

octubre 2026

ley de defensa de la soberanía nacional

Observaciones del Centro de
Estudios Legales y Sociales sobre
la inconstitucionalidad del proyecto
presentado por el poder ejecutivo



CELS

cels.org.ar

Introducción

El pasado 7 de octubre el gobierno nacional, representado por la secretaria Legal y Técnica de la Presidencia, presentó ante el plenario de las comisiones de Defensa, Legislación Penal y Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados de la Nación sus argumentos a favor del proyecto de ley denominado “de Defensa de la Soberanía Nacional”, que en la práctica crea una nueva arquitectura, no de defensa de la soberanía, sino de “seguridad nacional”.

En su presentación la funcionaria hizo referencia, entre otras cuestiones, a que el proyecto

- sólo contempla hipótesis de “amenazas externas”;
- no implica la creación de nuevas facultades para el Poder Ejecutivo, sino la coordinación de facultades ya existentes;
- no tiene ningún problema de constitucionalidad.

Ante el señalamiento de la debilidad del control judicial previsto por el proyecto, respondió que eso está cubierto por el “recurso judicial efectivo” posterior, invocando un principio del derecho administrativo que fue reformulado con la reforma constitucional de 1994.

En la presentación oral que realizamos el 6 de octubre, en el mismo ámbito del Congreso, ya expresamos nuestras preocupaciones por la decisión de incorporar al ordenamiento jurídico del país el paradigma de “seguridad nacional” y reorganizar la defensa, la seguridad interior y la inteligencia bajo ese paraguas.

En este documento presentamos los argumentos técnicos que sustentan la conclusión de que el proyecto tiene graves problemas de constitucionalidad y de organización institucional.

I. La definición de las amenazas a la seguridad nacional es laxa con graves problemas de legalidad.

La arquitectura de “seguridad nacional” que el proyecto propone se basa principalmente en funciones, atribuciones y capacidades de tipo administrativo. Sin embargo, es necesario señalar que los regímenes administrativos, cuando implican sanciones, están alcanzados por el requisito del principio de legalidad. Esto implica, entre otras cosas, que la descripción de las conductas pasibles de sanción debe ser clara y precisa.

La Corte IDH señaló que el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH) establece que en tanto “las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas” resulta

indispensable en aras de la seguridad jurídica que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar.” (Corte IDH, caso Lopez Lone y Otros c. Honduras, 2015, párr 257).

El art. 88 del proyecto incluye los requisitos para que se considere configurada una infracción a la seguridad nacional y, por lo tanto, para que se activen las posibles investigaciones y sanciones administrativas. Entre esos requisitos se incluyen actividades (que, como se verá en el apartado siguiente, no excluyen la posibilidad de ser efectuadas por actores nacionales) que tengan por objeto, entre otros, “interferir mediante medios clandestinos, engañosos o coercitivos en el proceso decisorio de las Autoridades Constituidas de la República Argentina” o que “facilite o colabore materialmente” con esas conductas. Más adelante, en la sección en la que se crean nuevos tipos penales, aparecen otras conductas mal definidas, con el agravante de que aquí ya se trata de delitos: “alterar procesos electorales o manipular la opinión pública mediante campañas coordinadas de desinformación masiva” (art. 111).

“Medios clandestinos”, “engañosos”, “coercitivos”, “interferir en el proceso decisorio de las autoridades”, “manipular a la opinión pública”, “desinformación”, son todos términos que no tienen definiciones precisas, ni se incluyen en el proyecto referencias a definiciones de estos términos en otras leyes o regímenes administrativos a los que se pueda remitir para su precisión. Es decir, son términos abiertos cuya interpretación queda librada a la discrecionalidad del propio Consejo de Seguridad Nacional, avanzando así sobre atribuciones legislativas y judiciales. Esto impide que las conductas pasibles de ser sancionadas resulten conocidas con claridad y precisión antes de que ocurra la acción u omisión que pudiera implicar una infracción, lo cual es una exigencia para que las sanciones administrativas cumplan con el principio de legalidad.

La definición abierta de seguridad nacional establece el marco que habilita la intervención del sistema de inteligencia nacional, en línea con lo ya definido en el decreto 941 y en el Plan de Inteligencia Nacional, cuyo contenido está judicializado por ser contrario a la ley de inteligencia nacional. El Consejo además sería el que daría las órdenes de intervención a la SIDE, del mismo modo que decidiría sobre el uso del instrumento militar, de nuevo, sobre la base de definiciones totalmente laxas.

II. El proyecto no refiere sólo a “amenazas externas”, habilita la definición de amenazas internas.

El gobierno argumenta que el proyecto sólo se enfoca en “amenazas de origen externo”. Si bien esta fórmula es repetida varias veces a lo largo del articulado, en el mismo art. 88 citado más arriba se definen los sujetos pasibles de protagonizar una infracción que implique una amenaza a la seguridad nacional. Se trata de “un Estado extranjero u organización extranjera” o de “una persona humana o jurídica, que actúe

en su propio beneficio o directa o indirectamente, por cuenta, bajo el control con financiamiento o en beneficio” de actores extranjeros.

Salta a la vista que el proyecto alcanza de la misma manera a un “Estado extranjero u organización extranjera”, o a cualquier persona humana o jurídica, que lo haga en su beneficio, o el de otros. Es decir, se elimina el requisito de que sea extranjero, y se habilita que cualquier persona humana o jurídica sea pasible de sanciones.

Ello por sí solo basta para mostrar que el proyecto no es excluyente en cuanto a la posibilidad de delimitar “amenazas” de origen externo o interno. Pero además, el carácter difuso e indefinido de términos como “por cuenta”, “bajo control” o “en beneficio” de intereses extranjeros abre otra vez un espacio amplísimo de interpretación que en la práctica será completado por el propio Consejo de Seguridad Nacional, que va a tener discrecionalidad para definir, con un estándar probatorio desconocido, si un actor nacional está actuando “bajo el control” o “por cuenta de” un actor extranjero.

El deslizamiento que presenta la ley entre la “soberanía nacional” y la “seguridad nacional” abre la puerta para la definición de amenazas internas sobre las que el Consejo puede intervenir de manera discrecional, lo que no era posible bajo la definición de las “agresiones militares externas” en el esquema vigente de “defensa nacional”.

III. Las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional también presentan problemas de legalidad.

El Consejo de Seguridad Nacional que se propone crear es un órgano que concentra poderes y facultades extraordinarias, algunas de ellas nuevas, y no presenta ninguna claridad en cuanto a su funcionamiento interno y sus procedimientos de toma de decisiones. En este sentido, no cumple con los requisitos mínimos para la creación de un nuevo órgano administrativo.

1 - El Consejo de Seguridad Nacional no se limita a coordinar facultades preexistentes. Crea nuevas facultades que violan la división de poderes.

En su presentación en las comisiones del Congreso, el gobierno nacional argumentó que el Consejo de Seguridad Nacional se limita a ser una instancia de coordinación de facultades que el Poder Ejecutivo, en sus diversos órganos y agencias, ya posee. El texto del proyecto muestra algo muy distinto.

El Consejo de Seguridad Nacional, en rigor, reúne bajo su órbita: definición de políticas, coordinación, información, investigación, sanciones y medidas urgentes. Además, dicta sus propias reglas. La ley no fija ningún criterio con relación al tipo de votación o al *quórum* necesario para la toma de decisiones. En particular, con relación a la definición de infracciones, el impulso de investigaciones administrativas, o en la

aplicación de sanciones, no existe ninguna previsión sobre recusaciones y/o excusaciones. Tampoco se explica cómo se implementará la función de investigación ni la necesaria separación con quienes tendrán a su cargo aplicar las sanciones. Ninguno de estos aspectos centrales de un procedimiento administrativo sancionador está previsto en la ley. Tan sólo existe una remisión a lo que decida el propio Consejo en su reglamento interno.

El proyecto introduce una capacidad nueva para el PEN: desarrollar investigaciones sobre la base de infracciones novedosas y aplicar sanciones administrativas, por parte de las máximas autoridades. La propuesta se aparta de los regímenes sancionatorios administrativos ya conocidos en nuestra legislación, que están dirigidos a actividades y/o sujetos específicos, como por ejemplo, las entidades bancarias y financieras sometidas al control del Banco Central, la defensa de la competencia o los sujetos obligados bajo monitoreo de la Unidad de Información Financiera. En cambio, en este proyecto, todas las personas, humanas y jurídicas quedan eventualmente alcanzadas por la aplicación del régimen sancionatorio administrativo. Desde 1983 a la fecha no existe una capacidad de las autoridades administrativas tan amplia, concentrada y discrecional para investigar, atribuir responsabilidades por infracciones a la “seguridad nacional”, aplicar sanciones y ejecutarlas.

Los órganos de la administración pública que aplican aquellos regímenes sancionatorios que señalamos como ejemplos se encuentran especializados y/o cuentan con autarquía o autonomía para su funcionamiento, como las áreas del Banco Central encargadas de los sumarios sancionatorios, el Tribunal de Defensa de la Competencia, o la Unidad de Información Financiera. En el proyecto en discusión, la investigación y sanción estará a cargo de las máximas autoridades del PEN, que se guían por razones políticas; y más específicamente, según se puede inferir del texto, de las autoridades de inteligencia, que se organizan bajo la regla del secreto.

La decisión de crear nuevas competencias sancionatorias en favor de las máximas autoridades del PEN entra en tensión con el artículo 18 de la Constitución que garantiza la defensa en juicio, y el artículo 109 que le prohíbe al PEN ejercer funciones judiciales, como ya señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2005, en el fallo “Estrada”. Allí se establece que para que un régimen sancionatorio cumpla con la Constitución se requiere que “los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente”. El Consejo de Seguridad Nacional no cumple con ninguno de estos requisitos, salvo el primero (creación por ley). El fallo de la CSJN agrega que “no cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente. Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se

trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación”¹.

2 - Las “medidas urgentes” que contempla el proyecto eluden el control judicial y por lo tanto avanzan sobre facultades del Poder Judicial.

El art. 97 del proyecto autoriza al Consejo a dictar medidas urgentes “cuando existan circunstancias que acrediten un riesgo o amenaza grave e inminente para la Seguridad Nacional y resulte necesario actuar con urgencia para evitar su producción, continuación o agravamiento”. Estas medidas se pueden disponer incluso con anterioridad a la iniciación de la investigación administrativa, e incluyen cuestiones como restricción de operaciones bancarias, de importación o exportación de bienes y servicios, impedir o suspender contrataciones del Estado, impedir el acceso a líneas de créditos o subsidios estatales, inmovilización de fondos y otros activos, modificación de alícuotas de importación y exportación.

También el PEN podrá extender el plazo de vigencia de una medida urgente, si considera que es necesaria y proporcional (art. 99). El artículo 100 habilita la presentación de un recurso judicial, pero que tampoco tiene efecto suspensivo sobre la medida urgente.

El tipo de sanciones que se prevén como parte de estas medidas urgentes implican, en los hechos, una suspensión de derechos. El proyecto mismo se refiere a ello en estos términos. Pero al mismo tiempo se establece que todas estas medidas se podrían adoptar y ejecutar sin ningún tipo de control o evaluación oportuna y previa a su adopción por parte de autoridades judiciales. Ello no es posible en tanto se trata de una suspensión de derechos, a riesgo de volver a incurrir en la vulneración de la prohibición de que el Ejecutivo tome medidas propias del poder judicial, como se describe en el ya mencionado fallo Estrada de la Corte Suprema. Este tipo de sanciones de excepción requiere siempre control judicial previo.

Además, en tanto lo que se describen en el proyecto son situaciones de gravedad excepcional, todo el procedimiento debe ajustarse a lo que indica el artículo 27 de la CADH, que establece una serie de requisitos y garantías obligatorias para los regímenes de excepción, sobre todo cuando se trata de medidas gravosas que se pueden adoptar sobre la base de meras sospechas y de una definición unilateral del propio Consejo de que existe un riesgo o amenaza a la seguridad nacional, sin siquiera contar con una decisión final, o, incluso, sin haber iniciado un trámite o investigación.

¹ CSJN, caso Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos, 2005, cons. 12.

3 - El nivel de secreto con el que funcionaría el Consejo de Seguridad Nacional es incompatible con las garantías mínimas del debido proceso

Esta incertidumbre se intensifica por la habilitación del uso del secreto por parte del Consejo de Seguridad Nacional para evitar rendir cuentas de sus acciones. El Consejo es quien decide el inicio de una investigación y de un procedimiento administrativo que define como “sancionador”. Después de ello debe comunicar al presunto infractor la existencia de una investigación en su contra. Pero también puede decidir aplazar esa comunicación si considera que puede afectar la investigación administrativa (art 91 y 92). Además, puede clasificar la información “con el grado de seguridad que corresponda de conformidad con la Ley N° 25.520 y sus modificaciones”. Esto significa que esa decisión no podrá ser discutida, porque jamás se podrá acceder a ella.

El secreto también es invocado para restringir las garantías y el derecho de defensa de los presuntos infractores. El art. 93 estipula que esas garantías serán definidas en una reglamentación, en lugar de aplicar las que ya están vigentes según la Ley de Procedimiento Administrativo, texto ordenado con la ley N° 27.742, de 2024 (ley Bases).²

En este procedimiento excepcional *ad hoc*, válido sólo para la actuación de este Consejo, las garantías se ven reducidas por el recurso al secreto por “razones de seguridad nacional”, ya que “el acceso a las actuaciones y a los elementos sustanciales que sustenten la imputación” por parte del presunto infractor puede ser limitado por el Consejo si ello comprometiera “la Seguridad Nacional” o investigaciones en curso” (Art. 93 inciso a). En el inciso d) se señala que “Las limitaciones previstas en el inciso a) no podrán impedir el conocimiento de los hechos esenciales atribuidos ni afectar de manera sustancial el ejercicio del derecho de defensa”. Sin embargo, esta salvaguarda resulta contradictoria con las previsiones del apartado a) y se revela impracticable, ya que aun cuando la persona investigada pueda conocer los hechos “esenciales”, no se podrán analizar las bases y evidencias sobre las que se apoyan aquellos.³

2 Por ejemplo, el artículo 1 bis de la ley de Procedimiento Administrativo, establece: “Son principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración”.

3 Incluso en Estados Unidos, los casos de seguridad nacional, en los que los intereses del Gobierno tienen especial peso, siguen siendo exigibles niveles mínimos de protección. En *Al Haramain Islamic Foundation v. U.S. Department of the Treasury*, una ONG constituida en Estados Unidos fue designada como “terrorista global especialmente designado” por el Departamento del Tesoro y acudió a la justicia tras años de solicitar una explicación adecuada de su designación y una decisión sobre su pedido de reconsideración administrativa. El Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito reconoció el riesgo que supone el “uso de información clasificada sin revelarla”. El tribunal concluyó que la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) había vulnerado el debido proceso al no comunicar adecuadamente los motivos de su actuación ni procurar salvaguardas razonables, como un resumen no clasificado, que hubieran permitido a la organización responder de manera más efectiva a las imputaciones formuladas en su contra.

La presencia de la SIDE como actor con un rol fundamental en el seno del Consejo genera un riesgo ulterior. El decreto 941 de 2025, que reformó la Ley de Inteligencia y que aún no fue revisado por el Congreso, establece que todas las actividades vinculadas con investigaciones de inteligencia deben ser consideradas “encubiertas” (art. 2.B). Dada la probable intervención de la SIDE en todas las actividades de definición e investigación de amenazas en cabeza del Consejo, no queda claro dónde se va a establecer el límite entre actividades de inteligencia e investigaciones administrativas del Consejo, si es que va a existir límite alguno. Esto implica que potencialmente toda actividad investigativa del Consejo podría ser considerada “encubierta” y alcanzada por el secreto. No se trata, entonces, de algunos casos excepcionales.

Esta situación resulta incompatible con las garantías del debido proceso. Esto aplica también a la información que el Consejo utilizará para dar sustento a las denuncias penales por razones de seguridad nacional. La Corte IDH vincula los medios adecuados de defensa con el acceso al expediente, las pruebas utilizadas, los documentos exculpativos y la posibilidad de discutir la prueba (Moya Solís, párr. 72). También exige que la imputación explique la relación entre los hechos atribuidos y la norma infringida (Maldonado Ordóñez, párrs. 80–84). Estos estándares exigen garantías concretas frente a la reserva: una acusación comprensible, acceso suficiente a sus fundamentos y una oportunidad efectiva de rebatirlos.

El proyecto tampoco contempla previsión alguna sobre registro de antecedentes de investigaciones, caducidad de las investigaciones, eliminación de la información producida, prescripción de las investigaciones y de las sanciones.

En estas condiciones, el proyecto no respeta las garantías mínimas de debido proceso, y es, por lo tanto, inconstitucional.

4 - Sanciones graves y de aplicación imprecisa que impactarían sobre el derecho de asociación.

El proyecto establece las sanciones que el PEN podrá aplicar a las personas humanas o jurídicas, sin ningún tipo prelación o distinción entre aquellas leves, menos graves o graves. Las sanciones podrían implicar desde multas, límites a la contratación con el Estado, la pérdida de cualquier tipo de crédito o financiamiento estatal, incluyendo subsidios de todo tipo, hasta la revocación de cualquier autorización, permiso, habilitación u operación que esté sometida a la jurisdicción argentina.

La posibilidad de la revocación de autorizaciones puede alcanzar a las asociaciones civiles que, de acuerdo con el Código Civil y Comercial, requieren de la autorización estatal para funcionar. Este supuesto sancionatorio es particularmente grave con relación al derecho de asociación, ya que, sumado a los problemas de legalidad y definiciones laxas que presenta el proyecto, brindarían al Consejo habilitaciones muy amplias para intervenir sobre la sociedad civil.

5 - No hay recurso judicial efectivo si las sanciones quedan en pie.

Las preocupaciones sobre el débil o nulo control judicial que se prevé sobre la actuación del Consejo de Seguridad Nacional fueron descartadas por la secretaria Legal y Técnica de la Presidencia a través de una invocación genérica a la vigencia del “recurso judicial efectivo” como forma de control judicial de la actividad administrativa.

Sin embargo, el alcance y contenido del concepto de recurso judicial efectivo ha sido ampliado y profundizado a partir de la reforma constitucional de 1994. Así la Corte Suprema ha señalado, luego de identificar una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos, que todos ellos apuntan “expresa o implícitamente, a recursos dotados, entre otros recaudos, de «efectividad». De tal suerte, la cuestión de los medios procesales destinados a la protección y, en su caso, reparación de los derechos y libertades humanos, se erigió como uno de los capítulos fundamentales del mencionado Derecho Internacional, impulsado por dos comprobaciones elementales: por un lado, que la existencia de estas garantías constituye uno de los «pilares básicos» del Estado de Derecho en una sociedad democrática, pero que, por el otro, «no basta con que los recursos existan formalmente, sino es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso [...] que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida»⁴.

El proyecto establece que sólo contra los actos definitivos que establezcan una o más sanciones “podrá interponerse recurso judicial directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, dentro del plazo de TREINTA (30) días hábiles judiciales contados desde su notificación. La interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto impugnado.”

De allí que el proyecto no habilita ninguna alternativa para litigar en sede judicial otros aspectos del procedimiento, por cierto, muy desventajosos para los infractores, como el referido a la calificación de la información como secreta o confidencial, o el diferimiento en la comunicación de la investigación. A la vez, la norma propuesta establece que la presentación de un recurso directo no le permite al juez la suspensión de los efectos del acto impugnado. De modo tal que la instancia judicial posterior - definida en el proyecto- no garantiza su efectividad, si se tiene en cuenta que en todos los casos solo una sentencia firme favorable permitiría la revisión de las sanciones.

6 - El RePET, un ejemplo de castigo administrativo arbitrario que pretende ampliarse.

El Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a actos de Terrorismo y su Financiamiento (RePET) es otro elemento central del proyecto y un ejemplo claro de cómo funcionan las instancias de castigo administrativo, que ahora pretenden

4 CSJN, Caso Pellioiri c. CPACF, s/amparo, 2011, cons. 4 y 5.

ampliarse. La inscripción en ese registro no requiere una condena penal: alcanza con “motivos razonables para sospechar” y puede producir la inmovilización de bienes, la prohibición de contratar con el Estado y de recibir subsidios. Es decir, puede tener graves efectos patrimoniales y reputacionales a partir de un muy bajo estándar de sospecha razonable, sin imputación, ni proceso. Si bien el art. 119 del proyecto prevé una comunicación al “Juez Federal con competencia penal” para que “ratifique, rectifique o revoque”, esta instancia no está sujeta a las reglas del debido proceso, no garantiza el derecho a ser oído, ni de intermediación. El mismo artículo dispone que las medidas cautelares dispuestas permanecerán hasta que la resolución judicial “adquiera firmeza” pero no fija un plazo máximo para su resolución, ni prevé revisiones periódicas de la decisión a pesar de que es claro que estas disposiciones ponen en tensión la presunción de inocencia, la libertad de asociación e, incluso, el derecho de propiedad.

La utilización arbitraria en este registro ya sucedió con la inclusión de las mujeres mapuche de la comunidad Winkul sin ninguna prueba de supuestas actividades “terroristas”. En 2026, especiales de Naciones Unidas⁵ cuestionaron el uso argentino de la categoría de terrorismo y advirtieron sobre las consecuencias que las definiciones amplias pueden tener para defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, ambientalistas, manifestantes y periodistas. El proyecto no revisa esa lógica, por el contrario sostiene categorías amplias y difusas y ahora pretende darle rango legislativo.

IV. Figuras penales abiertas e inconstitucionales,

1 - Problemas de legalidad y definición de tipos penales

El art. 111 del proyecto de ley incorpora un nuevo tipo penal (art. 225 bis CP) que castiga con pena de 5 a 12 años al que “actuando por cuenta orden o financiamiento total o parcial de un Estado extranjero, organización o agente extranjero realizare actividades que: a) Procuren alterar procesos electorales o manipular la opinión pública mediante campañas coordinadas de desinformación masiva; b) promuevan o financien actos de violencia o sabotaje contra el Estado argentino o sus habitantes”. Prevé un agravante de 8 a 15 años si la conducta se cometiere mediante amenazas, sobornos, coerción o uso de estructuras criminales.

Esta definición presenta también una serie de problemas que afectan la legalidad del nuevo tipo penal propuesto. El tipo penal no exige la alteración efectiva de un proceso electoral ni la manipulación de la opinión pública, sino que se consuma con el mero hecho de desplegar actividades que “procuren” ese objetivo, con lo cual se refiere a un peligro abstracto. El proyecto no exige que la información sea falsa, ni que el autor conozca su falsedad, ni que tenga aptitud de causar un daño determinado.

5 Ver Nota conjunta del 22 de junio de 2026 en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=31023>

En relación con la “manipulación de la opinión pública”, toda comunicación persuasiva aspira a influir en la opinión pública. El tipo penal no ofrece criterio para distinguir persuasión legítima de “manipulación”. Los conceptos de “campañas coordinadas” y “masivas” son cuantitativos, y no se presenta ningún parámetro o umbral para precisar a partir de cuántas personas alcanzadas se trata de una campaña “masiva”, ni cuál es el tipo de “coordinación” que implicaría cometer un delito.

En la misma línea de definiciones imprecisas que entrañan problemas de legalidad, “organización o agente extranjero” es una expresión que alcanza potencialmente a medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, plataformas y organismos internacionales que tengan financiamiento internacional. “Financiamiento total o parcial” tampoco indica parámetros: bastaría una financiación mínima, para que cualquier organización local que reciba cooperación internacional resulte, en principio, un posible autor. “Sabotaje” y “promuevan” (inc. b) son categorías abiertas sin precisión legal. La acción de promover es, a priori, muy similar a la de una instigación. Por último, los estándares internacionales exigen ponderar especialmente el dolo en la conducta. En este caso, el tipo penal omite la exigencia de falsedad de la información, del conocimiento de esa falsedad por parte del autor y de la intención de provocar el daño.

Al mismo tiempo, hay una evidente desproporción en la escala de las penas asociadas con el tipo penal propuesto: el art. 225 bis (5 a 12 años) supera la escala del art. 222 ter, que castiga el apoyo material deliberado a una operación clandestina de inteligencia extranjera (3 a 10 años). Es decir, la actividad de “desinformación” que busca “provocar” un efecto determinado queda más severamente penada que la facilitación material de una operación clandestina extranjera.

Esta propuesta es violatoria, entre otras, de las exigencias constitucionales y convencionales de máxima taxatividad, lesividad, necesidad y proporcionalidad, además de implicar un riesgo para la libertad de expresión.

Conviene recordar que la Corte IDH en el caso *Kimel c. Argentina*, señaló 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”.⁶

2 - Creación de nuevos delitos vinculados a “actividades terroristas”

El ordenamiento argentino no contiene una figura autónoma de terrorismo, sino una agravante genérica (art. 41 quinquies CP) que excluye expresamente los hechos

6 Corte IDH, *Caso Kimel c. Argentina*, 2008, parr. 63 y las citas allí expuestas.

realizados “en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional”. El proyecto de ley propone ampliar la cantidad de conductas clasificadas como parte de “actividades terroristas” sin sostener esta última cláusula, un límite que previó el legislador de 2011 -al introducir el art. 41 quinquies- y que integra el estándar internacional para regulaciones de este tipo de delitos.

Las reformas penales orientadas a castigar el terrorismo son una de las preocupaciones centrales de las agendas antiterroristas globales, porque en su mayoría amplían la persecución por terrorismo con límites difusos, lo que deriva en prácticas arbitrarias y en la restricción de libertades civiles y políticas.

Por eso el relator Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha Contra el Terrorismo, Ben Saul, actualizó de conformidad con la resolución 58/14 del Consejo de Derechos Humanos, la definición modelo de terrorismo⁷. Allí identifica tres elementos que deberían integrar cualquier regulación en esta materia: (I) Alcanzar un umbral de gravedad -muerte, lesiones graves, rehenes- (II) Intencionalidad de provocar terror en la población o coaccionar un gobierno u organización internacional (III) Finalidad política o ideológica subyacente. También advierte especialmente que las regulaciones no pueden ser utilizadas con el fin de restringir el legítimo ejercicio de derechos constitucionales.

Sin embargo, definiciones de “actividades relacionadas con” el terrorismo como las que propone el proyecto amplían la posibilidad de criminalización y eluden las necesarias restricciones planteadas por el relator.

Así, el art. 116 del proyecto prevé de 5 a 15 años de prisión y multa de 2 a 10 veces el valor económico del apoyo, para actividades que no estén ya comprendidas en el delito de financiamiento del terrorismo (art. 306 del Código Penal), es decir, nuevas actividades: proporcionar o facilitar intencionalmente “apoyo material a una persona, organización o entidad, con conocimiento de su participación en actividades terroristas o de proliferación de armas de destrucción masiva”. El segundo párrafo define apoyo material con una enumeración abierta: “alojamiento, transporte, abastecimiento, documentación falsa, instalaciones, armas, explosivos, entrenamiento, capacitación, servicios especializados o cualquier otra prestación material”.

Entre los varios problemas de esta propuesta se destacan que el dolo exige conocer la participación en actividades, no el carácter terrorista de estas. La inscripción en el RePET podría funcionar, en los hechos, como prueba del conocimiento, con riesgo para la presunción de inocencia y para la carga de la prueba (onus probandi). La enumeración de “alojamiento, transporte, capacitación y servicios especializados” es suficientemente amplia para alcanzar la asistencia humanitaria, la asistencia médica, el asesoramiento jurídico, el periodismo y la ayuda familiar. El art. 122 prevé excepciones (necesidades básicas, honorarios de defensa, asistencia humanitaria),

7 Cfr. A/HRC/61/52 “Definir el terrorismo para respetar y proteger los derechos humanos”, Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, publicado el 8/1/2026.

pero se otorga por resolución discrecional de la autoridad (“podrá autorizar”). Por último, no hay gradación por valor, naturaleza o relevancia del aporte. Una prestación mínima o de carácter humanitario recibe la misma escala que un aporte operativo sustancial. Con mínimo de 5 años, el tipo excluye la condena condicional e incide en el régimen cautelar.

Además, la palabra “actividades” parece referirse a algo más amplio que “atentados” o “ataques”. El gobierno avanza con la idea de incluir las actividades preparatorias, bajo el muy discutido paradigma de la “radicalización violenta” que, bajo la excusa de poner énfasis en la prevención del terrorismo, desborda muchas veces hacia la criminalización de conductas no delictivas.

Por último, el proyecto también propone la ampliación de supuestos en el delito de “traición a la patria” con figuras abiertas que serán problemáticas a nivel constitucional: qué es una operación de inteligencia, a qué tipo de organización se refiere y cuál es el alcance del concepto de seguridad nacional. No hay mayor precisión.

En definitiva, el proyecto tiene graves problemas políticos, de constitucionalidad y de organización que requieren ser debatidos más profundamente en el Congreso. Queda claro también que los riesgos señalados no se solucionan modificando alguna de las figuras penales para hacerla más precisa o dándole al Congreso funciones de seguimiento a través de una Comisión Bicameral. Es preciso discutir si este nuevo esquema institucional propuesto es respetuoso de nuestra Constitución y si es la herramienta que permitirá defender la soberanía nacional y los derechos de las personas.