



PARTICIPACIÓN VIGILADA

Documento de posición sobre el proyecto de
"Ley de Transparencia y Publicidad de la Gestión de Intereses"
enviado por el Poder Ejecutivo Nacional el 22 de mayo de 2026.

Amnistía Internacional
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Democracia en Red
Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)

Foro de Periodismo Argentino (FOPEA)
Fundar
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
Fundación Huésped
Poder Ciudadano
Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA)

PRESENTACIÓN

El 22 de mayo el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante el Congreso de la Nación el Proyecto de “Ley de Transparencia y Publicidad de la Gestión de Intereses” mediante el Mensaje N°178/2026, firmado por el presidente de la Nación, Javier Milei; el jefe de Gabinete, Manuel Adorni, y los ministros del Interior y de Seguridad Nacional, Diego Santilli y Alejandra Monteoliva.

El proyecto del Ejecutivo se presenta como una iniciativa destinada a transparentar las interacciones entre actores privados y funcionarios públicos, estableciendo mecanismos de registro, publicidad y trazabilidad sobre las actividades de incidencia en los procesos de toma de decisiones estatales. El objetivo declarado es fortalecer la integridad institucional, prevenir influencias opacas y garantizar que el acceso a los decisores públicos se desarrolle bajo reglas claras y públicas. Estos aspectos podrían contribuir a una mejor democracia si son desarrollados adecuadamente.

Más allá de la intención que persigue la propuesta, el proyecto de ley impacta de forma directa sobre el derecho constitucional a petionar ante las autoridades. Por lo tanto, la fijación del alcance y las restricciones a dicho derecho -como todo derecho constitucional- requiere que no lo limite irrazonablemente y de acuerdos amplios, en donde intervengan las personas y grupos potencialmente afectados.

La regulación de la actividad de lobby o gestión de intereses existe en numerosas democracias y, en principio, puede constituir una herramienta legítima para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, desde una perspectiva constitucional existen argumentos sólidos para cuestionar aspectos centrales de este proyecto en particular.

La definición de “gestión de intereses” incluida en el proyecto de ley es extraordinariamente amplia. Actividades normales en una democracia (como reunirse con legisladores, impulsar reformas o participar del debate público) pasan a quedar sujetas a supervisión estatal permanente sin importar el sujeto que las impulse. La obligación de inscripción previa, los reportes periódicos y el riesgo de sanciones administrativas o penales que prevé el proyecto, pueden generar barreras burocráticas importantes, especialmente para organizaciones pequeñas o con menos recursos. La participación social en la construcción de políticas públicas es una forma muy valiosa de democratización del Estado. Los procesos de toma de decisión incorporan perspectivas, saberes y demandas que de otro modo quedarían ausentes. Al equiparar esa participación con el lobby comercial y someterla a idénticos mecanismos de registro, control y sanción, el proyecto convierte en sospechosa una práctica que es, en sí misma, parte de la vida democrática. Además, la ley aumentará los costos administrativos y la necesidad de contar con asesoramiento legal para participar en los asuntos públicos.

En este punto, es evidente que el proyecto omite considerar la desigualdad estructural de nuestra sociedad y la profundizará al dar un tratamiento idéntico a personas u organizaciones que están en condiciones materiales radicalmente distintas. En este sentido, el Estado, más que obstaculizar, tiene el deber de promover acciones positivas para que quienes se encuentren en desventaja o no dispongan de los recursos necesarios, puedan participar en la deliberación democrática con amplitud.

En las democracias constitucionales actuales, existe una marcada crisis de representación y severos obstáculos para acceder a los canales institucionales. En ese contexto, debe observarse con estricta sospecha toda iniciativa que -aún cuando los fines proclamados sean legítimos- derive en una limitación ilegítima del derecho.

La falta de independencia de la autoridad de aplicación y la amplitud de las cuestiones que quedan libradas a la reglamentación implican riesgos de implementación selectiva o la posibilidad de utilización arbitraria y discriminatoria de la ley contra actores críticos. Bajo este régimen, organizaciones cuya función es controlar al poder quedarían sometidas a mayores niveles de monitoreo y fiscalización por parte de ese mismo poder, afectando su independencia y capacidad de acción. Uno de los aspectos más delicados del proyecto es su posible impacto sobre la libertad de expresión, el periodismo y la circulación democrática de información en asuntos de interés público. El proyecto afecta directamente la posibilidad de las organizaciones que quieran participar en debates públicos de acceder a información, así como el funcionamiento del periodismo independiente, particularmente aquel orientado a control democrático, investigación y rendición de cuentas del poder político.

El proyecto excede ampliamente una regulación clásica de lobby, **al no distinguir entre incidencia ciudadana e interés comercial**, ya que somete a ambos a los mismos mecanismos de control, registro y sanción. De este modo, el proyecto tiene el potencial para afectar de manera significativa el trabajo de organizaciones de derechos humanos y comunitarias, organizaciones internacionales, movimientos sociales, universidades y centros de estudiantes, sindicatos, periodistas, iglesias, redes de incidencia y sociedad civil organizada, sin necesariamente echar luz ni desincentivar la falta de transparencia en los vínculos entre los decisores públicos y sectores corporativos -con fuertes intereses económicos asociados con esas decisiones.

El proyecto asocia de forma espuria a las organizaciones que reciben financiamiento de la cooperación internacional con la representación de intereses extranjeros. Combina elementos de leyes clásicas de lobbying y transparencia, como las de Chile, Perú o México con componentes similares a regulaciones de influencia extranjera existentes en otros países, tales como El Salvador o Hungría, que siguen un patrón común: normas presentadas como herramientas de transparencia o regulación terminan ampliando las capacidades estatales de supervisión sobre la sociedad civil. El proyecto de ley impone obligaciones y sanciones especiales sobre organizaciones que reciben cooperación internacional, algo habitual en áreas como derechos humanos, transparencia o fortalecimiento democrático.

El proyecto no da cuenta de que ya existe un régimen de registro de las organizaciones de la sociedad civil (ya sea ante la Inspección General de Justicia en la ciudad de Buenos Aires u organismos equivalentes en las provincias), así como la obligación de hacer reportes anuales sobre financiamiento y actividades que está vigente.

El proyecto establece sanciones administrativas y penales excesivas e ilegítimas. El proyecto de ley crea cuatro (4) nuevas figuras penales, todas ellas aplicables a los gestores de intereses, mientras que, por el lado de los sujetos obligados, es decir los funcionarios y legisladores, el incumplimiento de cualquier tipo del régimen de gestión de intereses sólo constituye falta grave o causal de mal desempeño.

PRIMER PROBLEMA:

LA DEFINICIÓN DE GESTIÓN DE INTERESES ABARCA CUALQUIER ACCIÓN DE DEFENSA O PROMOCIÓN DE DERECHOS E INTERÉS PÚBLICO

Disposiciones generales, principios y definiciones (arts. 1 a 4)

La definición de “gestión de intereses” incluida en el proyecto de ley es extraordinariamente amplia, pues comprende a:

“toda actividad de promoción, representación, intermediación, asesoramiento, preparación o incidencia, desarrollada por personas humanas o jurídicas, por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, de manera onerosa o gratuita, mediante cualquier modalidad, que tenga por finalidad influir en la adopción, modificación, postergación, rechazo, implementación o evaluación de una decisión pública o de un proceso decisorio” (art. 2, inciso a) en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Legislativo Nacional (art. 1).

La actividad de defensa de derechos e interés público –que es la forma habitual en que trabajan las organizaciones de la sociedad civil– no está exenta y el proyecto tampoco contempla ningún umbral basado en la frecuencia de los contactos, su volumen, la relevancia –en términos de dedicación– que esas gestiones tienen para la organización o colectivo que las realiza, los recursos de la organización o la naturaleza del interés representado. La definición incluye la implementación y evaluación de decisiones públicas, es decir, alcanza el monitoreo de las políticas públicas a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, la distribución y asignación de presupuesto. El Estado propone endurecer los controles sobre quienes lo controlan, restringiendo el ejercicio de un derecho de ciudadanía.

Al mismo tiempo, la definición de gestión de interés no menciona la necesidad de “contacto” entre el gestor y el sujeto obligado, por lo que extiende su alcance a acciones que no impliquen un contacto directo con funcionarios o legisladores. El resto del proyecto sí se limita a regular las acciones que implican algún tipo de contacto. En cualquier caso, este problema, aún si fuera solo de técnica legislativa, puede derivar en restricciones aún más fuertes que las que a primera vista se pretenden regular.

Por su parte, la excepción que el proyecto contempla para la participación en mecanismos de consulta institucionalizada (art. 4, inc. c) busca que las organizaciones y colectivos sociales no queden alcanzadas en la obligación de registrar su asistencia. Cualquier organización o persona o grupo de personas que participen en audiencias públicas o en procesos de elaboración participativa de normas no está obligada a

registrar esa participación. Sin embargo, la excepción tiene un límite preciso que desnaturaliza la protección misma: si una organización participa en una audiencia pública sobre un proyecto de ley y adicionalmente mantiene una reunión bilateral con el legislador ponente sobre el mismo asunto, ese segundo contacto queda dentro del régimen y debe ser registrado.

Respecto en particular al trabajo periodístico, aunque se excluye formalmente del régimen a las “actividades periodísticas o de difusión general” (art. 4, inciso a), esa excepción aparece redactada de manera ambigua y condicionada a que la actividad no tenga por objeto influir en una decisión pública determinada. Ese punto es particularmente problemático porque gran parte del periodismo, especialmente el periodismo de investigación en temas como derechos humanos, transparencia, corrupción, ambiente o justicia, no se limita simplemente a informar hechos, sino que busca deliberadamente la rendición de cuentas, abrir debates públicos e influir sobre respuestas institucionales, por lo que los contactos que tengan con legisladores o funcionarios podrían ser alcanzados por la definición del proyecto. En muchos casos habrá una dimensión de incidencia pública que los pondrá al alcance de las sanciones si no cumplen con las obligaciones de registro, con el riesgo que esto puede implicar también para el resguardo de las fuentes .

En definitiva, **el proyecto omite realizar una distinción fundamental entre lobby corporativo que busca beneficios económicos o regulatorios y la incidencia en temas de interés público, defensa y/o promoción de derechos fundamentales.**

Como derivación de esta definición amplia, al no distinguir entre incidencia de interés público e interés particular o comercial, somete a todos a los mismos mecanismos de control, registro y sanción. El proyecto carece de un tratamiento diferenciado para organizaciones de derechos humanos o de defensa del interés público, academia, sindicatos, organizaciones sociales, asociaciones religiosas o colectivos de víctimas. Al imponer obligaciones y restricciones iguales a todos los gestores de intereses, sin consideración del tipo de interés que representan o defienden, **ni del poder que detentan**, limita irrazonablemente la libertad de asociación y la participación política, fundamentalmente de los actores con menos capacidad institucional y recursos. Esta equiparación es jurídicamente incorrecta y políticamente riesgosa.

Los efectos de leyes como estas profundizan la desigualdad en el acceso a los decisores, haciéndolo cada vez más costoso para quienes tienen menos capacidad institucional para sostenerla y algo totalmente factible para los actores más poderosos.

El proyecto de ley pretende subsanar muchos de estos efectos al reconocer el ejercicio individual del derecho a peticionar a las autoridades. Sin embargo, lo que hace es una distinción restrictiva del derecho, que también tiene una faz colectiva, que no encuentra respaldo en el texto constitucional. Al condicionar el ejercicio del derecho a las gestiones individuales, termina abarcando como actividades de lobby reguladas a las peticiones legítimas de un grupo de ciudadanos, de asambleas, de comunidades indígenas o de cualquier tipo de acción colectiva organizada.

Estas restricciones se plantean, además, en un contexto donde los espacios de

deliberación pública suelen ser acotados, con plazos breves para el debate y una limitada consulta a los sectores potencialmente afectados por las normas. De este modo, la propuesta genera una contradicción: se avanza en una regulación restrictiva mientras, en paralelo, se debilitan o resultan insuficientes los canales formales de participación ciudadana y las audiencias públicas para el tratamiento de temas de relevancia general.

SEGUNDO PROBLEMA:

UNA LEY DE AGENTE EXTRAJERO ENCUBIERTA

El **proyecto asocia, de forma espuria, a las organizaciones que reciben financiamiento de la cooperación internacional con la representación de intereses extranjeros.** El proyecto define como “principal extranjero” a “todo Estado extranjero, gobierno extranjero, partido político extranjero, empresa estatal extranjera, entidad controlada por un Estado extranjero, persona jurídica constituida en el exterior o persona humana no residente, por cuya cuenta, orden, dirección, control, financiamiento o beneficio principal se realice una gestión de intereses en los términos de la presente ley” (art. 2, inciso g).

La definición es tan amplia que, por una parte, incluye a organizaciones internacionales de derechos humanos, fundaciones filantrópicas, agencias de cooperación, redes internacionales de la sociedad civil o campañas transnacionales de las que las organizaciones de la sociedad civil locales, sindicatos, organizaciones religiosas, asociaciones gremiales, o colectivos sociales reciben financiamiento internacional, **sin distinción respecto de los actores de influencia estatal extranjera que constituyen el objeto legítimo de esta regulación.**

Pero, además, al identificar como “principal extranjero” a entidades y personas humanas que reciban el “beneficio principal” de la gestión de intereses, **la autoridad no necesita probar contacto, coordinación ni conocimiento entre las partes para alegar ese supuesto beneficio.** De este modo, una organización cuya posición coincida con la de un organismo internacional, una fundación o una central sindical extranjera podría ser clasificada como “gestora de interés extranjero” sin haber tenido jamás relación con ese extranjero.

Estos elementos no deben analizarse únicamente desde una perspectiva técnica sino política. El proyecto aparece en un contexto global donde distintos gobiernos han impulsado mecanismos de control y trazabilidad sobre organizaciones financiadas internacionalmente bajo discursos de soberanía, transparencia o combate a influencias externas. Aunque el proyecto no replica modelos extremos como los de Rusia o Hungría, sí comparte parcialmente una lógica de sospecha estructural hacia actores transnacionales y organizaciones críticas del poder político, o que contribuyen al fortalecimiento de la democracia

En términos prácticos, esto puede habilitar narrativas públicas sobre “intereses extranjeros”, “lobby internacional” o “injerencia externa”, particularmente contra organizaciones o colectivos que cuestionen políticas estatales. El riesgo no es únicamente legal sino reputacional y político, pues facilita procesos de estigmatización

contra organizaciones críticas del gobierno. En muchos países, normas similares fueron utilizadas para presentar a organizaciones independientes como representantes de “intereses extranjeros” o actores ajenos al interés nacional, debilitando su legitimidad pública, erosionando su credibilidad y aumentando la presión política sobre su trabajo.

Hoy gran parte del periodismo de investigación independiente depende parcial o totalmente de subsidios internacionales, cooperación externa o alianzas globales. Bajo definiciones amplias, determinadas formas de periodismo colaborativo o financiamiento internacional también podrían quedar asociadas discursivamente a “intereses extranjeros”.

TERCER PROBLEMA:

RESTRICCIONES ILEGÍTIMAS Y DESPROPORCIONADAS

Registro público de gestores de intereses (arts. 5 a 13)

Uno de los aspectos más sensibles es que el proyecto establece que ninguna gestión de intereses podrá realizarse sin inscripción previa en un Registro Público de Gestores de Intereses (art. 6). **La obligación de inscripción previa puede interpretarse como una restricción indirecta al ejercicio colectivo del derecho a petionar ante las autoridades** protegido por el artículo 14 de la Constitución Nacional.

El proyecto de ley obliga a declarar a los gestores de intereses, entre otras cosas, quiénes son los representados y beneficiarios finales, sobre qué temas se pretende incidir y, especialmente, si existe representación de “intereses extranjeros”, entendiéndose que tal cosa existe cuando una organización de la sociedad recibe financiamiento de un “principal extranjero” (art. 8).

Lo propuesto también otorga al Estado **cierto grado de discrecionalidad para aprobar, rechazar o demorar las solicitudes de inscripción** de gestores de intereses sobre la base de una revisión de “la veracidad y el cumplimiento de la información aportada” (art. 8). Esto podría utilizarse para demorar o bloquear intervenciones importantes y sensibles al paso del tiempo y limitar la participación de determinados actores.

El proyecto prevé que las organizaciones inscriptas informen en plazos muy acotados sobre cambios en la información consignada al momento del registro (art. 10) y que presenten reportes trimestrales detallando con quiénes se reunieron, qué temas abordaron, quiénes fueron los beneficiarios de la gestión y, nuevamente, si existieron intereses extranjeros involucrados (art. 11). Para organizaciones grandes, esto representa **una carga administrativa significativa**, mientras que para organizaciones pequeñas o con pocos recursos, implica una carga administrativa particularmente gravosa que puede incluso dificultar gravemente su funcionamiento.

En el caso de organizaciones dedicadas al control del Estado, transparencia, derechos humanos, ambiente y la rendición de cuentas, el impacto del sistema de registro y reporte es especialmente sensible: podrían verse obligadas a revelar información detallada sobre sus agendas de trabajo, prioridades de incidencia, alianzas

institucionales y vínculos con actores nacionales e internacionales. Esto crea **mecanismos de trazabilidad muy amplios sobre la actividad de la sociedad civil** y permite al Estado construir mapas detallados de articulación e incidencia pública, **afectando potencialmente su independencia y capacidad de control sobre el poder público**. A su vez, existe el riesgo de que la información relevada por este mecanismo sea utilizada por el propio Estado como herramienta de presión o persecución política contra funcionarios, legisladores y asesores que, en el ejercicio legítimo de su función, atienden los planteos y demandas de la sociedad civil, o simplemente abren un espacio de diálogo.

El proyecto genera además una situación particularmente problemática para los colectivos sociales y organizaciones comunitarias que carecen de personería jurídica. La definición de gestión de intereses del artículo 2 alcanza a toda persona humana o jurídica que realice actividades de incidencia, pero el régimen de inscripción del artículo 7 está diseñado exclusivamente para personas jurídicas formalmente constituidas. Un colectivo sin personería (asamblea vecinal, comunidad indígena, grupo de afectados) no dispone de un mecanismo de inscripción, pero su actividad queda encuadrada materialmente en la definición del artículo 2. La única alternativa que el proyecto habilita es el ejercicio individual del derecho de petición previsto en el artículo 4 inciso b, pero esa excepción está concebida para la acción individual, no para la acción colectiva organizada. Fragmentar artificialmente una petición colectiva en múltiples peticiones individuales no solo desnaturaliza el derecho de asociación y la naturaleza del interés representado, sino que priva a estos colectivos de la capacidad de incidencia que surge precisamente de su acción conjunta. De este modo, el proyecto construye un régimen que, en los hechos, criminaliza o excluye de la participación pública a las formas de organización colectiva que por sus propios recursos o por la naturaleza de su constitución no acceden a la formalidad jurídica que el registro exige.

Registro Público de Gestión de Intereses (art. 14 a 21)

El proyecto de ley prevé la creación, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Legislativo Nacional, de los Registros Públicos de Gestión de Intereses, destinados a registrar y publicar los contactos de gestión de intereses mantenidos por los sujetos obligados (art. 14). También establece los contenidos mínimos del registro (art. 15), los plazos dentro de los cuales deberá realizarse la registración (art. 17), precisa los sujetos obligados (art. 18) y explicita que éstos “deberán registrar todo contacto de gestión de intereses que mantengan en ejercicio o con motivo de sus funciones, bajo cualquier modalidad, sea previamente concertado u espontáneo, dentro o fuera de dependencias oficiales, en el país o en el exterior” (art. 16).

El proyecto establece que el registro tendrá carácter público y deberá publicarse en formato digital, accesible y gratuito (art. 19). Sin embargo, también prevé que “Cuando un contacto de gestión de intereses verse sobre información reservada, conforme las disposiciones de la Ley N° 27.275 y sus modificaciones, deberá registrarse su existencia, fecha, sujeto obligado, participantes, carácter reservado, confidencial o clasificado del asunto y norma que fundamenta la limitación de su publicidad. La

publicidad del contenido deberá mantenerse reservada por el plazo y bajo las condiciones establecidas en la normativa aplicable. La reserva deberá interpretarse de modo restrictivo y no podrá utilizarse para excluir la trazabilidad mínima del contacto” (art. 20).

De esta manera, las excepciones a este registro público tan minucioso quedan justificadas, entre otras, por razones de seguridad, defensa, inteligencia y del sistema financiero. Es decir, mientras endurece el control estatal sobre la incidencia de interés público y en defensa de derechos, debilita el control político y ciudadano para las cuestiones de interés público muy sensibles y con derivaciones políticas y económicas muy relevantes. También deja librado a la reglamentación **la implementación de mecanismos de resguardo para evitar que las reservas previstas en la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública y sus modificatorias sean utilizadas por el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional de forma espuria y arbitraria.**

Es, precisamente, mediante la apelación injustificada a dichas excepciones que diferentes áreas del Estado han rechazado sistemáticamente pedidos de acceso a la información de la sociedad civil y el periodismo relacionados, justamente, con procesos de toma de decisiones públicas como los que este proyecto de ley busca aparentemente transparentar.

Sin necesidad de apelar a dicha reserva, hoy el Poder Ejecutivo Nacional elude las obligaciones de transparencia que le impone el decreto 1172/2003: en 9 de las últimas 10 entradas en el “Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses” con el Presidente de la Nación –entre el 18 de marzo y el 8 de mayo– el motivo consignado fue “visita de cortesía”. Estos encuentros incluyeron a referentes muy influyentes del sector corporativo internacional, a firmas jurídicas de escala global y a representantes diplomáticos de potencias extranjeras. En ninguna de las 10 audiencias se consignó una síntesis del contenido, tal como dispone el artículo 6, inciso f del mencionado decreto.

Registro sobre Gestión de intereses extranjeros (art. 22 a 24)

El proyecto de ley endurece aún más las obligaciones de registro cuando se trata de la gestión de “intereses extranjeros”. Esto no sería necesariamente un problema si no fuera, como ya explicamos, por la definición vaga y extensiva de la categoría. Además, remite en aspectos muy amplios a la reglamentación, lo que puede derivar en más limitaciones y mayor poder persecutorio.

En su artículo 22, el proyecto establece que será considerada infracción grave la omisión, falsedad o reticencia por parte de los gestores de “intereses extranjeros” en declarar el “interés extranjero” al inscribirse en el Registro Público de Gestores de Intereses, en cada contacto o reporte de gestión de intereses. El artículo 23 establece que, “además de los datos mínimos previstos” en el proyecto, los gestores de “intereses extranjeros” deberán presentar “la documentación respaldatoria que establezca la Reglamentación, con resguardo de la información legalmente protegida”. Por último, el artículo 24 estipula que los gestores de “intereses extranjeros” deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación, “además de los reportes trimestrales

previstos en el artículo 11 de la presente, otros requerimientos o reportes de información que sean solicitados por la Autoridad de Aplicación, cuando existan razones fundadas de transparencia institucional, defensa nacional, seguridad interior, inteligencia nacional o relaciones exteriores, así como por otros motivos de interés público debidamente justificados”.

De este modo, **las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones gremiales, los sindicatos, las asociaciones religiosas, los colectivos sociales, entre muchos otros que defienden el interés público y la protección derechos, y que reciben financiamiento de la cooperación internacional estarán sometidas a un régimen agravado de control y con amplios niveles de discrecionalidad estatal.**

Si bien el proyecto no etiqueta directamente a las organizaciones como “agentes extranjeros”, sí importa elementos propios de ese modelo, que en países como Rusia, Hungría, Nicaragua o Venezuela terminaron afectando la libertad de asociación y de petición a las autoridades, así como la participación política en términos generales.

Se trata de leyes que bajo la pretensión de promover la «transparencia» sobre la influencia de estados y actores extranjeros en las decisiones estatales y en la opinión pública y salvaguardar la seguridad, la soberanía nacional y la estabilidad social y política del país, **ofrecen a las autoridades estatales la oportunidad de neutralizar, controlar y sancionar a los grupos de derechos humanos, a las que reclaman por mayor transparencia, a las que promueven políticas públicas y los medios de comunicación que denuncian corrupción, violaciones de derechos y prácticas autoritarias.**

Incompatibilidades, prohibiciones e inhabilitaciones (art. 25 a 29)

El proyecto prescribe la prohibición de “actuar como gestores de intereses [a] quienes desempeñen funciones públicas en los términos de la Ley de Ética de la Función Pública N°25.188 y sus modificaciones” (art. 25). También establece que los sujetos obligados deben excusarse de intervenir en cualquier contacto donde exista un conflicto de intereses conforme la misma ley (art. 26°), y una inhabilitación de veinticuatro meses para que los ex funcionarios actúen como gestores de intereses ante el organismo donde se desempeñaron o ante cualquier otro organismo en relación con los asuntos en los que hayan intervenido (art. 27). Esta última disposición podría derivar en que ex funcionarios que se incorporen a organizaciones de la sociedad civil como asesores o responsables de incidencia queden inhabilitados para gestionar ante sus antiguos organismos durante dos años, incluso cuando lo hagan en representación de intereses colectivos o difusos. La excepción del artículo 28 –que exime de la prohibición a quienes representen intereses colectivos o difusos sin beneficio particular– es relevante, pero su aplicación práctica puede ser incierta.

Pero, lo que es más importante, el artículo 29 dispone que “La inhabilitación temporal prevista en el artículo 27 de la presente se aplicará también a las personas jurídicas en las que una persona alcanzada por dicha restricción dirija, administre, represente o posea, por cualquier medio, control de su voluntad social, en los términos que establezca la Reglamentación”. **Al no diferenciar entre intereses corporativos y el**

interés público, disposiciones tendientes a evitar el fenómeno conocido como “puerta giratoria”, tan frecuente en nuestro país, **atentarían contra la profesionalización y el fortalecimiento de las capacidades del sector social**, privando a las organizaciones que realizan incidencia en políticas públicas de la posibilidad de contar entre sus directivos con personas experimentadas en la gestión pública.

CUARTO PROBLEMA:

FALTA DE INDEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y AMPLIAS FACULTADES DE REGLAMENTACIÓN

Autoridades de aplicación (art. 30 a 32)

La supervisión por parte de organismos designados por los poderes que se pretende controlar compromete la credibilidad e imparcialidad del régimen.

La designación como autoridad de aplicación de la ley en el ámbito ejecutivo de un organismo que depende del propio Poder Ejecutivo Nacional, y la designación de las secretarías administrativas de ambas cámaras como autoridad de aplicación en el ámbito del Poder Legislativo Nacional (art. 30), es la brecha más grave del proyecto de ley en materia de supervisión.

El proyecto, además, confiere facultades amplias y discrecionales de reglamentación a la autoridad de aplicación (art. 31) y ello representa en sí mismo un problema. Éstas facultades incluyen la posibilidad de dictar normas aclaratorias y complementarias (art. 31, inc. b); recibir y tramitar denuncias, requerir información y ordenar la corrección de registros o reportes (art. 31, inc. c); requerir información a los sujetos obligados y gestores de intereses (art. 31, inc. h); fiscalizar el ejercicio de las actividades a las que se refiere la ley (art. 31, inc. i), e instruir los procedimientos sancionatorios y aplicar las sanciones establecidas en la ley (art. 31, inc. j). La restricción en el ejercicio de derechos resulta ilegítima cuando ésta queda supeditada a la regulación administrativa, que puede ser muy arbitraria.

La falta de independencia de la autoridad de aplicación y la amplitud de las cuestiones que quedan libradas a la reglamentación implican riesgos de implementación selectiva o utilización arbitraria y discriminatoria de la ley contra actores críticos.

QUINTO PROBLEMA:

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES EXCESIVAS E ILEGÍTIMAS

Infracciones, sanciones y procedimiento (art. 33 a 38)

El artículo 33 del proyecto define las conductas que configuran infracciones de los gestores de intereses, en el caso de no haber sido subsanadas transcurrido un plazo de 10 días hábiles de haber recibido una intimación de la autoridad de aplicación (art. 32).

Las sanciones previstas van desde el apercibimiento hasta la inhabilitación definitiva para ejercer actividades como gestor de intereses, pasando por la aplicación de multas y la suspensión del registro por un plazo de hasta 12 meses (art. 34).

Con respecto a las multas, si bien se prevé un rango del equivalente a entre cinco (5) y quinientos (500) salarios mínimos vitales y móviles vigentes al momento de la efectivización, cabe llamar la atención respecto de que el monto máximo era equivalente, en mayo de 2026, a \$181.500.000, una suma que podría llevar a muchas organizaciones a tener que cerrar sus puertas.

El artículo 35 prevé multas agravadas. Así “en los supuestos en que se verifique un ocultamiento o falsedad sustancial relacionada con la gestión de intereses extranjeros o reincidencia, la multa podrá elevarse hasta dos mil (2000) salarios mínimos vitales y móviles”. Si bien el proyecto prevé que la capacidad económica del responsable y el beneficio obtenido o procurado serán tenidas en cuenta, entre otros criterios, para la graduación de las sanciones (art. 36), nuevamente **la falta de diferenciación entre la gestión de intereses corporativos y el interés público habilita multas que pueden ser, al mismo tiempo, insignificantes para empresas internacionales e impagables para organizaciones y colectivos sin fines de lucro que reciben financiamiento de la cooperación internacional.**

Por su parte, **resulta llamativa la asimetría en la severidad para sancionar las infracciones de los gestores de intereses frente a las de los sujetos obligados.** El proyecto establece sanciones administrativas y penales muy graves en caso de omisiones o incumplimientos a la norma por parte de los actores no estatales –tanto corporativos como de la sociedad civil–, mientras que, por el lado de los sujetos obligados, es decir los funcionarios y legisladores, el incumplimiento de cualquier tipo del régimen de gestión de intereses sólo constituye falta grave o causal de mal desempeño (art. 38).

Disposiciones penales (art. 39 a 42)

El proyecto de ley crea cuatro (4) nuevas figuras penales, todas ellas aplicables a los gestores de intereses: gestión clandestina de intereses (art. 39), falsedad u ocultamiento agravado en materia de gestión de intereses (art. 40), representación clandestina de intereses extranjeros (art. 41) y obstrucción dolosa de la fiscalización (art. 42). Las tres primeras son reprimidas con penas de prisión e inhabilitación y la última con multa e inhabilitación.

Especial atención merece la figura de la de “gestión clandestina de intereses”, por la que se reprime con prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena a “quien realizare gestiones de intereses ante sujetos obligados sin encontrarse previamente inscripto en el Registro Público de Gestores de Intereses” (art. 39).

Las penas criminales –hasta dos años por gestión clandestina o falsedad, hasta tres años por representación clandestina de intereses extranjeros– resultan completamente desproporcionadas frente a incumplimientos administrativos formales, elevando significativamente el nivel de presión sobre organizaciones y activistas.

Ese punto modifica sustancialmente el equilibrio entre transparencia y participación democrática. Lo que hasta ahora constituía actividad legítima de incidencia pública puede quedar narrado jurídicamente como actividad sospechosa o potencialmente clandestina. Aún si el objetivo inmediato no sea perseguir penalmente organizaciones, políticos, referentes y activistas, el efecto disuasivo y simbólico es importante. La amenaza de sanción, sumada a obligaciones de trazabilidad y publicidad permanente, puede generar un fuerte efecto disciplinador (*chilling effect*) sobre el campo político y social.

DERECHOS AFECTADOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El proyecto del PEN es pasible de los tres principales reproches que la jurisprudencia internacional dirige contra las leyes sobre transparencia, *lobby* y financiamiento externo:

1) la redacción de los términos “gestión de intereses” y “gestión de intereses extranjeros” es sumamente vaga y por ende susceptible de una administración arbitraria.

2) las obligaciones de inscripción, reporte y sujeción a las potestades sancionatorias previstas en la ley comportan una restricción ilegítima de las libertades de asociación y expresión de las organizaciones y colectivos alcanzados.

3) la combinación de una administración arbitraria de la ley y de restricciones ilegítimas y desproporcionadas para la labor de defensa de los derechos humanos, la transparencia y el interés público puede convertirse en una herramienta de achicamiento del espacio cívico a través de su uso oficial para hostilizar opiniones disidentes y controlar a quienes pretenden monitorear la actividad estatal.

Vaguedad

Si bien toda restricción a algún derecho debe estar prevista en una ley en sentido formal, no alcanza exclusivamente con eso. Las leyes que restringen derechos deben cumplir ciertos estándares de “calidad”¹, es decir que las conductas objeto de regulación deben estar precisa y claramente definidas, de forma tal que sea previsible ajustarse a ellas. Asimismo, la claridad y precisión de las leyes protege a las personas contra la discrecionalidad administrativa por parte de las autoridades de aplicación².

Los conceptos de *lobby* y *lobby* extranjero que emplean los artículos 2 y 3 de la ley son extremadamente vagos. El primero de esos conceptos capta básicamente cualquier actividad de incidencia en el proceso de toma de decisiones públicas, abarcando aspectos propios de la tradición asociativa argentina amparada por las

¹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Ecodefence y otros vs. Rusia*, 14 de junio de 2022, párrs. 78-187; Corte IDH, *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrs. 156-173; CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos* (2025); Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Borrador de comentario general n° 38 sobre el derecho a la libertad de asociación* (2026); Informe del Relator Especial de la ONU sobre las libertades de reunión y asociación (2024).

² *Id.*

libertades de asociación, expresión y petición³. Por otra parte, el concepto de “gestión de intereses extranjeros” abarca cualquier tipo de relación entre la persona física o jurídica extranjera y su contraparte doméstica, puesto que cubre desde los casos en los que la primera imparte órdenes o controla la operación de la beneficiaria hasta los supuestos en los que se limita exclusivamente a financiarla.

De esta manera, en los términos en los que está formulada, la ley es una fuente de discrecionalidad administrativa. En cuanto a la definición de *lobby*, carece de precisiones elementales que permitan distinguir entre el *lobby* que el Congreso quiere regular y cualquier otra actividad que tenga como horizonte incidir en las leyes y el sistema político argentino, permitiendo a las autoridades de aplicación avanzar, por ejemplo, sobre una carta dirigida a legisladores, o un discurso ante una comisión parlamentaria⁴.

Con respecto a la regulación de la “gestión de intereses extranjeros”, el proyecto de ley no es diferente a la ley rusa de 2012, que motivó la enérgica condena de la Corte Europea de Derechos Humanos. En ese caso, la Corte determinó que la noción de “agentes extranjeros” empleada en la ley rusa fue objeto repetido de manipulación por las autoridades, precisamente porque su formulación era tan amplia que no incluía limitaciones en cuanto al propósito del financiamiento extranjero recibido, ni le importaba “cuán remoto o tenue” era el vínculo con el financiamiento extranjero⁵. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea llegó a conclusiones similares al evaluar la ley húngara de agentes extranjeros, que se aplicaba a cualquier organización que reciba financiamiento proveniente del extranjero independientemente de su influencia en los asuntos públicos⁶.

Restricciones ilegítimas y desproporcionadas e instrumentalización contra la disidencia

³ Las excepciones establecidas en la ley no corrigen su vaguedad, especialmente su posible aplicación al activismo de derechos humanos o la prensa libre. En efecto, aunque la ley excluye los procedimientos “reglados” de incidencia pública o aquellos amparados por “el derecho a petitionar a las autoridades”, existen un conjunto de acciones típicas del activismo que no son canalizadas en ámbitos reglados y que no necesariamente configuran supuestos del ejercicio de derecho a “petitionar” ante las autoridades, especialmente cuando las interacciones no están precedidas de una comunicación previa exteriorizando un pedido (ver CSJN, *Fallos* 275:50, 210:1031 y 210:30 en los que la CSJN define el derecho de petición no calificada como la posibilidad de efectuar un pedido a las autoridades públicas, que no necesita cumplir con formalidad alguna pero al mismo tiempo no necesariamente debe ser concedido. Por cierto, la CSJN nunca se refirió al derecho de petición en contextos legislativos).

⁴ Ver, por ejemplo, *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612, 625. En ese caso, la Corte Suprema de los Estados Unidos observó que la Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA) adolecía de problemas de vaguedad, pudiendo captar aspectos protegidos de la Primera Enmienda (libertad de expresión, de asociación y de petición). Por lo tanto, la Corte limitó su aplicación a determinados casos (comunicación directa con el Congreso, recepción de dinero al efecto y uso del dinero con con el fin principal de esas comunicaciones). Ver, en el mismo sentido, *Ecodefence v. Rusia*, cit. (sosteniendo que el marco jurídico sobre transparencia previsto en la ley rusa era extremadamente vago porque se aplicaba a la “actividad política” en general).

⁵ *Ecodefence v. Rusia*, cit. Además, la Corte sostuvo que la ley rusa, en cuanto aludía a “agentes extranjeros”, introducía un concepto novedoso en materia de *agency law* (atribuibilidad de responsabilidad civil o participación criminal producto de la relación de mandato o control), por cuanto abarcaba una relación entre el financiado y el financiador extranjero que no necesariamente implicaba “control” en los términos tradicionales de *agency*.

⁶ TJUE, C-78/18, *Comisión c./ Hungría*, 18 de junio de 2020.

En el plano sustantivo, las leyes que regulen o restrinjan las libertades de asociación y reunión deben sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad⁷. En ese sentido, los requisitos administrativos y financieros, así como también las posibles derivaciones sancionatorias de los regímenes como el analizado, deben ser examinadas desde el punto de vista de la independencia de funcionamiento de las asociaciones, su autonomía funcional y la existencia de un entorno habilitante para que desarrollen sus actividades. La Relatoría de la ONU sobre las libertades de asociación y reunión remarcó, en esa línea, que la aprobación de nuevas leyes que incrementen las responsabilidades de las asociaciones y organizaciones activistas requiere el ejercicio de un balance o ponderación que considere el impacto de dichas leyes sobre el ecosistema de organizaciones: “los Estados deben adoptar un enfoque sólido basado en los riesgos y realizar una evaluación del impacto para velar por que dichas medidas no tengan un efecto desproporcionado en la sociedad civil y en los derechos a la libertad de reunión pacífica, de asociación y de expresión”⁸.

Este balance o ponderación está ausente en el proyecto del Poder Ejecutivo. Dicho proyecto incrementa sensiblemente las obligaciones a las que están sujetas las organizaciones de la sociedad civil, incorporando nuevas exigencias en materia de registración, reportes y, sobre todo, sujeción a la inspección y control administrativo. Sin embargo, el *Mensaje* no explica en qué medida el régimen ya existente de registro las organizaciones de la sociedad civil (ya sea ante la Inspección General de Justicia en la ciudad de Buenos Aires u organismos equivalentes en las provincias), o el de reportes anuales sobre financiamiento y actividades actualmente vigente, son insuficientes para promover la “transparencia” querida por el proyecto.

De esta manera, el proyecto incurre en los mismos déficits que otros proyectos de similar tenor, que motivaron la reprobación del derecho internacional de los derechos humanos y sus órganos de aplicación. La Corte Europea, por ejemplo, condenó la creación de requisitos legales para las organizaciones de la sociedad civil que representaban una “significativa y excesiva carga financiera y organizativa en las organizaciones y su staff, limitando su capacidad de ocuparse de actividades principales”⁹. En el mismo sentido, la Relatoría de la ONU sobre las libertades de reunión y asociación consideró problemáticas las leyes que exigen reportes de cumplimiento “oneroso” y/o que expanden el alcance subjetivo o agravan las obligaciones de registro¹⁰. Específicamente en lo concerniente al registro, la Comisión Interamericana resaltó que los sistemas de registración no son *per se* contrarios al derecho internacional, siempre y cuando se conduzcan de manera rápida y no exijan más que los documentos necesarios para el cumplimiento de sus fines¹¹.

⁷ Ver, por ejemplo, CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos*, cit. (“(l)as organizaciones de la sociedad civil... se enfrentan a una amenaza latente de aprobación de marcos legislativos o administrativos que tendrían como finalidad limitar u obstruir su trabajo a través de procesos de registro más estrictos, que buscan controlar sus ámbitos de defensa o fiscalizar de manera desproporcionada sus fuentes de financiamiento”); *Ecodefence v. Rusia*, cit.; *Baena Ricardo*, cit.; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Borrador de comentario general n° 38*, cit.

⁸ Informe del Relator Especial de la ONU sobre las libertades de reunión y asociación, cit.

⁹ *Ecodefence*, cit.

¹⁰ Informe del Relator Especial de la ONU sobre las libertades de reunión y asociación, cit.

¹¹ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos*, cit.

La incorporación de nuevas funciones represivas y/o el agravamiento de las ya existentes también es problemática en términos de derechos humanos. Existen varios casos en los cuales las autoridades aplicaron las leyes sobre transparencia y financiamiento extranjero como una herramienta para disponer la no inscripción o la clausura de organizaciones sociales, o la aplicación de sanciones desproporcionadas. Por ejemplo, en un caso en el que un Estado rechazó la inscripción de una organización simplemente porque afirmaba en su estatuto que desarrollaría actividades de *lobby*, la Corte Europea advirtió que el Estado nunca expuso por qué tamaña restricción era “necesaria en una sociedad democrática”¹². En otros dos casos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU consideró que la disolución de organizaciones y/o el allanamiento de sus locales y la requisita de sus materiales, so pretexto de su involucramiento político y/o del carácter extranjero de parte de sus fondos, vulneraba la libertad de asociación¹³.

Por otro lado, las regulaciones sobre financiamiento externo tienen repercusiones nocivas sobre las libertades de asociación y expresión, y su uso represivo o silenciador es conocido¹⁴. En el ya mencionado caso ruso, la Corte Europea declaró sin ambages que las normas sobre agente extranjero actúan de forma coercitiva sobre las organizaciones, obligándolas a optar por sujetarse al engorroso y oneroso esquema regulatorio o prescindir del financiamiento externo y, con ello, arriesgar la sostenibilidad del proyecto asociativo¹⁵. Es que la libertad de asociación garantiza a las organizaciones el derecho a buscar y recibir financiamiento, por lo que los Estados deben abstenerse de interferir en esos procesos¹⁶. Con mayor razón si se tiene en cuenta que “las ONG puedan desempeñar su papel de ‘guardianes de la sociedad’ (public watchdogs), deben tener libertad para solicitar y recibir financiación de diversas fuentes. La diversidad de esas fuentes puede reforzar la independencia de quienes reciben dicha financiación en una sociedad democrática”.

Finalmente, la creación de una nueva categoría de organizaciones que cuentan con financiamiento externo tiene efectos reputacionales respecto de las organizaciones en cuestión, habilitando retóricas que las sitúan como instrumentos del injerencismo extranjero.

En ese sentido, la Corte Europea cuestionó duramente a la ley rusa porque, al asignar a las organizaciones financiadas por la cooperación internacional como “agentes extranjeros”, generaba un entorno hostil para el desempeño de sus funciones. Para la Corte, la nueva calificación connotaba intencionalmente una suerte de acusación de espionaje o injerencismo extranjero por el sólo hecho del financiamiento, que

¹² Corte Europea de Derechos Humanos, *Koretskyy y otros vs. Ucrania*, 3 de abril de 2008, párrs. 44-55.

¹³ Ver, en general, *Belyatsky c. Bielorusia*, 24 de julio de 2005; *Korneenko v. Bielorusia*, 31 de octubre de 2006.

¹⁴ Ver Informe del Relator Especial de la ONU sobre las libertades de reunión y asociación, cit. (señalando que las leyes de agentes extranjeros “se han instrumentalizado y, en ocasiones, aplicado violentamente para silenciar a los críticos y a la oposición”).

¹⁵ *Ecodefence*, cit.

¹⁶ Ver CIDH, *Informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos*, cit. (“los Estados deben abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos y deben además permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional”).

generaba animadversión estatal y cuestionamiento público¹⁷. La Corte tuvo especialmente en cuenta que el gobierno no justificó la imposición de estos requisitos adicionales en primer lugar.

En definitiva, este tipo de leyes han sido señaladas por organismos internacionales de protección de derechos como mecanismos para restringir la participación democrática. La Declaración Conjunta adoptada en 2024 por la Relatora Especial de la ONU sobre libertades de reunión y asociación, el Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH y otros mecanismos regionales de África, ASEAN y la OSCE advirtió que las leyes de "agentes extranjeros" e "influencia extranjera" "emplean en su mayoría definiciones vagas, excesivamente amplias y/o ambiguas" que permiten una aplicación arbitraria. Señalaron que estas leyes son discriminatorias porque se aplican selectivamente y que tienen un fuerte efecto disciplinador.

¹⁷ *Ecodefence*, cit.; Ver también, TJUE, *Comisión c./ Hungría*, cit. (señalando que las nuevas exigencias previstas en la ley "dificultaban significativamente, en varios aspectos, la acción y el funcionamiento de las asociaciones".)