de la Convención Americana es la protección de la libertad del individuo contra la interferencia del Estado”.” (Párr. 129. El destacado nos pertenece)

El motivo central detrás de la obligatoriedad del control judicial efectivo e inmediato de una detención sin la debida orden judicial, es que esta se pudo haber llevado a cabo sin mediar motivos legales que la habiliten. Esto, justamente, es lo que llevaría a su invalidación por ilegal o arbitraria. Pero, además, para la Corte IDH, la problematización de las detenciones arbitrarias tiene un objetivo más profundo que es la protección de todos esos otros derechos fundamentales que se derivan del de la libertad ambulatoria del art. 7 de la CADH. Así, sostuvieron, en ese mismo precedente, que **“La vulnerabilidad del detenido se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria. Entonces la persona se encuentra en completa indefensión, de la que surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y al trato digno.** (Párr. 127. El destacado nos pertenece)

Esto mismo fue confirmado unos años después, en 2011, en la sentencia del caso *Torres Millacura v. Argentina* en la que se dijo “... que con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, **el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos**, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, **la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal**, el cual, **cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.**” (Párr. 70. El destacado nos pertenece)

VII. 3. d) Incompatibilidad del art. 10 nonies del Decreto 941 con los principios establecidos en el art. 18 de la Constitución Nacional

Como corolario de todo lo expuesto precedentemente, y tal como anticipamos, queda claro que el contenido del art. 10 nonies a la Ley de Inteligencia Nacional (mediante el art. 19 del DNU), resulta incompatible también con los principios y garantías establecidos en el art. 18 de nuestra Constitución.

Así, el citado art. 18 define que *“Nadie puede ser... arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente”*. Nuestra norma fundamental sienta un principio muy claro, que es que la detención de personas, en nuestro esquema constitucional, corresponde, por regla, a los integrantes del Poder Judicial.

En ese sentido, tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema como la doctrina señalan que la “autoridad competente” a la que se refiere la norma que venimos analizando son los Jueces (y, excepcionalmente en el marco del Estado de Sitio, el Presidente de la República).

El Máximo Tribunal, por ejemplo, ha destacado que “las únicas figuras previstas en la Constitución Nacional para privar de la libertad a una persona son el debido proceso legal establecido por el art. 18 y, en supuestos excepcionales, el arresto durante el estado de sitio, autorizado por el art. 23 (Fallos: 301:771, entre otros).” (Fallos: 321:2288).

Coincidentemente, la doctrina explica que “en nuestro sistema constitucional la única ‘autoridad competente’ son los jueces en los casos autorizados por la legislación procesal penal, y excepcionalmente el presidente durante el estado de sitio... En este sentido, la Constitución porteña recepta esta correcta interpretación al aclarar que la orden escrita del artículo 18 CN debe ser ‘fundada’ y ‘emanada de autoridad judicial competente’ (art. 13.1)” (Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Ciencayala, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, Rubinza Culzoni, Santa Fe, 2009, Tomo II, pág. 457).

En el mismo sentido, se ha dicho que “Esta cláusula del art. 18 no define cuál es la autoridad competente, pero se interpreta que, como principio, solamente lo es la autoridad judicial, y únicamente - por excepción- la que no lo es ... Nuestra Corte tiene dicho que las dos únicas figuras que en la constitución dan base a la privación de libertad son el proceso penal y el estado de sitio (ver, para ése, el art. 23) ... En jurisprudencia reciente, la Corte ha negado que las cámaras del congreso y las legislaturas locales impongan arrestos a terceros invocando ofensa o lesión a privilegios parlamentarios” (Bidart Campos, Germán J., Compendio de Derecho Constitucional, Ediar, Bs. As., 2004, pág. 188).

En resumen, “si bien la cláusula constitucional no especifica a qué autoridad se refiere, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que se trata del juez de la causa. Únicamente en la situación excepcional del estado de sitio ... el concepto incluye al presidente de la República. Éstos son las únicas ‘autoridades’ constitucionales facultadas para ordenar el arresto de una persona.” (Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, Tomo II, pág. 286).

Cierto es que las legislaciones procesales penales prevén la posibilidad de que los funcionarios policiales realicen detenciones sin orden judicial, en supuestos de urgencia. Por ejemplo, se establece la posibilidad de detener a quien se dispone a cometer un delito de acción pública con pena de prisión en el momento de disponerse a hacerlo, la de quien es sorprendido en flagrancia, o, excepcionalmente, si existen “indicios vehementes de culpabilidad” (v.gr., en el art. 284 del Código Procesal Penal de la Nación).

Pero, en consonancia con la regla constitucional ya explicada, dichas facultades conferidas a los integrantes de las fuerzas de seguridad son excepcionales, y de interpretación restrictiva (Quiroga Lavié, op. cit., pág. 458). Se trata, en definitiva, de “situaciones taxativas de excepción” (Navarro, Guillermo Rafael y Daray, Roberto Raúl, Código Procesal Penal de la Nación. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Bs. As., Hammurabi, 2010, Tomo II, pág. 412). A su vez, en todos los casos mencionados, existe una definición legal que establece las condiciones para que proceda a un arresto sin orden judicial, siempre en vinculación con la presunta comisión de un delito como ya señalamos (reiteramos, situaciones de flagrancia, indicios vehementes de culpabilidad, etc.). Y, además, se prevé la intervención de la autoridad judicial, inmediatamente en algunos casos, o en plazos que se miden en horas para otros (por ejemplo, así lo establece el art. 286 del CPPN, fijando un término de seis horas).

Es, justamente, a partir de estos resguardos y de la existencia de una previsión legal que define las circunstancias en las que se habilita a los funcionarios policiales a detener sin orden judicial, que se ha considerado razonable y compatible con el art. 18 de la CN este tipo de normativa que incluyen los Códigos Procesales Penales tanto de la Nación como de distintas provincias.

Al respecto se ha señalado que “el artículo constitucional parece rechazar cualquier detención sin orden escrita de autoridad competente. No obstante, no se ha cuestionado fuertemente el hecho de que existan supuestos excepcionalmente restringidos en los que las fuerzas de seguridad puedan efectuar detenciones sin previa orden escrita de autoridad alguna, en casos de urgencia y con control judicial ex post” (Hopp, Cecilia M., Requisas y detenciones: el control judicial frente a los abusos de las fuerzas de seguridad, en Plazas, Florencia G. y Hazan, Luciano A. (comps.), Garantías constitucionales en el enjuiciamiento penal, Del Puerto, Bs. As., 2015, pág. 117, el subrayado es propio).

Y coincidentemente: “Entendemos que mediante ley razonable se puede atribuir a la autoridad policial la facultad excepcional de detener personas en casos muy especiales de urgencia (delitos in fraganti, indicio vehemente de delito) con la obligación de ponerlas de inmediato a disposición de juez competente” (Bidart Campos, op. cit., pág. 188, subrayado agregado).

A partir de lo expuesto, surge con toda claridad que el art. 19 del Decreto 941, en tanto habilita a los funcionarios de organismos de inteligencia a detener (según ellos, “*aprehender*”) personas “en el marco del desarrollo de actividades de inteligencia” es inconstitucional. Como ya señalamos, esta expresión no aporta ni siquiera un mínimo de precisión respecto de en qué

supuestos los agentes de inteligencia quedan habilitados para realizar detenciones sin orden judicial.

La mera referencia a que la detención se produzca “en el marco” de actividades de inteligencia resulta palmariamente insuficiente y coloca al Decreto 941 en contradicción con la regla y el principio que sienta el art. 18 de la Constitución Nacional. Especialmente si tenemos en cuenta la amplitud de las definiciones de “*Inteligencia Nacional*” y “*actividades de inteligencia*” que contiene la Ley 25.520 (arts. 2.1 y 2 ter), y que comprenden una amplia gama de cuestiones vinculadas a la seguridad interior, la defensa y los “intereses estratégicos” del país, como se expuso más arriba.

Ninguna precisión adicional aporta el reglamento impugnado sobre este supuesto. No se explica, ni siquiera, cuál es el vínculo que se exige entre la detención y las actividades de inteligencia al que hace referencia la norma. No queda claro si alcanza con que el arresto sea “útil” para este tipo de tareas, o si se requiere que ello sea “necesario” o “indispensable”.

Más aún, la norma que venimos criticando no prevé, ni siquiera, la intervención de un Juez en relación al arresto producido por los integrantes del Sistema de Inteligencia. Es decir que la única autoridad que, por regla, puede disponer la detención de un individuo según la Constitución ni siquiera aparece mencionada cuando se regula esta facultad en el reglamento que impugnamos.

De hecho, lo único que se exige a quienes hagan uso de la facultad que se introduce a partir del art. 10 nonies, es dar aviso a las fuerzas de seguridad con competencia en la materia. Textualmente: “*debiendo dar aviso inmediato a las FUERZAS POLICIALES y de SEGURIDAD competentes*”.

En este punto, el reglamento resulta incompatible, además, con las previsiones ya citadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que toda persona detenida sea llevada sin demoras ante un Juez (arts. 7.5 y 9.3, respectivamente).

En conclusión, el art. 19 del Decreto 941/2025, al facultar al personal de inteligencia a realizar detenciones en supuestos que no están definidos con un mínimo de precisión, y al omitir toda referencia a la intervención de los jueces respecto de este tipo de privaciones de la libertad, resulta incompatible con el principio de que nadie puede ser arrestado sino en virtud de orden judicial que establece el art. 18 de la Constitución Nacional.

Además este artículo introducido en la ley por el DNU 941/25 afecta el principio de legalidad formal, reserva de ley y máxima taxatividad legal, de los artículos 18; 19 75, inc 22, de la C.N. y arts. 1, 2, 9, 30 de la CADH.

El artículo 9 de la CADH, sobre el Principio de Legalidad y de Retroactividad, establece lo siguiente:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

Y el artículo 30, de la CADH, sobre las restricciones permitidas a los derechos humanos, establece lo siguiente:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Muy temprano, el sistema interamericano tuvo que dar respuesta al concepto “ley” previsto en la CADH, por las implicancias que tiene para el ejercicio de los derechos reconocidos y como límite al poder punitivo del Estado. En este sentido, en la OC nro. 6 del año 1986, la Corte IDH, dijo como resolución definitiva lo siguiente:

“...la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

Esto quiere decir, que solo el legislador es quien tiene permitidas la definición de aquellos supuestos que habilitan la restricción de derechos, en el caso, a manifestarse, expresarse, a reunirse.

Para la Corte IDH, la legitimidad de una norma jurídica que tenga la potencialidad de afectar derechos fundamentales está íntimamente ligada con la legitimidad y representatividad de la autoridad de la que emana. En concreto, es en el Congreso Nacional donde se reúnen las diversas fuerzas políticas democráticamente elegidas para delinear la sociedad que pensamos y queremos. Y es por ello que el concepto de leyes al que se refiere el art. 30 de la CADH alude a las normas sancionadas por el Poder

Legislativo de acuerdo con el procedimiento para la sanción de las leyes establecido en las Constituciones locales. Así lo sostuvo el mencionado tribunal internacional, en la Opinión Consultiva 6/86, a la que ya nos hemos referido más arriba.

Al respecto, la Corte IDH, en la citada Opinión Consultiva consideró la relevancia de que las leyes sean dictadas de conformidad con los procedimientos de sanción de leyes previstos en las Constituciones locales, de forma que la afectación de derechos fundamentales no quede al arbitrio del Poder Ejecutivo, rodeándolo así de garantías de protección:

“... la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.”⁴⁵(El destacado nos pertenece)

Además, la Corte IDH, En el Caso Kimel Vs Argentina la Corte IDH afirmó que “es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información...cualquier limitación o restricción debe estar prevista en la ley, tanto en sentido formal como material”. Si la restricción o limitación proviene del derecho penal, “es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Así, deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. El marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano”.⁴⁶

En el citado caso Kimel la Corte reconoció que el derecho a la libertad de expresión puede entrar en conflicto con otros derechos humanos que también requieren de protección y que “la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad. La solución del conflicto que se presenta entre ciertos derechos requiere el examen

⁴⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86, parr. 22.

⁴⁶ Corte IDH, caso Kimel c. Argentina, 2008, cit, párrafo 63 y las citas allí señaladas.

de cada caso, conforme a sus características y circunstancias, para apreciar la existencia e intensidad de los elementos en que se sustenta dicho juicio”.

A partir de esto que hemos señalado nos interesa destacar las consecuencias que el DNU trae sobre el derecho a la libertad ambulatoria. Y la relevancia que tienen para este análisis los casos de la Corte IDH contra el Estado argentino, en los precedentes Bulacio y Torres Millacura.

Es que para poder analizar la afectación concreta del derecho a la libertad ambulatoria, conviene referirnos a los casos Bulacio y Torres Millacura. De acuerdo a esos precedentes de la Corte IDH mencionados, las interceptaciones de una persona por parte de efectivos de las fuerzas de seguridad constituyen acciones que tienen injerencia en la libertad ambulatoria.

En el caso “Bulacio”, el máximo tribunal internacional sostuvo que “reconoce la existencia de la facultad, e incluso, la obligación del Estado de “garantizar su seguridad y mantener el orden público”. Sin embargo, el poder estatal en esta materia no es ilimitado; su actuación está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho.”⁴⁷

En este sentido, para la Corte IDH, de acuerdo al art. 7.3 de la CADH, no serán válidos aquellos motivos o métodos de detención que “-aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”.⁴⁸

Sobre este punto, la Corte IDH remite a reflexiones del Comité de Derechos Humanos en torno a los conceptos de “arbitrariedad” y “contrario a ley”, los que deben ser distinguidos e interpretados “de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, así como también el principio de las “garantías procesales”. Esto es de absoluta aplicación para el caso que nos ocupa, en el que se intenta pasar por válido y legal un Protocolo que resulta incompatible con el respeto de un conjunto de derechos fundamentales de las personas a título individual y colectivo.

Pero, además, la Corte IDH sostuvo que “con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas

⁴⁷ Párrafo 124 de la sentencia del caso *Bulacio v. Argentina*.

⁴⁸ Párrafo 90 de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez v. Ecuador*.

al derecho a la libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.”⁴⁹ (El destacado y subrayado nos pertenece)

En definitiva, el tribunal internacional toma en cuenta que, más allá de las facultades legislativamente reconocidas, los miembros de las fuerzas de seguridad suelen hacer -en la práctica- un uso abusivo y discrecional de aquellas, lo que vulnera derechos fundamentales de las personas. Dicho de otro modo, se sirven de datos de la realidad para señalar la tendencia de las fuerzas de seguridad al exceso en el ejercicio de sus facultades.

En el caso Torres Millacura, la Corte IDH precisó aún más las obligaciones de los Estados con relación al art. 7 inc. 3 de la CADH. Dijo en concreto que Iván Torres v. Argentina (2011) En particular, y como ya habíamos anticipado, para la Corte IDH la demora resulta ser una privación de libertad física de la persona, aunque sea con fines de identificación, por lo que debe ajustarse a lo que la Convención exige y deben ajustarse a lo que fijen las leyes nacionales. Dijo la Corte IDH en particular, que:

“Al respecto, el Tribunal considera pertinente recordar que el artículo 7 de la Convención Americana protege contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. En tal sentido, para los efectos del artículo 7 de la Convención, una “demora”, así sea con meros fines de identificación de la persona, constituye una privación a la libertad física de la persona y, por lo tanto, toda limitación a la misma debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, siempre y cuando ésta sea compatible con la Convención.”⁵⁰

A esto agregaron que “... la Convención Americana establece que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”. Sobre esta disposición la Corte ha establecido en otras oportunidades que: nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.”⁵¹ De lo anterior se desprende, junto con lo señalado sobre la reserva de ley (supra párr. 74), que una restricción a la libertad que no esté basada en una causa o motivo concretos puede ser arbitraria y, por tanto, violatoria del artículo 7.3 de la Convención”.⁵²

⁴⁹ Párrafo 70 de la sentencia del caso *Bulacio v. Argentina*.

⁵⁰ Párrafo 76 de la sentencia del caso *Torres Millacura v. Argentina*.

⁵¹ Párrafo 77 de la sentencia del caso *Torres Millacura v. Argentina*.

⁵² Párrafo 78 de la sentencia del caso *Torres Millacura v. Argentina*.

En función de lo señalado, la incompatibilidad con la CADH (art. 7.1, 7.2 y 7.) de la facultad de aprehensión que introdujo el DNU 941/25, que habilitan en rigor detenciones sin orden judicial resulta más que evidente.

VIII. INCOMPATIBILIDAD DEL DECRETO 941 CON EL ART. 28 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Además, en función de lo expuesto en los acápite anteriores, surge con claridad que el Decreto 941/2025 incumple todo parámetro de razonabilidad en materia de reglamentación de derechos fundamentales como la privacidad, la autodeterminación informativa, la libertad ambulatoria, y también de expresión, vulnerando así el principio establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

Las limitaciones que el reglamento que impugnamos consagra no resultan necesarias, ni proporcionales en cuanto reglamentación de los derechos consagrados en los arts. 14, 18 y 19 de la Constitución, y en las normas convencionales con jerarquía constitucional ya citadas.

Señala la doctrina que el control de razonabilidad hace al análisis de los fines y medios de las normas. Por un lado, cabe examinar si el medio resulta desproporcionado, es decir, si aunque obtiene el fin perseguido, lo excede (Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2008, tomo I, p. 427).

Por otro lado, algunos autores agregan un matiz más riguroso para operar el control de razonabilidad, exigiendo que la medida sea indispensable. Así, “la razonabilidad importa una relación proporcionada entre los medios y los fines. Radica en advertir si las restricciones a la libertad individual son indispensables y proporcionales para alcanzar los fines de interés general” (Badeni, Gregorio, Instituciones de Derecho Constitucional, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 246).

Ahora bien, cualquiera sea el parámetro elegido dentro de los mencionados (proporcionalidad o necesidad), es claro que la limitación establecida por el Decreto bajo análisis no puede ser admitida. Veamos.

Según la jurisprudencia de esta Corte Suprema, “la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que éstos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas” (Fallos: 344:1657, énfasis agregado).

También ha señalado la Corte que “lo relevante a efectos del control de constitucionalidad... queda ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de la razonabilidad que supone que tales actos deberán satisfacer un fin público, responder a circunstancias justificantes, guardar proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido y carecer de iniquidad manifiesta” (Fallos: 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco).

En sentido coincidente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca, por ejemplo, que “**El derecho a la vida privada no es un derecho absoluto** y, por lo tanto, **puede ser restringido** por los Estados **siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias**; por ello, las mismas **deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática”⁵³. (El destacado nos pertenece)

A su vez, respecto del alcance del término “necesarias” la Corte ha señalado que: “Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, **concluyó que ‘necesarias’ sin ser sinónimo de ‘indispensable’ implica ‘la existencia de una necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’**”⁵⁴. (El destacado nos pertenece)

Por ello, indicó la Corte IDH en un contexto análogo, “esta conclusión, que es igualmente aplicable a la CADH, sugiere que la ‘necesidad’ y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno, sino que para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”⁵⁵.

⁵³ Corte IDH, Caso *Tristán Donoso v. Panamá*, 27/01/2009, cons. 56.

⁵⁴ Con cita de European Court H.R., The Sunday Times case, judgment of 26 april 1979, Series A nº 30, párr. nº. 59, ps. 35-36.

⁵⁵ Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 46.

Más aún, la Corte ha destacado la particular relevancia de estas exigencias en relación al desarrollo de las actividades de inteligencia del Estado, en función de las posibles tensiones que ellas generan con los derechos humanos:

“La tercera exigencia que se impone en el plano de las actividades de inteligencia es que éstas cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, con los elementos del “test de proporcionalidad”, aplicado constantemente por la jurisprudencia interamericana en la evaluación y ponderación de cualquier medida restrictiva de los derechos humanos. En particular, se debe demostrar que: a) las acciones u operaciones de inteligencia que se emprendan sean idóneas o adecuadas para cumplir con el fin legítimo perseguido; b) las actividades de inteligencia en general, y las acciones o métodos empleados en particular, sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa, por su injerencia en los derechos que puedan verse afectados, entre todas aquellas otras acciones o estrategias que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y c) que las acciones de inteligencia resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho involucrado no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida”⁵⁶.

Todos y cada uno de los estándares reseñados han sido completamente soslayados por la norma bajo análisis. No hay proporcionalidad ni necesidad alguna, sino una reglamentación excesivamente restrictiva de los derechos a la privacidad, a la autodeterminación informativa, a la libertad de expresión y a la libertad ambulatoria, que los altera sustancialmente. Y que resulta, por ello, ilegítima.

Es por demás evidente, en ese sentido, que la habilitación para que los funcionarios de los organismos de inteligencia detengan personas “En el marco del desarrollo de actividades de inteligencia”, sin establecer con un mínimo de precisión las condiciones en que se puede proceder de tal modo, ni mencionar siquiera la intervención del Poder Judicial respecto de estas “aprehensiones”, altera sustancialmente el derecho a la libertad ambulatoria, desvirtuando totalmente.

Aquí lo irrazonable no sólo es el agregado de un nuevo tipo de funcionarios que pueden efectuar detenciones, sino además la ausencia de toda previsión tendiente a establecer en qué supuestos y con qué condiciones se puede privar de la libertad a los ciudadanos.

⁵⁶ Corte IDH, caso *Asociación Civil Memoria Activa vs. Argentina*, sentencia del 26 de enero de 2024, párr. 230.

Como ya dijimos, es justamente la delimitación de estos últimos aspectos (p. ej., intervención inmediata del Juez competente) lo que torna razonable las facultades que los funcionarios policiales poseen, según los Códigos Procesales Penales de la Nación y de las Provincias, para detener individuos.

A su vez, los derechos a la privacidad, a la autodeterminación informativa, y a la libertad de expresión se ven sustancialmente modificados por las previsiones del Decreto 941 que habilitan, por ejemplo, a que los órganos de inteligencia revelen información obtenida en el desarrollo de sus funciones sin requerir la correspondiente orden o dispensa judicial, con el único requisito de que se haya celebrado un convenio - por parte de la SIDE - que así lo autorice. También por los artículos del reglamento que permiten el acceso a la información y los datos recabados por virtualmente todas las áreas del Estado.

Respecto del parámetro de “necesidad”, también se advierte con facilidad que no concurre en el caso, contando el Estado con una infinidad de medidas alternativas tendientes a proteger la seguridad o la defensa del país (y a mejorar las posibilidades de prever riesgos para estas) sin recurrir a una habilitaciones de esta índole (v. gr., mejorar los mecanismos de coordinación entre las fuerzas de seguridad y los organismos de inteligencia, o entre éstos y las restantes dependencias de la administración, crear organismos o designar funcionarios con competencia para facilitar esa cooperación, establecer la intervención del Poder Judicial para habilitar procedimientos de este tipo, etc.).

Tampoco hay proporcionalidad en una norma que, como se dijo, habilita a los funcionarios de inteligencia a efectuar detenciones con el único requisito de que se lo haga “en el marco del desarrollo de las actividades de inteligencia” y dando aviso a las fuerzas de seguridad con competencia en la materia. De este modo, con el pretexto de mejorar la eficiencia del Sistema de Inteligencia, se soslaya totalmente el derecho a la libertad ambulatoria, que es excesivamente restringido a partir del Decreto que impugnamos.

También el derecho a la privacidad y autodeterminación informativa, mediante habilitaciones amplias para que los organismos de inteligencia accedan a datos personales recabados por el estado e inclusive a que revelen la información que detentan sin requerir la debida habilitación judicial. En efecto, los derechos mencionados sufren graves menoscabos al permitirse los intercambios de información entre todas las áreas del Estado sin mayores limitaciones, y posibilitar el acceso - por parte de los integrantes del Sistema de Inteligencia - a datos a todas luces personales y/o sensibles, sin contemplar siquiera la proporcionalidad en la adquisición y transferencia de este tipo de informaciones.

Sin lugar a dudas, estas facultades tan amplias para acceder y difundir información y datos personales y privados de las personas exceden totalmente las finalidades tenidas en mira por el Decreto 941, y lo colocan en clara contradicción con el art. 28 de la Constitución Nacional.

IX. INCUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA DE LEY FORMAL PARA LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA

Por otro lado, el Decreto 941/2025 también resulta incompatible con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos por incumplir la exigencia de ley formal que de ella se deriva en materia tanto de restricción de derechos como, en particular, de reglamentación de las actividades de los organismos de inteligencia del Estado.

En ese sentido, el art. 30 de la CADH establece que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, **no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas**”.

Sobre este punto la Corte IDH ha señalado que “*El primer paso para evaluar si la afectación de un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales conforme a las cuales se autoriza una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material*”⁵⁷.

El Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 941/2025 no cumple con estas exigencias y es una clara extralimitación reglamentaria. No se trata de una ley en sentido formal y material; no es una decisión emanada del Poder Legislativo adoptada según el procedimiento constitucional para la sanción de las leyes, que incluye el debate público y el consenso democrático que ha sido regla en nuestra práctica constitucional desde el año 1983. Por ende, resulta inconstitucional y contrario a la CADH que dicha norma regule cuestiones vinculadas la organización y facultades de los órganos de inteligencia, especialmente si se tiene en cuenta la fuerte restricción que estas implican para derechos como la privacidad, la autodeterminación informativa, o la libertad de expresión (entre otros mencionados a lo largo de este escrito).

⁵⁷ Corte IDH. Caso *Escher y Otros v. Brasil*. Sentencia de 6 de julio de 2009. Párrs. 129 y 130.

Y, si alguna duda cupiera al respecto, la despeja la Opinión Consultiva nro. 6 del año 1986 de la Corte IDH, que explica detalladamente el sentido de la expresión “leyes” contenida en la CADH: “*la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*”.

Es claro que un Decreto del Poder Ejecutivo jamás podría cumplir con las exigencias bajo análisis:

“*... la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder*”⁵⁸.

Estas consideraciones cobran mayor importancia por la circunstancia de que el PEN dispuso, a través del DNU 941/25 una amplia reforma del Sistema de Inteligencia Nacional (creando organismos, redefiniendo competencias, agregando numerosos artículos a la ley 25.520, entre otras cuestiones). Es decir, que no se trata de una mera reforma administrativa de algo que ya existe sino de una nueva regulación de las actividades de inteligencia estatales, a través de la creación de nuevos órganos de inteligencia, y de la asignación de nuevas funciones y atribuciones (por ejemplo, la facultad de detener personas).

Más aún, en relación a las actividades de inteligencia estatal, la Corte IDH enfatizó en un precedente reciente la exigencia de que sean reglamentadas a través de una ley formal, emanada del Poder Legislativo, por los riesgos que suponen para derechos humanos como la privacidad y la intimidad:

⁵⁸ Corte IDH, O.C. 6/86, énfasis agregado.

“La primera exigencia en esta materia es que el marco legal defina las actividades de inteligencia, los fines que por su medio deben perseguirse y las facultades de los órganos y autoridades competentes. En tal sentido, se hace imprescindible que una ley regule, con precisión, tales aspectos, cuyo contenido debe ser accesible para el público en general. Esta primera exigencia, coherente con la jurisprudencia interamericana en materia de limitaciones a los derechos y, particularmente, del derecho a la vida privada (supra párr. 521), se dirige a evitar que las actividades de inteligencia, lejos de servir a los intereses generales de la sociedad, se constituyan en sí mismas en un riesgo para el respeto de la dignidad de la persona y sus derechos. Dicha ley, necesariamente promulgada por el Poder Legislativo (ley en sentido formal), debe prever, con la mayor precisión posible, las distintas amenazas que determinan la necesidad de emprender las actividades de inteligencia por parte de los agentes estatales con competencia en la materia, cuyas facultades también deben estar clara y exhaustivamente establecidas, a fin de limitar eficazmente su actuar, impedir la arbitrariedad en su proceder y posibilitar su control y la eventual deducción de responsabilidades”⁵⁹.

En función de lo expuesto hasta aquí, el reglamento que impugnamos es contrario a la exigencia de ley formal en materia de restricción de derechos prevista en la CADH, y, por ello, incompatible también con el art. 75 inc. 22 de la CN.

X. LA INCOMPATIBILIDAD DEL REGLAMENTO IMPUGNADO CON LOS ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE REGLAMENTOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

X.1) El Decreto 941/25 contraría la prohibición de dictado de DNUs en materia penal

Además de los problemas de constitucionalidad ya enumerados, la regulación introducida por el DNU 941/2025 respecto de la facultad del personal de inteligencia para proceder a la aprehensión de personas, infringe la prohibición respecto del dictado de Reglamentos de Necesidad y Urgencia en materia penal, consagrada en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

Dicha norma permite al Poder Ejecutivo dictar decretos por razones de necesidad y urgencia sólo en casos que no impliquen la regulación de “*materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*”.

⁵⁹ Corte IDH, caso “Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados ‘José Alvear Restrepo’ vs. Colombia”, sentencia del 18 de octubre de 2023, párr. 528, el subrayado es propio.

La modificación incorporada por el art. 19 del Decreto impugnado - al añadir a la Ley 25.520 el art. 10 nonies - implica, sin ninguna duda, regular “*materia penal*”, porque otorga a los integrantes de los organismos de inteligencia la facultad de detener personas en una amplia gama de supuestos que ya hemos detallado: “*en el desarrollo de las actividades de inteligencia*”, de “*auxilio o requerimiento judicial*” y en casos de “*comisión de delitos en flagrancia*”.

Es, por demás, evidente que se trata de una norma netamente procesal penal, que reglamenta la detención de personas, y las facultades del personal de inteligencia para materializarlas, con o sin orden judicial. Ello, con el agravante de que, como vimos, se introduce un supuesto de extrema vaguedad que habilita arrestos sin intervención de los jueces.

Asimismo, todo lo vinculado a la aprehensión de personas resulta comprendido dentro de la reglamentación del proceso penal, y es materia de regulación en los Códigos Procesales Penales, por ejemplo el de la Nación (art. 283, 284 y sgtes.), el de la Ciudad de Bs. As. (art. 88), el de la Provincia de Bs. As. (art. 153), etc. El tema resulta abarcado, por ello, dentro del principio general que excluye la materia penal de la potestad reglamentaria de emergencia del Poder Ejecutivo Nacional.

En resumen, ninguna duda cabe de que facultar a funcionarios del Poder Ejecutivo - en este caso, los integrantes de dependencias de inteligencia - a realizar la “aprehensión” de personas, y determinar los supuestos en los que pueden proceder en ese sentido implica regular materia penal en los términos del art. 99 inc. 3º de la CN.

En tales condiciones, el art. 19 del Decreto 941, resulta inconstitucional por contravenir la expresa prohibición de dictar DNUs en materia penal, y el principio de legalidad procesal penal.

Sobre este punto se explica que “*Es obvio que para la CN es inconstitucional cualquier pretendida ley penal material emanada de la administración. La materia penal queda excluida de los llamados decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3º CN) - que en rigor son decretos-leyes - y debe entenderse que en la prohibición queda incluida la materia procesal penal: la materia penal a que se refiere ese inciso no puede ser otra que la abarcada en la garantía de legalidad constitucional que, sin duda, incluye la procesal penal en el art. 18, aunque se considere que la penal material provenga de otras fuentes*”⁶⁰.

Coincidientemente, apunta Maier que “*No es errado acudir a una expresión ya clásica en nuestro Derecho penal, afirmando que la ley es la única fuente del Derecho procesal penal*

⁶⁰ Zaffaroni, Eugenio R., Alagia, A. y Slokar, A., Derecho Penal. Parte General, Ediar, Bs. As., 2002, pág. 113.

argentino... la Constitución nacional torna necesario que la pena se aplique después de un proceso previo -nulla poena sine iuditio (CN, 18)-, conforme a las garantías que exige la misma 'ley fundamental -fair trial-; y que ese procedimiento sólo puede ser regulado por ley formal, emanada de los órganos legislativos competentes..."⁶¹.

En el mismo sentido "En ningún caso decretos materialmente legislativos pueden regular materias prohibidas por el Constituyente en el inc. 3 del art. 99, salvo que se trate de aspectos no sustanciales de esos ámbitos materiales, es decir, cuestiones simplemente de organización estatal... es posible distinguir entre los decretos sobre aspectos sustanciales de orden tributario (entre ellos, por ejemplo, los beneficios promocionales, los incentivos fiscales y la modificación del impuesto), y los aspectos formales (por caso, el domicilio fiscal y las prórrogas de los vencimientos de los impuestos)... ambos tipos de decretos constituyen actos materialmente legislativos sobre materias tributarias y, por tanto, están vedados al Ejecutivo, tal como surge del art. 99, CN. De modo que el Ejecutivo no puede dictar actos legislativos de contenido tributario, trátese de aspectos sustanciales o formales, por mandato constitucional... Por otro lado, la prohibición de regular materias penales por medio de decretos de necesidad dictados por el Ejecutivo, más allá de su previsión en términos expresos en el inc. 3 del art. 99, surge asimismo del art. 18, CN, que impone que 'ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso'. En este caso, cabe aplicar el mismo concepto que utilizamos antes sobre los aspectos sustanciales, formales y simplemente de organización del modelo. Así, los aspectos sustanciales en materia penal están dados por el hecho punible, las penas, la imputabilidad, la tentativa, la reincidencia, el concurso de delitos y la extinción de acciones y penas, entre otros. Por su parte, las normas procesales penales configuran los aspectos formales. Por último, las materias de organización, por caso, el registro de reincidentes"⁶².

Y, del mismo modo, Quiroga Lavié explica que "un verdadero límite material a esta atribución excepcional lo constituyen las cuatro materias expresamente vedadas por la Constitución ('penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos') que ni aún durante la excepción pueden ser objeto de decretos de necesidad y urgencia... De este modo, se ha reforzado plenamente el postulado de legalidad en su doble aspecto: sustantivo del art. 18 CN (del antecedente - delito y contravenciones o faltas - y del consecuente - pena o sanción -) y adjetivo de las normas procesales o formales... En esos ámbitos, sólo por ley formal (emanada

⁶¹ Maier, Julio B.J., Derecho Procesal Penal. Tomo I. Fundamentos, Del Puerto, Bs. As., 1996, pág. 121.

⁶² Balbín, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, La Ley, Bs. As., 2015, págs. 716/18.

del Congreso y siguiendo el procedimiento para ello) se podrán regular estos temas especialmente seleccionados por el constituyente del '94”⁶³.

X.2) No hay necesidad ni urgencia que habilite el dictado de un DNU en esta materia

Por otro lado, las previsiones del decreto que impugnamos, en tanto reforma ampliamente la Ley 25.520, modifica la organización y estructura del Sistema de Inteligencia Nacional, expande el concepto legal de constrainteligencia, crea y suprime organismos, introduce la Agencia Federal de Ciberinteligencia, faculta a los integrantes de organismos de inteligencia a detener personas, etc., no aparecen justificadas respecto de ninguna situación de urgencia que habilite el dictado de un DNU.

Recordemos que el art. 99 inc. 3° de la CN resulta terminante en cuanto a que “*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo... Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...*”.

En ese sentido, tiene dicho la CSJN que “*para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajena, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes*”⁶⁴.

Así, el texto de la Constitución Nacional es claro, y no habilita al Poder Ejecutivo a elegir, a su criterio, entre la sanción de una ley o la emisión de un DNU: “corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto”⁶⁵.

⁶³ Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, Tomo II, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009, págs. 1192/3, el subrayado es propio.

⁶⁴ CSJN; caso “Verrocchi”, Fallos: 322:1726, cons. 9.

⁶⁵ Fallos: 322:1726, cons. 9.

A su vez, la doctrina constitucional entiende que el art. 99 inc. 3 “*De ninguna manera se refiere a una inconveniencia política por parte del Ejecutivo de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya. En caso contrario se estaría ordinariizando la potestad legislativa del presidente. Como se observa, no se exige necesariamente que el Congreso esté en receso, pues para ese supuesto se cuenta con el remedio de su convocatoria a sesiones extraordinarias*”⁶⁶.

La interpretación de esta habilitación siempre debe ser restrictiva, porque el principio es la prohibición tajante de que el PEN emita decretos legislativos, como surge de la primera parte del art. 99 inc. 3.

En ese sentido la CSJN tiene dicho que “***La admisión de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, en tanto para el ejercicio de esta facultad de excepción el constituyente exige -además de la debida consideración por parte del Poder Legislativo- que la norma no regule materia penal, tributaria, electoral o del régimen de partidos políticos, y que exista un estado de necesidad y urgencia, siendo atribución de la Corte evaluar, en cada caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos***”⁶⁷.

Y, en sentido similar, la doctrina explica que “*Con relación al texto constitucional actual, comenzaremos recordando que los decretos de necesidad y urgencia, antes de la reforma constitucional de 1994 no tenían habilitación normativa alguna. Luego de la reforma, aparece una habilitación normativa, en el inciso que estamos estudiando, pero ésta es muy limitada, como veremos... El segundo párrafo de este inciso comienza con una declaración contundente: el Poder Ejecutivo no podrá ‘en ningún caso’, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*”⁶⁸.

De este modo, el empleo de la excepcional herramienta establecida en el art. 99 inc. 3 de la CN necesariamente debe orientarse a la adopción de medidas tendientes al abordaje de la situación de urgencia y/o emergencia de que se trate. Por el contrario, tal vía nunca puede ser empleada por meras razones de conveniencia, para introducir modificaciones permanentes en

⁶⁶ Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, Tomo II, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009, pág. 1192.

⁶⁷ Fallos 338:1048, énfasis agregado.

⁶⁸ Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado.

un régimen legal eludiendo la intervención del Poder Legislativo, es decir, la participación y discusión amplia y plural, de la medida o propuesta de que se trate, por parte de los representantes del pueblo.

En relación a este punto, existe una pacífica jurisprudencia del máximo tribunal (desde el fallo *Ercolano* hasta *Consumidores Argentinos*) en relación a que los poderes de emergencia están llamados a resolver situaciones coyunturales y por ello, deben tener vocación de transitoriedad, aun cuando no se exija un plazo determinado para su duración.

Así, en el caso “*Consumidores Argentinos*”, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de un DNU que introdujo modificaciones a la ley 20.091 de entidades de seguros y su control, destacando entre los fundamentos tenidos en cuenta que “*las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo a la ley 20.091 no traducen una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional en el sector, sino que, por el contrario, revisten el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional*”⁶⁹.

En sentido similar, en el precedente “*Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional –Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.*”, la CSJN declaró la inconstitucionalidad de un Decreto de Necesidad y Urgencia que elevó el aporte del haber mensual fijado por ley, del sistema previsional de Gendarmería. En el mismo sentido que *Consumidores Argentinos*, sostuvo que “*los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional sino que, por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente, sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé* (arg. *Fallos: 322:1726*)” (el subrayado es propio).

Así también, en el caso “*TELECOM ARGENTINA SA c/ EN-ENACOM Y OTRO s/PROCESO DE CONOCIMIENTO*” la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia, que declaró la inconstitucionalidad de un DNU que introdujo modificaciones de carácter permanente a la ley 27.078, enfatizando que “*ciertamente comporta exigencia de validez de los DNU, que - como principio- las medidas allí adoptadas contengan dispositivos de tipo coyuntural destinados a paliar una supuesta situación excepcional,*

⁶⁹ *Fallos: 333:633.*

resultando también como principio impropio que revistan carácter de normas permanentes modificatorios de leyes del Congreso Nacional (CS Fallos: 333:633, Consid. 14); de donde es claro que las previsiones contenidas en el DNU 690/20, ciertamente importaron -como se viera- una modificación sustancial y permanente del régimen jurídico vigente hasta entonces, que por cierto superaba y tenía por finalidad trascender la coyuntura generada por la pandemia”⁷⁰.

Resulta claro que el Decreto 941/2025, y en particular sus arts. 4 y 19, no son contestes con las exigencias referidas. Sin dudas, evitar la superposición de competencias, procurar una mayor eficiencia en la producción de inteligencia nacional y prevenir riesgos para la seguridad del Estado son objetivos legítimos. Pero lo cierto es que revisar y reformar ampliamente toda la infraestructura y ampliar las funciones del aparato de inteligencia sin atravesar ningún proceso legislativo, es claramente inconstitucional. No nos encontramos frente a circunstancias extraordinarias en que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos” (Art. 99 inc. 3º de la CN). No hay una situación de “extrema necesidad” que impida a los representantes del Congreso reunirse. De hecho, el reglamento que impugnamos se sancionó el 31 de diciembre de 2025, un día después de que finalizaran las sesiones extraordinarias del Congreso convocadas por el propio Poder Ejecutivo. Y el Decreto tampoco identifica un problema que deba resolverse “en un plazo incompatible con el que exige el trámite normal de las leyes”⁷¹.

Así, de la lectura de los considerandos del reglamento 941 se desprende que las circunstancias tenidas en cuenta por el Presidente distan mucho de las previstas en el art. 99 inc. 3º de la Constitución. Antes bien, los términos empleados y los fundamentos esgrimidos hacen a cuestiones de mera conveniencia, de perfeccionamiento de repartos de competencias entre órganos integrantes del SIN, o de obtener mejoras en la prevención de riesgos para el país. Estas cuestiones no tienen nada de extraordinario, y en modo alguno pueden justificar prescindir del trámite ordinario para la sanción de las leyes.

De hecho, si hubiera que señalar una palabra que definiera los considerandos del Decreto que cuestionamos, esta sería, sin lugar a dudas, la conveniencia. Una y otra vez en la justificación del reglamento se emplea el término “conveniencia” o “resulta conveniente”, prescindiendo de toda consideración vinculada a una situación concreta de urgencia en los términos de la Constitución.

Por ejemplo, se indica que “resulta conveniente” crear el Centro Nacional de Ciberseguridad. Se alega que “resulta oportuno modificar la denominación de la AGENCIA DE SEGURIDAD NACIONAL

⁷⁰ CNACAF, Sala II, Expte. N° 4206/2021, fallo del 29/06/2024.

⁷¹ CSJN; caso “Verrocchi”, Fallos: 322:1726, cons. 9.

(ASN)”. Que “*resulta conveniente disolver la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA MILITAR dependiente del Ministerio de Defensa*”. O que “*resulta conveniente*” renombrar la “*DIVISIÓN DE ASUNTOS INTERNOS (DAI)*”.

De más está señalar que la mera conveniencia no justifica la adopción de un Decreto de Necesidad y Urgencia, como reiteradamente lo ha señalado la Corte Suprema en los fallos ya citados⁷². Tampoco se advierte ni siquiera la posibilidad de que sea urgente “modificar la denominación” un organismo. Mucho menos que se adopten medidas para facultar a la detención por parte de agentes de inteligencia o que se disponga como medida genérica la reserva de la totalidad de la actuación del Estado en la materia.

También en los considerandos del DNU 941 se habla repetidamente de “eficiencia”. Se aduce, por ejemplo, que “*a partir de la creación de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA MILITAR se ha producido una superposición de funciones con las asignadas a la DIRECCIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y una estructura sobredimensionada que dificulta la producción de Inteligencia Estratégica Militar de forma eficiente y adecuada que responda a las necesidades de la Inteligencia Nacional, por lo que resulta conveniente disolver la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA MILITAR dependiente del Ministro de Defensa*” (subrayado agregado).

Se plantea que “*la independencia funcional del SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN) y de los distintos subsistemas que operan en la órbita del MINISTERIO DE SEGURIDAD NACIONAL y del MINISTERIO DE DEFENSA desalienta la efectiva integración de la información necesaria para la producción de Inteligencia Nacional, lo que lleva a la duplicación de esfuerzos y a una aplicación poco eficiente de los recursos disponibles hacia la atención de prioridades estratégicas*” (el subrayado es propio).

Se sostiene que “*el adecuado intercambio de información permitirá incrementar la efectividad del SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN) a efectos de la identificación de los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, así como las oportunidades para la consecución de los intereses estratégicos de la REPÚBLICA ARGENTINA*” (el subrayado nos pertenece).

A riesgo de resultar reiterativos, debemos señalar una vez más que lograr una mayor “eficiencia” no tiene nada de excepcional, extraordinario, o urgente. De hecho, conseguir un Sistema de Inteligencia

⁷² Fallos: 322:1726, cons. 9.

cada vez más efectivo o “eficiente” debería ser algo que caracterice permanentemente la actividad de los integrantes de dicho Sistema, y las órdenes, instrucciones y reglamentaciones que el Presidente introduzca en la materia. Ciertamente se trata de un objetivo loable, pero que en modo alguno configura una situación como las tenidas en mira por el Constituyente en el art. 99 inc. 3° de la norma fundamental.

La falta de “eficiencia” en el funcionamiento de un organismo estatal no justifica su reformulación por decreto de necesidad y urgencia y mucho menos si se trata de un organismo autorizado a vigilar y hacer injerencias en la vida privada de las personas (o inclusive, según el Decreto impugnado, a efectuar detenciones), con una lógica de secreto que dificulta hasta impedir cualquier posibilidad de control verdadero. Más aún, si la falta de eficacia o los defectos en el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes bastaran para justificar el dictado de un DNU, podría recurrirse a ese tipo de actos en virtualmente cualquier temática, y la prohibición contenida en el art. 99 inc. 3 se convertiría en letra muerta.

Por otra parte, los considerandos del Decreto contienen una serie de referencias a supuestos riesgos o amenazas para la seguridad nacional. En ese sentido pueden leerse los párrafos que intentan justificar la creación de la Comunidad de Inteligencia Nacional o la Comunidad Informativa Nacional, y que facultan a la SIDE a “*Requerir a todos los órganos del Sector Público Nacional la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones*” (v.gr., arts. 13, 14 y 20 del reglamento aquí cuestionado).

En relación a esto último, se sostiene en la fundamentación de la norma cuestionada “*Que desde la sanción de la referida Ley N° 25.520 no se han adoptado medidas efectivas para facilitar el intercambio de información entre el SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL y los órganos y organismos de la Administración Pública Nacional*”.

Sobre este punto, corresponde enfatizar que estamos hablando de una situación que data de la época de la sanción de la Ley 25.520 - es decir, del año 2001, lo que, por definición, no puede considerarse excepcional.

Si la Constitución Nacional emplea el término “*excepcionales*” para calificar las circunstancias que habilitan al Presidente a recurrir a la facultad del art. 99, inc. 3°, es evidente que no puede hacerse uso de ella invocando una situación que ya lleva más de dos décadas. A riesgo de señalar lo obvio, “*excepcional*” quiere decir algo que se aparta de lo normal o corriente. Esto significa que sucede raramente y ante supuestos fuera de lo común o habitual.

Si algo viene sucediendo hace más de veinte años, no puede sostenerse que sea excepcional, sino más bien todo lo contrario.

Una cuestión tan antigua merece la atención del Congreso, y amerita un debate amplio y con pluralidad de voces, en especial si se tiene en consideración el carácter sensible y la posible afectación de derechos fundamentales que implican las tareas de inteligencia y en particular la posibilidad de que los organismos con competencia en dicha materia detengan personas, o accedan a toda la información de que disponen todos los órganos de la Administración Pública.

Si se ha esperado 20 años para resolver el tema, se puede y se debe esperar el tiempo que insumiría el procedimiento ordinario para la sanción de las leyes, que indudablemente sería mucho menor.

Ahora bien, luego de estas referencias, como se anticipó, el DNU cuestionando efectúa varias menciones a riesgos o amenazas para la seguridad: “*Que la demora en el acceso a información relevante para la seguridad estratégica de la Nación trae aparejado el incremento de riesgos que podrían afectar severamente a la REPÚBLICA ARGENTINA...* Que, asimismo, *la falta de coordinación entre los organismos que producen información e inteligencia puede generar vacíos críticos en la identificación y prevención de amenazas a la seguridad estratégica nacional...* Que *la falta de comunicación y cooperación efectiva entre los distintos entes estatales limita la posibilidad de integrar información para su análisis conjunto, dificultando la anticipación de riesgos y la neutralización de acciones que podrían poner en peligro la estabilidad del Estado y la seguridad de sus ciudadanos...*”

Hemos recurrido a la extensa cita que antecede porque ella demuestra a las claras el defecto de toda esta línea argumental que pretende sustentar el decreto 941: se trata de referencias genéricas y dogmáticas, que no mencionan ninguna situación específica vinculada a los pretendidos riesgos y amenazas, ni mucho menos consiguen relacionar circunstancias de ese tipo con la supuesta urgencia ni con las medidas específicas que introduce el reglamento cuestionado. Más aún, insistimos, la falta de este tipo de mecanismos a la que alude el Poder Ejecutivo data, como bien se señala en los considerandos, de la época de la sanción de la Ley 25.520, con lo que - repetimos una vez más - no tiene nada de excepcional ni de urgente.

En estrecha relación con esto último, en la fundamentación del Decreto también leemos que “se han capitalizado como lecciones aprendidas tanto la experiencia derivada de haber sido objeto de DOS (2) importantes atentados terroristas en el territorio nacional como la evolución del accionar del

terrorismo internacional vinculado a modalidades del crimen organizado y el carácter multidimensional que adoptan los modos de conflictividad entre Estados”.

Lo cierto es que, aunque estos sucesos son trágicos, se trata de hechos pasados, el más reciente de los cuales data de hace más de dos décadas. Además, ninguno de ellos es vinculado adecuadamente con las medidas introducidas a lo largo de los considerandos del decreto. En este punto, no hay un solo indicio cierto de que el reglamento que impugnamos sea necesario para prevenir hechos semejantes, que justifique este ejercicio extraordinario del poder legislativo por parte del Ejecutivo. Se trata de meras invocaciones genéricas que no resultan aptas para justificar la existencia de una situación excepcional de necesidad y urgencia en la actualidad.

Antecedentes de este tipo no pueden, por sí mismos, justificar la adopción de un DNU. Mucho menos, décadas después de acaecidos. De otro modo, bastaría con invocarlos para habilitar al Presidente a legislar por decreto en toda cuestión vinculada a la inteligencia, o a la seguridad interior y/o exterior, lo que es a todas luces inaceptable.

Idénticas consideraciones cabe formular respecto de las restantes consideraciones que incluye el decreto sobre esta posibilidad de intercambio de información entre organismos estatales. Se alude en ese sentido a “*permitir el adecuado intercambio de información*”, y a la insuficiencia de la actual estructura formal del SIN para “*el abordaje integral y detallado de la multiplicidad de temáticas que comprende la Inteligencia Nacional*”.

Una vez más, se trata de fines legítimos, de objetivos con los que cualquiera coincidiría, pero que en modo alguno permiten justificar por sí mismos el recurso a la excepcional potestad que establece el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional.

Por último, el Decreto 941 incluye en sus considerandos dos referencias adicionales que pretenden fundar la necesidad y la urgencia en la adopción de las medidas introducidas. Puntualmente:

“Que postergar la adopción de medidas tendientes a la mejora del SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL (SIN) impedirá garantizar la seguridad, defensa e integridad, haciendo a la REPÚBLICA ARGENTINA vulnerable frente a las amenazas internas y externas... Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría al cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente medida, por lo que procede recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 26.122”.

Otra vez corresponde enfatizar que la urgencia se alega pero no se demuestra. En efecto, se trata de dos referencias dogmáticas y genéricas. Se aduce que “postergar” la adopción de este tipo de medidas “*impedirá garantizar la seguridad, defensa e integridad*”, y que esperar al trámite legislativo ordinario implicaría un retraso que “*dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría al cumplimiento*” de los objetivos del Decreto. Pero nada de ello es demostrado, ni en estos párrafos, ni en los restantes que integran los considerandos de la norma en cuestión.

Asimismo, la alegación de que esperar al procedimiento para la sanción de las leyes tornaría más difícil “*actuar en tiempo oportuno*” hace a cuestiones de conveniencia, de oportunidad política para el Poder Ejecutivo, lo que tampoco habilita a recurrir a un DNU.

En definitiva, de la lectura atenta de los considerandos del DNU 941 se desprende con claridad que no se ha invocado, ni mucho menos demostrado que exista una amenaza inminente, una urgencia tal que impida recurrir al proceso legislativo normal, que es lo que exige el principio sentado en el art. 99 inc. 3, CN.

Además, corresponde destacar que la novedad más grave para los derechos constitucionales de los ciudadanos que introduce el DNU 941 no es ni siquiera mencionada, ni mucho menos justificada en sus considerandos. En efecto, ni una palabra encontramos allí respecto de por qué resultaría necesario o urgente facultar a los integrantes de los órganos de inteligencia a detener personas o a poner como secreta o encubierta la totalidad de la actividad. Esto resulta especialmente relevante, dado que no solo se introduce esta posibilidad, sino que inclusive se admite que tales funcionarios “*aprehendan*” individuos sin contar con una orden judicial, y sin siquiera definir con un mínimo de precisión los supuestos que los habilitan a proceder de este modo.

Ya hemos señalado que esto incumple groseramente la prohibición de emitir reglamentos de necesidad y urgencia en materia penal, pero, a los efectos de este apartado, nos interesa puntualizar que no sólo se vulnera el precepto citado, sino que, además, se lo hace sin dedicar ni siquiera un párrafo a fundamentar los motivos de la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo.

De la misma manera, tampoco encontramos en la fundamentación del DNU impugnado ninguna referencia ni justificación específica respecto de otra medida que afecta particularmente otro derecho fundamental, en este caso la privacidad. Nos referimos a la eliminación del requisito de dispensa judicial para que los órganos de inteligencia revelen información obtenida en el ejercicio de sus funciones cuando media “*autorización expresa en el marco de convenios*

celebrados por la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO (SIDE) de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN en virtud de la presente ley”.

Una vez más, una cuestión que antes quedaba supeditada a un control judicial a través de la exigencia de la correspondiente orden o dispensa, con el reglamento cuestionado es librada a la discrecionalidad de los funcionarios del Poder Ejecutivo. Y, nuevamente, nada se dice en los considerandos respecto de por qué era urgente adoptar una decisión de este tipo, ni sobre por qué no era posible recurrir al trámite ordinario para la sanción de las leyes.

Por último, corresponde enfatizar que toda la reglamentación que introduce el DNU 941 no tiene nada de transitoria, ni está destinada a abordar una situación excepcional de emergencia. Muy por el contrario, la norma cuestionada efectúa una amplia reforma, de carácter permanente, del Sistema de Inteligencia, crea nuevos organismos de carácter permanente (tales como la Agencia Federal de Ciberinteligencia), les asigna (permanentemente, valga la redundancia) funciones y tareas, faculta a los integrantes de los organismos de inteligencia a “aprehender” personas en una amplia gama de supuestos, agrega a la Ley 25.520 definiciones de términos como “*investigaciones de inteligencia*” o “*actividades de ejecución de Constrainteligencia*”, habilita la revelación de información de inteligencia sin dispensa judicial en el marco de “convenios” celebrados por la SIDE, entre otras modificaciones.

En resumen, no hay ninguna urgencia para justificar las reformas efectuadas por el DNU que impugnamos, y en particular para facultar al personal de inteligencia a detener personas. Las razones que se alegan no constituyen urgencia, no se vinculan adecuadamente con las medidas introducidas, y, en definitiva, hacen a cuestiones de mera conveniencia política del Poder Ejecutivo. Y todo esto se ve agravado porque las modificaciones que se adoptan no tienen ningún carácter transitorio, sino que configuran reformas con vocación de permanencia, y que implican serias restricciones a derechos fundamentales como la privacidad, la intimidad o la libertad ambulatoria.

En tales condiciones, es evidente que la normativa aquí cuestionada no cumple con los requisitos que la Constitución exige para el dictado de un DNU, tal como estos han sido interpretados por la doctrina y la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal que ya hemos citado.

XI. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 26.122

Por otro lado, ante la eventualidad de que alguna de las Cámaras del Poder Legislativo Nacional ratifique el reglamento aquí impugnado, dejamos planteada desde ya la inconstitucionalidad de la Ley

Nº 26.122, en especial su art. 24, en tanto establece que “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”.

Esta disposición legislativa resulta incompatible con la Constitución Nacional, como seguidamente explicaremos.

El artículo 99.3 de la Constitución Nacional dispone expresamente que la Comisión Bicameral Permanente allí prevista “elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras”. Así, ambas Cámaras deben dar tratamiento al decreto sometido a consideración por parte del Poder Ejecutivo. La ratificación por una de las Cámaras no implica la ratificación del decreto por parte del Congreso Nacional ni, mucho menos, le confiere legitimidad como acto democrático de gobierno.

En ese sentido, la ley 26.122, presenta graves defectos de constitucionalidad en punto a la posibilidad de que un decreto de necesidad y urgencia sea considerado válido cuando una sola de las Cámaras emita su opinión positiva respecto de la validez de su dictado, o en tanto ambas Cámaras no lo rechacen expresamente.

Los artículos 22 y 24 de la ley mencionada, en efecto, disponen que “el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso...” y que “el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación...”.

La inconstitucionalidad de la norma es palmaria, dado que, si bien no consagra expresamente la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia, la adopta implícitamente y en la práctica: si el Congreso no se pronuncia, el decreto permanece vigente, transgrediendo así la disposición del artículo 82 de la Constitución Nacional en tanto veda la sanción tácita o ficta en el marco del proceso de sanción de las leyes.

La incompatibilidad con el texto constitucional de una norma que admite la aprobación de decretos de necesidad y urgencia a través del silencio legislativo, como veremos, ha sido señalada por la doctrina, en función del mencionado artículo 82, que dispone “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

Es que, ello es precisamente lo que ocurre con la sanción de la ley 26.122: se establece un procedimiento que autoriza la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia por parte del poder legislativo, en franca contradicción con el precepto constitucional. En ese sentido, insistimos, el

art. 82 CN prohíbe interpretar en sentido positivo el silencio del poder legislativo, lo que resulta absolutamente incompatible con los artículos 22 y 24 de la ley citada, que exigen para el rechazo de un decreto de necesidad y urgencia el rechazo expreso de ambas Cámaras del Congreso y conllevan que una prolongación temporal del silencio implique que continúe la vigencia del decreto.

La situación es advertida con claridad por Félix Loñ, quien apunta: “Si bien la norma [ley 26.122] en ningún momento establece una aprobación ficta o tácita de los decretos de necesidad y urgencia, en la práctica ésa es la solución a la que se llega. En efecto, dado que el decreto tendrá vigencia, siempre y cuando no sea rechazado por ambas Cámaras y que no se establece un plazo dentro del cual éstas deberán pronunciarse sobre el mismo, la prolongación en el tiempo del silencio del Congreso implica, en la práctica, una aprobación ficta que, precisamente, se encuentra específicamente prohibida en el artículo 82 de la CN”.⁷³

Más aún, la incompatibilidad de un precepto que consagre la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia con la Constitución ya había sido advertida por la doctrina con anterioridad a la sanción de la ley que nos ocupa, en función de la prohibición contenida en el artículo 82 CN.

En esa línea, señalaba Bidart Campos que: “la ley reglamentaria del trámite y los alcances de la intervención final del congreso nunca puede establecer que el silencio del mismo significa aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia, ya que el art. 82 contiene una norma, que reputamos general para todos los casos y para cualquiera, conforme a la cual la voluntad de cada cámara debe manifestarse expresamente, agregando para disipar cualquier duda que ‘se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta’”.⁷⁴

En sentido coincidente, y aportando argumentos adicionales, Pérez Hualde destaca que no existe, respecto del Poder Legislativo, una norma similar a la del artículo 80 de la CN, que le impone al Poder Ejecutivo la interpretación positiva de su silencio en el caso de proyectos de ley enviados por el Congreso y no devueltos por éste dentro de los diez días útiles. Más aún, el autor señala que “al contrario, existe la norma inversa a favor de la interpretación negativa del silencio del Poder Legislativo en el nuevo art. 82, C.N.”. Así las cosas “forzosamente debe estarse a que el silencio del Legislativo se interpreta en sentido negativo y de rechazo del decreto de necesidad y urgencia”.⁷⁵

⁷³ Loñ, Félix, “Decretos de necesidad y urgencia”, en La Ley, t. 2010-B, p. 826.

⁷⁴ Bidart Campos, Germán, Manual de la Constitución reformada, tomo III, Buenos Aires, Ediar, 2008, pág. 251.

⁷⁵ Pérez Hualde, Alejandro, Decretos de necesidad y urgencia: límites y control, Buenos Aires, Depalma, 1995, pág. 244.

En la misma postura se enrola Gordillo, quien señala que el texto del art. 99 inc. 3 de la CN excluye la posibilidad de aprobación ficta o tácita de un decreto de necesidad y urgencia a través del silencio legislativo. Sostiene así que: “si no se dan los recaudos de fondo y de forma para su validez el reglamento cae automáticamente, porque el ‘expreso tratamiento’ requerido por la Constitución no puede interpretarse de otro modo que su ratificación o modificación legal. A falta de tratamiento y resolución legislativa, cabe entender que la decisión parlamentaria es no sostenerlo: no existe en el texto de esa norma constitucional aprobación tácita del reglamento de necesidad y urgencia”⁷⁶.

Al punto resulta claramente aplicable el principio general sentado en el artículo 82 de la Constitución, “pensado específica y principalmente para este supuesto” (ver Gordillo, Agustín, op. cit.), en tanto establece que “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. En esa línea, si se excluye la sanción tácita del procedimiento para la sanción de las leyes, con mucha más razón debe tenérsela por inaplicable a los decretos de necesidad y urgencia, de jerarquía netamente inferior a aquellas. Esa, y no otra, fue la intención del legislador constitucional de 1994. Por ejemplo, el convencional Ortiz Pelegrini manifestó: “En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que... [con remisión expresa al artículo 82 de la Constitución Nacional] tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita...”. Y más claramente aún, dijo “No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso Peralta, que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como consentimiento al Poder Ejecutivo... El caso Peralta ha fenecido, ha muerto”.

Como vemos, la aprobación tácita prevista por la ley 26.122 no sólo contraría flagrantemente la letra de la Constitución Nacional, sino que es también incompatible con la interpretación de la misma a través de la intención del constituyente. A esta argumentación podría oponerse que la norma citada sostiene que las Cámaras deben abocarse al expreso e inmediato tratamiento del DNU si vencido el plazo legal (10 días hábiles) la Comisión Bicameral no emitió dictamen. No obstante, como destaca la doctrina, se trata de una aseveración meramente simbólica, porque no se contempla un plazo dentro del cual las Cámaras deban pronunciarse, vencido el cual el silencio implique el rechazo del dispositivo legal. Más aún, si se acepta la constitucionalidad del artículo 24 de la ley 26.122, la consecuencia es que el

⁷⁶ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1997, p. VII-50

presidente puede lograr la aprobación de un DNU con la sola voluntad de una de las Cámaras, toda vez que si una Cámara aprueba el decreto, por más que la otra lo rechace este no perderá vigencia.

Esto a todas luces se opone al precepto constitucional del art. 99 inc. 3, que en ningún momento permite que la aprobación de una sola de las Cámaras baste para consagrar el decreto.⁷⁷

En esa línea, la ley 26.122 es incompatible con el mentado artículo de la norma fundamental, que exige el “expreso tratamiento” por parte de cada una de las Cámaras, lo que no tendría ningún sentido si la aprobación de una basta para convalidar el reglamento del Ejecutivo. Como se advierte, además, la ley 26.122 le exigiría menos a un decreto de necesidad y urgencia que lo que se requiere de una ley. En la Argentina las leyes deben ser aprobadas por ambas Cámaras; si una rechaza un proyecto de ley o no se pronuncia, dicho proyecto no se convertirá en ley de la República. El establecimiento de menores exigencias democráticas a un decreto de necesidad y urgencia es incompatible con lo normado por la Constitución.

De este modo, los decretos de necesidad y urgencia, que, como se dijo, son una expresión excepcionalísima del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, exigen para ser tenidos por válidos el pronunciamiento expreso y afirmativo de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

En estos términos, dejamos planteada la inconstitucionalidad de la ley 26.122, en especial su art. 24, para el hipotético caso de que, en el futuro, alguna de las Cámaras del Congreso apruebe el decreto que impugnamos en este escrito.

XII. LA OBLIGACIÓN DE TODOS LOS ÓRGANOS DEL ESTADO DE REALIZAR UN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El objetivo de este apartado es poner en evidencia que las modificaciones y derogaciones normativas llevadas a cabo mediante el DNU 941/25 no responden a finalidades constitucionalmente aceptables ni están orientadas por estándares internacionales de derechos humanos, sino todo lo contrario.

En ese sentido, no puede dejar de señalarse que el Poder Ejecutivo Nacional, además de tener la obligación de dar cumplimiento a los recaudos constitucionales para el dictado de este tipo de normas, debía realizar un adecuado control de convencionalidad por cuanto, tiene dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de todo Estado Parte de adecuar su derecho interno a sus disposiciones para garantizar los derechos en

⁷⁷ Ver Loñ Félix, op. cit.

ella reconocidos (Párr. 206. Cabrera García y Montiel Flores vs. México) y que la obligación de realizar un adecuado control de convencionalidad “**es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial**” (Párr. 239. Caso Gelman Vs. Uruguay)

Sin embargo, como se explicó en este escrito, el P.E.N no ha realizado un control de convencionalidad y con el dictado del DNU ha incumplido su obligación internacional de adecuar el derecho interno a fin de respetar y garantizar los derechos humanos. De hecho, omite toda consideración que los pondere como norte de la regulación del Estado.

XIII. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE AMPARO

Más allá de lo dicho en el apartado de procedencia de la acción colectiva, también esta acción cumple con los requisitos para la procedencia del amparo, de acuerdo con los requisitos de admisibilidad estipulados en la Ley 16.986, a saber:

XIII. a) Acto u omisión ilegal y manifiesta

El DNU puesto en crisis implica un actuar estatal manifiestamente ilegal ya que (1.) Vulnera derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República Argentina; (2.) No se dan las condiciones de necesidad y urgencia que permiten al PEN ejercer facultades legislativas y (3.). Avanza sobre materias que tiene expresamente vedadas regular a través de decretos de necesidad y urgencia.

XIII. b) Contemporaneidad en el accionar

Conforme lo previsto por el art. 2 de la Ley 16.986, la presente acción es promovida en tiempo y forma, dentro del plazo de 15 días posteriores a la fecha en que el acto administrativo fue dictado.

XIII. c) Calidad y entidad del accionar vulnerante: lesión actual o inminente

A partir de su promulgación, el DNU impugnado vulnera derechos humanos y derechos individuales homogéneos de todas aquellas y sus organizaciones que residen en Argentina, razón que justifica el uso del amparo como herramienta procesal idónea para evitar la concreción de daños de imposible reparación ulterior.

XIII. d) Remedio judicial más idóneo

Las disposiciones contenidas en el DNU atacado son manifiestamente contradictorias con normas constitucionales y convencionales. A partir de su entrada en vigencia, la norma administrativa

impugnada será plenamente ejecutable y lesionará derechos humanos, en función de lo aquí desarrollado. Por ello, no existe remedio judicial más idóneo capaz de evitar la vulneración de derechos humanos de imposible reparación ulterior.

En el caso concreto, si esta parte debiera someterse a un proceso con plazos ordinarios, jamás podría hallar una respuesta en un tiempo adecuado, es decir que al momento de alcanzar una sentencia favorable los derechos que aquí se ponen en juego se encontrarán vulnerados por el simple paso del tiempo. La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que los derechos conculcados son de imposible o dificultosa reparación ulterior. Es por ello que la acción de amparo es la garantía frente al avasallamiento concreto de estos derechos.

XIV. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR URGENTE

En función de la legitimación colectiva que acreditamos en este caso solicitamos a V.S el dictado de una medida cautelar en los términos ya descriptos en el objeto de esta presentación. Así, en atención a los especiales intereses en juego, solicitaremos, en los términos de la Ley nro. 26.854 de medidas cautelares contra el Estado, que se suspenda la aplicación de los artículos siguientes del DNU 941/25:

- (i) **art. 4**, que sustituyó el artículo 4 de la Ley nro. 25.520 de Inteligencia (apartados 4 y 5, del mencionado artículo);
 - (ii) **art. 17**, que incorporó el artículo 10 septies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia;
 - (iii) **art. 18**, que incorporó el artículo 10 octies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia;
- y el **art. 19** que incorporó el artículo 10 nonies a la Ley nro. 25.520 de Inteligencia.

Es que como se detalló a lo largo de esta presentación, los artículos detallados anteriormente implican una grave afectación a los derechos a la intimidad, autonomía, privacidad, autodeterminación informativa y libertad ambulatoria de modo que ocasionan perjuicios de imposible reparación ulterior para el colectivo que representamos desde el momento mismo en que adquirieron vigencia.

Además, cuando el artículo 17 de la Ley 26122 le otorga plena vigencia a los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo, lo hace en el razonamiento de que se trata de medidas de carácter transitorio. Pero como se dijo, ello no se da en el presente caso en el que se dictaron medidas con carácter permanente.

Las medidas adoptadas por el PEN pueden ser calificadas como un ejercicio abusivo del derecho ya que con su accionar desnaturaliza la finalidad de una potestad constitucional, como hemos explicado en apartados anteriores. En función de ello, y teniendo en cuenta también la discusión de fondo en este proceso, solicitamos la suspensión de los artículos mencionados en el objeto y en este capítulo particular de la demanda.

La ley 26.854 dispone que con la interposición de la demanda se podrá solicitar la adopción de medidas cautelares que resulten idóneas para asegurar el objeto del proceso, y que dicha pretensión cautelar deberá indicar de manera clara y precisa el perjuicio que se procura evitar, la actuación u omisión estatal que lo produce, el derecho o interés jurídico que se pretende garantizar, el tipo de medida que se pide y el cumplimiento de los requisitos que correspondan.

Como es sabido, la finalidad preventiva a concretarse con la actividad cautelar garantiza en forma provisoria que el transcurso del tiempo que demanda la labor jurisdiccional, y en este caso también el control parlamentario, no perjudique o agrave el menoscabo sufrido por los derechos que se asisten; situación que de no resguardarse podría provocar que la sentencia que luego se dicte resulte ineficaz.

El dictado de medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud, ya que el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que exigir un juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético o aparente (CSJN, Fallos, 330:5226, entre muchos otros). De modo que el primer extremo a acreditar por quien peticiona es la existencia de verosimilitud de los derechos en juego que funda la pretensión.

La verosimilitud en el derecho planteado está dado por el alcance y definición de los derechos a la autonomía, a la libertad, a la privacidad, y sus expectativas, así como el derecho a la libertad ambulatoria. Todos estos derechos como dijimos en los apartados pertinentes están relacionados además con el ejercicio de la vida en sociedad. Los artículos cuya suspensión cautelar se requiere restringen el efectivo ejercicio de esos derechos de forma arbitraria e ilegítima.

A su vez, **el peligro en la demora resulta manifiesto por la gravedad del caso**, por la ya entrada en vigencia del DNU cuestionado y por el impacto que tendrá en los derechos de las personas que pueden verse afectadas por actividades que son caracterizadas como encubiertas y secretas.

En particular, la posibilidad de que integrantes de organismos de inteligencia efectúen detenciones de personas por aplicación del art. 19 del Decreto que impugnamos, o de que revelen

información obtenida en el ejercicio de sus funciones sin dispensa judicial en función de la facultad que introduce el art. 4, dan cuenta de que, en caso de no hacerse lugar a la medida cautelar que aquí solicitamos, se producirán perjuicios de imposible reparación ulterior.

Así, cuanto más tarde el Congreso en ejercer su función de control, mayor será la irreparabilidad de los perjuicios ocasionados. En razón de ello el Poder Judicial se encuentra facultado a dictar una medida cautelar para que tanto la sentencia definitiva como el control legislativo no pierdan su efecto útil. En ese sentido, el dictado de la medida cautelar como la aquí solicitada no genera perjuicios y posibilita que el proceso institucional corrija los abusos sin que el paso del tiempo afecte los derechos humanos de amplios sectores sociales.

A este respecto la doctrina tiene dicho que el peligro en la demora “*se identifica con el peligro probable de que la tutela jurídica definitiva que el actor aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos, realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes*” (Palacio, Lino “Derecho Procesal Civil”, Ta IV-B, p. 34 y ss.; CN Cont. Adm. Fed., Sala IV, “Azucarera Argentina – Ingenio Corona c/ Gobierno Nacional – Ministerio de Economía”, del 1/11/84; CN Civil y Com. Fed., Sala I, “Remolcadores Unidos Argentinos SA c/ Flota Fluvial del Estado Argentino”, del 2/3/84; CN Civil, Sala E, “Tervasi Carlos A. y otros c/ Municipalidad de la Capital”, del 5/12/84).

Cuando se expresa peligro en la demora en realidad se hace referencia a la “*amenaza cierta de que se consume el daño e indudable peligro si hay demora en otorgar la protección cautelar*” (Vallefín, Carlos, “Protección cautelar frente al Estado”, Ed. LexisNexis, Buenos Aires, 2002, p. 65). A ello cabe agregar que “*Cuando el asunto versa sobre la protección del medio ambiente, la libertad de prensa, el derecho a la salud, etc. en virtud de su naturaleza no patrimonial, la ausencia de una oportuna protección cautelar ocasionará, por regla, un perjuicio irreparable*” (Vallefín, op. cit. pág. 71)

En este orden de ideas cabe observar que medidas precautorias como la aquí pretendida “*se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy difícil o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva*” (CSJN. Fallos: 320:16).

Es decir, los derechos involucrados deben encontrarse en una situación de riesgo, y el dictado del pronunciamiento cautelar se presenta como el remedio idóneo para evitar perjuicios a las víctimas y que luego, la sentencia pierda su efecto útil por tardía. Al analizar el mencionado recaudo, la Corte Suprema ha afirmado que “*el examen de la concurrencia del recaudo aludido pide una apreciación atenta*

de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia” (CSJN, Fallos 306:2060 y 319:1277, entre otros).

A su vez, la Corte Suprema también ha señalado que si bien, por principio, “*las medidas cautelares no proceden cuando se pide la suspensión de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés público en juego*”, dicha regla **“cede sin embargo cuando se impugnan actos sobre bases prima facie verosímiles”** (Fallos 346:1108).

Del mismo modo, el máximo tribunal tiene dicho que para disponer la suspensión de la aplicación de leyes o decretos provinciales, se debe acreditar la irreparabilidad del perjuicio que estos pueden producir, debiendo ponderarse también el interés público comprometido (Fallos 307:2267, 207:216; 210:48 entre otros).

Todos y cada uno de estos requisitos, como hemos demostrado, se encuentran plenamente cumplidos respecto de la medida que solicitamos.

Por otro lado, se deja aclarado aquí que en este caso hay diferencias significativas con la decisión de la CSJN en 333:1023 (Caso Thomas, E. c. Estado Nacional) porque en aquél caso la Corte revocó una decisión de la justicia federal de Mendoza que había suspendido la ley de 26.522, en todo el país y con efectos erga omnes, en tanto consideró “*el a quo debió haber considerado que una cautelar que suspende la vigencia de toda la ley 26.522 con efectos erga omnes tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes y el modelo de control de constitucionalidad*” (CSJN, Thomas, cons. 8).

Sobre el primer punto, esto es, la división de poderes, la Corte se remitió a una clásica jurisprudencia que tiene pertinencia en este planteo cautelar, y dijo: “*el Tribunal ha destacado con seña precisión que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público*” (Fallos: 155:248; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros).

La Corte reafirmó algo que es obvio en este caso y es que es el Congreso a través de sus leyes quien está “*investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución*

Nacional”. Sobre todo, agregó, porque tiene como objeto “*la coordinación entre el interés privado y el interés público*”.

Con relación al segundo punto, el modelo de control de constitucionalidad, dijo: “*La suspensión cautelar de la vigencia de una norma dispuesta por un tribunal presupone que éste se atribuye la competencia para sentenciar en definitiva con idéntico poder. Dado que ese poder no lo confiere la Constitución Nacional a ningún juez ni tribunal de la Nación, alterando gravemente el modelo de control constitucional de las leyes por ella consagrado, es claro que el caso reviste gravedad institucional suficiente como para que esta Corte abra la instancia a efectos de asegurar la vigencia del sistema consagrado en las normas de máxima jerarquía, corrigiendo una deformación que introduciría el caos en la vigencia de las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación lesionando para siempre el ejercicio de los poderes constitucionales*”.

En este punto, lo que descarta la Corte es asumir una función jurisdiccional de invalidación de normas dictadas por el congreso, no por el Poder Ejecutivo Nacional en un ejercicio arbitrario y abusivo de la potestad que le confiere el art. 99 inc. 3. Pero, incluso, habilitó la intervención del Poder Judicial cuando se sustenta en la necesidad de corregir el “caos” en la vigencia de las leyes sancionadas por ese cuerpo legislativo.

Este caso es distinto. No estamos frente a una ley en los términos definidos por la propia Constitución y la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Además, aun cuando no existe coincidencia plena entre el pedido cautelar (suspensión temporal de los efectos de algunos artículos del DNU 941/25) y la pretensión de fondo (declaración de inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable); si V.S no lo considerara así dejamos introducido un cuestionamiento constitucional al art. 3 Pto. 4 de la ley 26854 y nos reservamos el derecho de ampliar, por cuanto dicha disposición aplicada de modo inflexible limita la capacidad de que el mandato cautelar se convierta en un recurso efectivo (art. 25 CADH) y viola el principio de idoneidad. Como afirma Vallefin “*En ocasiones basta con un adelanto parcial de la pretensión; en otras el adelanto debe coincidir con aquella para que no se consume un daño irreparable y para que el ejercicio de la jurisdicción no se torne ilusorio*” (Vallefin, Carlos, “Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas”, Ed. Ad.Hoc. p. 98)

Solicitamos se nos exima de presentar contracautela, en virtud de que con la presente promovemos una acción de interés público, reclamando por derechos colectivos de rango constitucional

cuyo acceso a la justicia debe ser favorecido, en términos de igualdad y como garantía de tutela efectiva
-Conf. Art. 75-22 y 23 CN.-.

En su defecto, para el caso de que V.S. considere necesario cumplimentar este requisitos, solicitamos que con el presente escrito tenga por realizada la caución juratoria de nuestra parte (Conf. Art. 10 Ley 26.584).

Debemos resaltar que esta parte ha controvertido el cumplimiento de requisitos formales y sustanciales para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia; además de probar que la norma impugnada restringe el derecho a la autonomía, la privacidad, la libertad ambulatoria, entre otros derechos.

Por ello, existirá una grave afectación al interés público en caso de que no se suspendan cautelarmente los efectos del acto administrativo atacado. De esta forma, al invertirse la cuestión, la no afectación del interés público deja de ser un requisito habilitante y, en cambio, se convierte en uno de los motivos que justifican el dictado de la manda cautelar. Ello por cuanto el DNU puesto en crisis afectará derechos humanos ya que su protección forma parte del interés público de todo estado de derecho.

Sobre la concesión de medidas cautelares tendientes a evitar la violación de derechos humanos, cabe tener en cuenta lo expuesto por el Comité de Derechos Humanos que, en su Observación General No 31, sostuvo: "...*El Comité opina, además, que el derecho a un recurso efectivo puede, en ciertas circunstancias, requerir que los Estados Parte establezcan e implementen medidas provisionales o cautelares para evitar la continuación de las violaciones y para asegurar la reparación de todo daño causado por dichas violaciones lo más temprano posible...*"⁷⁸. (el destacado nos pertenece).

Conviene tener en cuenta que, de suspender los artículos solicitados, no le quita herramientas a las autoridades de inteligencia para cumplir con sus fines, ya que las competencias y facultades están perfectamente definidas, aún suspendiendo los artículos mencionados en términos cautelares.

Además, la pretensión cautelar de suspensión de los artículos del DNU citados no afectará de forma irreversible a los intereses del Estado Nacional, pues éstos considerados de la norma administrativa surge que no existe necesidad ni urgencia tal que justifique su dictado. Por ello, suspender

⁷⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación General No 31, "La naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas por el Pacto a los Estados parte", 26 de mayo de 2004, párrafo 19. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN31

los artículos citados sólo implicará mantener incólume la estructura de inteligencia hasta tanto recaiga sentencia sobre el fondo de la cuestión.

Por el contrario, lo que efectivamente ocasionará daños irreversibles es la inmediata ejecutabilidad del DNU, al afectar derechos humanos de imposible o muy dificultosa reparación ulterior⁷⁹, lo que podrá causar responsabilidad internacional por parte del Estado Argentino.

XV. PRUEBA

1. INFORMATIVA EN PODER DE LA DEMANDADA

Con el objeto de que VS pueda realizar un análisis circunstanciado de los fundamentos y objetivos de la norma atacada, solicitamos se le reclame a la autoridad requerida que acompañe las actuaciones administrativas, que hayan llevado a la adopción del DNU 941/25

2. DOCUMENTAL

- Copia simple estatuto del Centro de Estudios Legales y Sociales, 2023.
- Copia simple de Poder general a favor de Paula Litvachky.
- Copia simple de Poder general a favor de Diego Ramón Morales.
- Copia de Denuncia penal y querella presentada ante la justicia federal en lo Criminal de esta Ciudad a partir de la información divulgada en medios periodísticos de la existencia de un Plan de Inteligencia Nacional incompatible con las normas de inteligencia. Ante el hipotético caso de desconocimiento de esta prueba documental, solicitamos se libre oficio al juzgado federal en criminal y correccional nro. 7, para que certifique tal extremo.

XVI. RESERVA DEL CASO FEDERAL

Eventualmente, para el caso de que se rechace el planteo interpuesto, hacemos formal reserva de caso federal por encontrarse en juego derechos y garantías fundamentales de todo Estado de Derecho, entre las cuales se encuentran el principio de división de poderes (art. 1, 99, 99 inc 3 y 75 C.N.) el derecho a la privacidad y la autonomía (arts. 1, 19, 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2, 11 CADH), el derecho de reunión y asociación (art. 15 de la CADH), el derecho a la libertad ambulatoria, al principio de máxima taxatividad legal y legalidad formal (arts. 18; 19 y art. 75, inc. 22, C.N.; arts. 1, 2, 7 y 9, CADH-

⁷⁹ VALLEFÍN, Carlos A., “*Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas*”, Ed. AD-HOC, 1ra. ed. 2013, pp. 66/67.

; y arts. 2 y 9.1, PIDCyP), y la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación (arts. 16 y 75.22 CN, 1 y 24 CADH, 2.1 y 26 PIDCyP, 2.2 PIDESC, 7 DUDH y 2 DADDH).

XVII. HABILITACIÓN DE FERIA JUDICIAL

Por último, venimos a solicitar a V.S conceda la habilitación de la feria judicial con relación al trámite de esta acción de amparo colectivo y la medida cautelar solicitada, en los términos del artículo 153 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el artículo 4 del Reglamento para la Justicia Nacional y de acuerdo a los términos del protocolo vigente para la presentación de escritos de Habilitación de Feria Judicial (Procedimiento Acordada N°38/20 de la CSJN sobre presentación de escritos en feria judicial).

Ello en función de que se trata -de acuerdo a lo desarrollado en la acción- de un asunto que “no admite demoras”, donde se procura concretar respuestas judiciales urgentes frente a un actuar ilegal e inconstitucional del Poder Ejecutivo Nacional, además de incompatible con los compromisos internacionales asumidos, y en particular, con relación a derechos como la autonomía, la privacidad, la autodeterminación informativa, la libertad de todos los habitantes de Argentina, sobre los que existe un interés especial estatal para su protección, circunstancias que entendemos que acreditan el cumplimiento de los requisitos analizados para admitir la procedencia de la habilitación de la feria judicial (conforme el art. 4 del Reglamento para la Justicia Nacional y artículo 153 del Código Procesal).

XVIII. PETITORIO

Por las consideraciones de hecho y derecho expuestas a lo largo del presente, esta parte solicita al Sr. Juez:

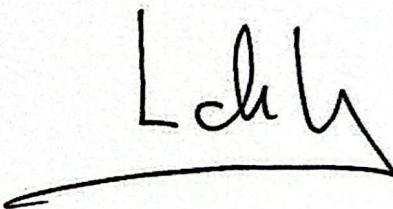
1. Tenga por presentada, en legal tiempo y forma, esta acción de amparo colectivo;
2. Se habilite la feria judicial en los términos solicitados en el objeto de esta presentación.
3. Haga lugar a la medida cautelar requerida;
4. Certifique la presente como acción colectiva, nos designe como adecuados representantes del colectivo identificado y ordene la inscripción de este amparo colectivo en el Registro Públicos de Procesos Colectivos y se publique en el Boletín Oficial;
5. Tenga por producida la documental acompañada y ordene a la parte demandada a que acompañe la documentación requerida;

6. Se haga lugar al amparo, se declare la nulidad, inconstitucionalidad e *incompatibilidad de la* norma mencionada con la CADH, y por lo tanto, ordene la anulación y disponga su *inaplicabilidad* en todo el territorio de la Argentina.
7. Reiteramos, que teniendo en cuenta los intereses en juego y la premura en la resolución de este expediente, y atento a la inminencia de la feria judicial, dejamos desde ya planteada la necesidad de darle trámite al expediente durante la feria judicial de enero, por lo tanto, solicitamos establezca la habilitación de la feria para el trámite del presente proceso colectivo.
8. Se condene en costas a la demandada.

Proveer todo de conformidad,
QUE SEA DERECHO.



TOMÁS I. GRIFFA
ABOGADO
C.R.A.C.F. T 125 - F 695

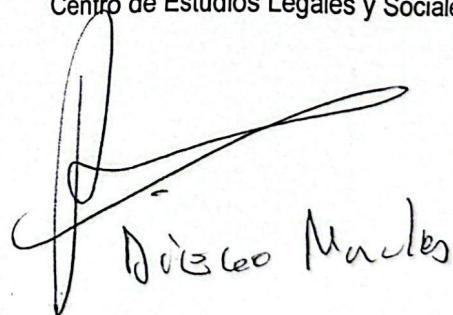


Lchh

Paula Litvachky
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Legales y Sociales



AGUSTINA LORET
ABOGADA
T 120 - F 361 C. P. A. C. F.
T 123 - F 060 C. F. A. S. M.



Díez Leo Morales