



Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires

Fundada en 1934

U r u g u a y 4 8 5
C1015BI Buenos Aires
República Argentina
Tel.:(54-11) 4371-8869
informes@aaba.org.ar
<http://www.aaba.org.ar>

2026-01
08-01-2026

Declaración de la
Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires

LEY DE INTELIGENCIA DNU 941

La Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires manifiesta su profunda preocupación por los alcances y consecuencias del decreto de Necesidad y Urgencia Nº 941/2025, firmado el 31 de Diciembre que modifica la Ley de Inteligencia Nacional Nº 25.520.

Este DNU realiza cambios sustanciales al Sistema de Inteligencia Nacional, reorganizando su estructura, ampliando sus funciones y otorgándoles mayores facultades a las agencias de inteligencia en detrimento de los derechos constitucionales de las personas. Todo ello sin pasar por el imprescindible debate parlamentario que una temática como la referida impone.

Sobre esta norma, hemos convocado a las Comisiones de Derecho Constitucional y de Política Criminal y Seguridad de la AABA a analizar el mismo, de lo que han surgido las observaciones que a continuación se explicitan pero que derivan en una única conclusión: la necesidad de que el Congreso de la Nación rechace el referido DNU por exorbitar el marco impuesto por el art. 99.3 de la Constitución Nacional.

1- El DNU 941/2025 fue dictado trasgrediendo los requisitos que impone la Constitución Nacional.

La CN habilita solo en forma excepcional los decretos de Necesidad y Urgencia en situaciones extremas, cuando "circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (art. 99 inc. 3, 3er. párrafo). Este requisito es el fundamento central de este tipo de medidas que flexibilizan la separación de poderes en detrimento de las facultades propias del Poder Legislativo, órgano con mayor legitimidad democrática.

De la lectura de los fundamentos del DNU 941/2025 no surge que el Poder Ejecutivo alegue ningún tipo de circunstancia excepcional, ni urgencia, ni necesidad que impida el trámite legislativo. El único párrafo de los fundamentos del decreto que refiere a esta vía excepcional expresa lo siguiente: "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 Nº 26.122."

Como se puede apreciar palmariamente, no manifiesta ninguna imposibilidad de seguir el trámite legislativo, indicando una dificultad por los plazos de tramitación del Congreso de la Nación, sin que se verifique ninguna razón seria, distinta de la mera voluntad o interés del Poder Ejecutivo.

Al respecto, la Comisión de Derecho Constitucional recuerda que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es clara con los requisitos de excepción que deben cumplirse para que sea constitucional una medida de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo. Desde el precedente "Verrocchi, Ezio D. c/Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas" (19/08/1999 - Fallos: 322:1726), -en el voto mayoritario-, se ha planteado como requisito ineludible que es necesario que exista alguna de las siguientes 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". Asimismo, que: "corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia (conf., con anterioridad a la vigencia de la reforma constitucional de 1994, Fallos: 318:1154, considerando 9º) y, en este sentido, 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". En esta misma línea en el fallo "Cooperativa del Trabajo Fast Limitada c/Poder Ejecutivo Nacional" (01/09/2003 - Fallos: 326: 3180), se analizó y se entendió que no existían las circunstancias fácticas que justifiquen las medidas legislativas del Poder Ejecutivo en los términos del art. 99 inc. 3. Se pronunciaría en el mismo sentido en "Leguizamón Romero, Abel y otra c/I.N.S.S.J. y P. s/ordinario" (07/12/2004 - Fallos: 327:5559). Por su parte, en "Consumidores Argentinos c/ EN-PEN- Dto. 558/02-SS- ley 20.091 s/ amparo ley 16.986" (19/05/2010) la mayoría expresó que si el DNU no estaba destinado a solucionar situaciones coyunturales de excepción, sino a establecer normativas de carácter permanente que modifican leyes del Congreso de la Nación, no está cumpliendo con el requisito de las circunstancias fácticas que habilitan su dictado, según la jurisprudencia en "Verrocchi".

Esta jurisprudencia sobre la necesidad de una circunstancia real que impida la intervención del Congreso, sea por fuerza mayor, imposibilidad o por una situación de urgencia, que debe ser controlada por el Poder Judicial, se ha mantenido pacífica en los sucesivos precedentes de la CSJN, entre los que podemos citar como fallo más recientes a "Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo" (27/10/2015), "Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional -Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." (07/10/2021), "Morales, Blanca Azucena c/ ANSeS s/ impugnación de acto administrativo", en el que se remite al dictamen del Procurador Fiscal (23/06/2023) y "Heredia, María Isabel y otros c/ Ministerio de Seguridad y otros/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." (21/12/2023), entre otros.

2- El DNU 941/2025 también trasgrede la Constitución Nacional por contener materias vedadas.

Por otra parte, también resultan preocupantes las cuestiones de fondo que trata el decreto, en tanto regula asuntos que son directamente de naturaleza penal, cuestión expresamente prohibida por la Constitución Nacional para los decretos de Necesidad y Urgencia.

En particular, se destaca el art. 19º que incorpora el art. 10 nonies a la Ley de Inteligencia, del que puede leerse: "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”.

Se advierte que la habilitación para aprehender es amplia e imprecisa, bastando que se dé en el marco del desarrollo de “actividades de inteligencia” y solo impone la obligación de dar aviso a otras autoridades del Poder Ejecutivo. Es decir que ni siquiera se le impone la puesta inmediata a disposición de la autoridad judicial, lo que es usual en la regulación de las detenciones en flagrancia.

La modificación introducida por el decreto permite al personal de inteligencia detener personas en el marco de sus amplias e imprecisas actividades sin necesidad de una orden judicial. Esto resulta una modificación del Código Procesal Penal de la Nación (art. 284 y 287) y Código Procesal Penal Federal (art. 216) que prevé las excepciones a las aprehensiones sin orden judicial.

De esta manera, el decreto choca frontalmente con la prohibición constitucional de regular materia penal por la justificación de necesidad y urgencia del art. 99 inc. 3, párrafo de la CN.

3- El DNU 941/2025 violenta los derechos a la intimidad, seguridad y propiedad de las personas, sin respetar el debido proceso penal garantizado por el art. 18 de la Constitución Nacional.

Tanto por el ya mencionado art. 19 del decreto, como por sus art. 2, 3 y 4, que amplían las situaciones en las que pueden intervenir las agencias de inteligencia, aun en casos de política interna del país, no se respeta el debido proceso penal que establece la Constitución Nacional. En su art. 18 se garantiza que nadie puede ser “arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación”.

Esta garantía ha sido entendida como la necesidad de una orden judicial en el marco de un proceso para que pueda ser restringida la intimidad y propiedad de las personas, así como también para ser arrestadas. En esta materia es vehemente la postura de la Corte Suprema de la Nación, que en el precedente “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.783 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986 (24 de Febrero de 2009)” exigió que las facultades que se otorgan, aun por Ley, a autoridades públicas que puedan vulnerar la intimidad o vida privada de las personas, deben ser contener requisitos y determinación suficiente, para que no queden a una amplia discrecionalidad de la autoridad.

Así se expresó que: “resulta inadmisibles que las restricciones autorizadas por la ley estén desprovistas del imprescindible grado de determinación que excluya la posibilidad de que su ejecución concreta por agentes de la Administración quede en manos de la más libre discreción de estos últimos, afirmación que adquiere primordial relevancia si se advierte que desde 1992 es la Dirección de Observaciones Judiciales de la SIDE, que actúa bajo la órbita del poder político, la que debe cumplir con los requerimientos que formule el Poder Judicial en orden a la interceptación de comunicaciones telefónicas u otros medios de transmisión que se efectúen por esos circuitos”.

De esta forma, queda claro que la invalidez constitucional del DNU 941/2025 se debe tanto a no haber sido dictado por el Poder Legislativo, ignorando los requisitos de forma y de fondo del art. 99 inc. 3, para los DNU, como a que habilita facultades judiciales y en detrimento de los derechos de intimidad, propiedad y libertad de las personas, a las agencias de inteligencia del Poder Ejecutivo, limando los derechos fundamentales de los habitantes de la Argentina y la calidad de sus institución de protección.

4- El DNU 941/2025 extiende el secreto de las actividades de inteligencia, lesionando el sistema republicano de gobierno al sustraer de la publicidad información estatal que no requiere estar clasificada.

El artículo (2 bis) del decreto establece que todas las actividades de Inteligencia Nacional revisten carácter encubierto, "en virtud de su sensibilidad", con el objetivo de minimizar el "Riesgo Estratégico Nacional".

Este nivel de secretismo implica que el accionar de la SIDE y del Sistema de Inteligencia Nacional queda oculto, ajeno a los controles propios del sistema republicano de gobierno y la división de poderes.

Esta previsión es incompatible con la Constitución y normas previstas en los tratados internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional.

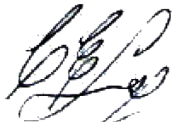
El derecho de acceso a la información, en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por normas constitucionales y convencionales, si bien no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a limitaciones, tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida.

Tal como ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Giustiniani, Rubén Héctor c. YPF* (10/112015), para no tornar ilusorio el derecho en juego debe determinarse de manera detallada los elementos y las razones por las cuales la publicidad resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido.

La Corte ha rechazado allí que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones - como las incluidas en el decreto- pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

Por ello, la Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires no solo manifiesta su profunda preocupación frente al cambio normativo establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 941/2025 en la ley de Inteligencia Nacional que afecta las libertades públicas y las garantías individuales establecidas por nuestra Constitución Nacional, sino que instamos al Congreso Nacional a que rechace el mismo en los términos de la ley 26.166.

Ciudad de Buenos Aires, 8 de enero de 2026.-



Carlos López Gallo
Secretario General



Juan Pablo Zanetta
Presidente