

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE

Rechazar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 681/2026, por cuanto no se encuentran acreditadas las circunstancias excepcionales exigidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional para el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional, modificando mediante decreto una materia cuya regulación corresponde al Honorable Congreso de la Nación y pretendiendo justificar el desplazamiento del procedimiento legislativo ordinario mediante afirmaciones genéricas que carecen del respaldo fáctico y técnico indispensable para habilitar el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

Pablo JULIANO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto tiene por objeto rechazar el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 681/2026, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional modificó la Ley N.º 25.871 de Migraciones para incorporar nuevas causales de impedimento de ingreso y permanencia en el territorio nacional, cancelación de residencia y eventual expulsión de personas extranjeras. En concreto, el decreto incorpora el inciso m) al artículo 29 y el inciso h) al artículo 62 de la ley, y sustituye el inciso c) de su artículo 63, vinculando esas consecuencias migratorias con la emisión de “mensajes de odio”, la incitación a la violencia contra el pueblo argentino o contra personas argentinas por razón de su nacionalidad, y la realización, participación o incitación a actos de “ultraje” contra símbolos patrios nacionales.

El rechazo que proponemos no implica desconocer la potestad soberana del Estado argentino para determinar las condiciones de ingreso y permanencia de personas extranjeras, proteger a la población frente a actos de violencia o discriminación ni preservar los símbolos nacionales. Tampoco supone minimizar la gravedad que pueden revestir ciertas manifestaciones dirigidas a promover la violencia contra personas o grupos por su nacionalidad. Lo que se cuestiona es que el Poder Ejecutivo haya recurrido a un instrumento constitucionalmente excepcional para modificar una ley formal del Congreso sin demostrar que existieran circunstancias concretas que hicieran imposible seguir el procedimiento legislativo ordinario y que, además, lo haya hecho mediante disposiciones de una vaguedad incompatible con la legalidad, la razonabilidad, la libertad de expresión, el debido proceso y los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina.

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece como regla que el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Sólo admite esa posibilidad cuando circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. La habilitación constitucional no constituye, por tanto, una vía alternativa de producción normativa ni una facultad que el Presidente pueda emplear cuando considere más rápido, conveniente o políticamente eficaz prescindir del debate parlamentario.

El Decreto N.º 681/2026 no satisface esa exigencia. Sus considerandos afirman que habrían aumentado “considerablemente” los mensajes de odio y los actos de hostilidad y menosprecio dirigidos contra el pueblo argentino, pero no aportan una sola estadística, estudio, denuncia sistematizada, informe técnico, antecedente administrativo o hecho concreto que permita conocer la entidad, frecuencia, gravedad o alcance de ese supuesto incremento. Tampoco se identifica una amenaza inmediata para la seguridad interior, una situación de conmoción pública ni un riesgo cierto que pudiera agravarse durante el tiempo necesario para que el Congreso debatiera una iniciativa legislativa.

Después de formular esas afirmaciones genéricas, el decreto se limita a sostener que “la naturaleza excepcional de la situación planteada” hace imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes. La norma no explica, sin embargo, en qué consiste esa imposibilidad. No describe una interrupción del funcionamiento parlamentario, un impedimento material para la reunión de las Cámaras ni una circunstancia de fuerza mayor que obstaculizara el tratamiento de un proyecto. Tampoco justifica por qué el Poder Ejecutivo no podía remitir una iniciativa al Congreso, solicitar su pronto tratamiento, promover la convocatoria de las comisiones competentes o, de corresponder, convocar a sesiones extraordinarias.

La mera invocación de una situación excepcional no acredita su existencia. Mucho menos demuestra que el procedimiento constitucional de formación y sanción de las leyes se hubiera tornado imposible. El decreto confunde la eventual conveniencia política de adoptar una medida con la necesidad constitucional de hacerlo sin intervención previa del Congreso. De aceptarse semejante razonamiento, bastaría con que el Poder Ejecutivo calificara unilateralmente un problema como urgente para sustituir la deliberación parlamentaria, vaciando de contenido el límite impuesto por el artículo 99, inciso 3.

Esta deficiencia resulta todavía más grave porque la norma no regula una cuestión meramente organizativa de la Administración. Crea nuevas causales para impedir el ingreso al país, cancelar una residencia ya concedida y disponer que una persona abandone el territorio nacional o sea expulsada. Se trata de consecuencias que pueden afectar el trabajo, la vivienda, la educación, la vida familiar, el arraigo, los vínculos comunitarios y el proyecto de vida de quienes se encuentren alcanzados. Una modificación de semejante trascendencia requería el debate plural, público y federal del Congreso de la Nación, y no una decisión unilateral fundada en apreciaciones no verificadas.

La principal debilidad sustantiva del decreto reside en la utilización de conceptos amplios e indeterminados para habilitar consecuencias migratorias de máxima gravedad. La expresión “mensajes de odio” no recibe definición alguna. La norma no establece qué debe entenderse por odio, qué intensidad debe presentar la manifestación, si resulta necesaria una intención específica, si debe existir una aptitud concreta para provocar violencia o discriminación, ni si deben considerarse el contexto, el alcance de la difusión, la posición del emisor, la audiencia alcanzada o la probabilidad de que se produzca un daño.

No toda expresión ofensiva, injusta, provocadora, irritante o socialmente repudiable constituye jurídicamente una incitación al odio susceptible de restricción estatal. Precisamente porque la libertad de expresión protege también aquellas ideas que pueden resultar molestas o perturbadoras, toda limitación debe estar prevista de manera clara, ser necesaria para una finalidad legítima y aplicarse conforme a criterios objetivos. El artículo 13 de la Convención Americana y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen ese derecho a todas las personas y exigen que sus restricciones estén establecidas por ley y superen un examen estricto de necesidad y proporcionalidad.

El propio DNU confirma su amplitud al enumerar, como supuestos distintos, haber dirigido “mensajes de odio” e incitar a la violencia. Esa separación implica que el mero mensaje calificado administrativamente como odioso podría bastar, aun cuando no hubiese promovido una conducta violenta, discriminatoria o ilegal. El decreto se aparta así del artículo 13.5 de la Convención Americana, invocado en sus propios considerandos, que se refiere a la apología del odio nacional, racial o religioso cuando constituye incitación a la violencia o a otra acción ilegal similar. También excede el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige prohibir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Esos instrumentos no autorizan una prohibición general de toda expresión que una autoridad pueda considerar odiosa; exigen un nexo específico con una incitación jurídicamente relevante.

La cláusula mediante la cual el decreto excluye las expresiones de disenso ideológico o de crítica política, académica o ciudadana tampoco remedia el problema. Por el contrario, deja en manos de la autoridad administrativa la determinación de qué crítica constituye un “legítimo ejercicio” de derechos y cuál excede ese límite. La libertad de expresión no puede quedar condicionada a que el mismo órgano que pretende restringirla califique favorablemente la legitimidad de una opinión. Sin parámetros objetivos, una cláusula aparentemente protectoria puede convertirse en la herramienta que habilite aplicaciones selectivas según la identidad del emisor, el contenido del mensaje o la afinidad política de la autoridad de turno.

También resulta imprecisa la referencia a expresiones dirigidas contra “el pueblo argentino en su conjunto”. La norma no permite determinar si alcanza exclusivamente a manifestaciones contra las personas por su nacionalidad o si puede extenderse a críticas contra el Estado, el Gobierno, sus autoridades, instituciones públicas, políticas gubernamentales, acontecimientos históricos, representaciones culturales o incluso expresiones surgidas en contextos deportivos. La indefinición dificulta diferenciar un ataque discriminatorio contra una comunidad nacional de una opinión severa —aunque pueda resultar ofensiva— sobre las decisiones del Estado argentino.

La causal relativa al “ultraje de símbolos patrios nacionales” presenta idénticas deficiencias. El decreto no define qué constituye un ultraje, no especifica si se requiere daño material, violencia o alteración del orden público, y tampoco aclara si comprende expresiones verbales, obras artísticas, sátiras, intervenciones performáticas, protestas, usos no protocolares, contenidos digitales o actos realizados fuera del territorio nacional. La protección de los símbolos nacionales puede ser una finalidad legítima, pero no habilita a transformar una categoría de fuerte carga valorativa en fundamento suficiente para impedir el ingreso o cancelar la residencia de una persona.

A ello se suma la amplitud de los verbos “realizar”, “participar” e “incitar”. La norma no precisa si la participación requiere intervención material, cooperación consciente, intención, adhesión previa o dominio del hecho. Tampoco exige que la incitación sea pública,

directa, intencional, inequívoca, idónea o capaz de generar un riesgo concreto. En consecuencia, podrían quedar alcanzadas conductas tan distintas como ejecutar personalmente un acto, compartir una publicación, asistir a una manifestación, difundir imágenes o expresar posteriormente una opinión favorable, sin que el decreto establezca qué grado de vinculación resulta suficiente.

La norma tampoco delimita expresamente su aplicación temporal y territorial. Aunque dispone su entrada en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación, no aclara si las nuevas causales sólo pueden fundarse en conductas posteriores ni si pueden considerarse expresiones o actos realizados en el extranjero. Esa omisión es especialmente delicada respecto de residencias ya concedidas, porque habilitaría la posibilidad de revisar hechos pretéritos que no constituían una causal migratoria al momento de producirse.

En suma, el decreto no ofrece a las personas destinatarias la posibilidad de conocer anticipadamente qué conductas pueden generar una consecuencia tan severa como la expulsión. Tampoco brinda a la autoridad administrativa parámetros suficientes para adoptar decisiones uniformes, controlables y no arbitrarias. La falta de certeza normativa no constituye aquí una imperfección técnica menor: es la condición que permite que expresiones semejantes reciban tratamientos distintos según quién las emita, contra quién estén dirigidas o cuál sea la conveniencia política del momento.

El artículo 14 de la Constitución Nacional, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protegen la libertad de pensamiento y expresión. Si bien ese derecho no es absoluto, toda restricción debe estar claramente prevista, perseguir una finalidad legítima y resultar necesaria y proporcional. La Convención Americana prohíbe, como principio, la censura previa y admite responsabilidades ulteriores sólo bajo condiciones estrictas.

La cancelación de una residencia y la expulsión del país constituyen respuestas particularmente gravosas. Sin embargo, el DNU no establece escalas de gravedad, criterios de reiteración, exigencia de daño concreto, evaluación de retractaciones ni alternativas menos restrictivas. Bajo su redacción, una expresión aislada podría recibir una consecuencia migratoria semejante a la de una campaña deliberada y sistemática de incitación a la violencia. Esa ausencia de graduación compromete el principio de razonabilidad del artículo 28 de la Constitución Nacional y el examen de proporcionalidad exigido por los tratados internacionales.

La vaguedad de las nuevas causales también puede producir un fuerte efecto inhibitorio sobre las personas extranjeras residentes en la Argentina. Ante el temor de que una expresión sea considerada odio, ultraje o crítica ilegítima, podrían abstenerse de participar en debates públicos, protestas, investigaciones académicas, producciones artísticas, actividades periodísticas o discusiones en redes sociales. Aunque el decreto proclame que preserva el disenso, la incertidumbre acerca de quién trazará ese límite y con qué criterios puede generar autocensura. Para una persona argentina, una expresión controvertida podrá generar las responsabilidades

legalmente previstas; para una persona extranjera, la misma expresión podría comprometer además su permanencia en el país.

La preocupación que el Poder Ejecutivo dice sostener frente a los mensajes de odio resulta, asimismo, difícil de conciliar con la práctica discursiva del propio Presidente de la Nación. No se trata de formular una objeción personal ni de limitar su libertad de expresión, sino de señalar una contradicción institucional directamente relacionada con el riesgo de aplicación arbitraria del decreto. Distintos relevamientos de organizaciones vinculadas con la libertad de prensa registraron un patrón reiterado de agravios, descalificaciones y hostigamientos presidenciales contra periodistas. El informe anual de FOPEA correspondiente a 2025 contabilizó 119 hechos atribuidos al Presidente dentro de los ataques registrados, mientras que la misma organización ha caracterizado el insulto como una estrategia recurrente de su comunicación pública.

A ello se agregan las descalificaciones dirigidas desde la máxima magistratura contra artistas, dirigentes opositores y mandatarios extranjeros. Pocos días antes de la publicación del DNU, los agravios presidenciales contra el presidente de Brasil provocaron una controversia diplomática y el llamado a consulta del embajador brasileño en Buenos Aires.

Esta contradicción no es solamente una cuestión de coherencia política. Demuestra el peligro de entregar al mismo Poder Ejecutivo que ha convertido el agravio y la descalificación en herramientas habituales de confrontación la facultad de decidir, mediante categorías indefinidas, cuándo una expresión ajena constituye un mensaje de odio y cuándo representa un ejercicio legítimo de la libertad de expresión. Cuando la autoridad llamada a aplicar la norma utiliza cotidianamente un lenguaje que podría ser considerado hostil bajo los propios términos que ahora incorpora, la vaguedad deja de ser un problema abstracto y se transforma en un riesgo concreto de selectividad, doble estándar y persecución de voces incómodas.

El Estado no puede construir una política migratoria sobre un estándar expresivo que sus propias máximas autoridades desconocen en su intervención cotidiana. Mucho menos puede reservarse la potestad de impedir ingresos, cancelar residencias y expulsar personas conforme a conceptos que no define. La prevención de la discriminación y la violencia debe constituir una política de Estado basada en reglas generales, claras y objetivas, y no una herramienta para evaluar el discurso ajeno según la nacionalidad del emisor, su orientación política o la conveniencia circunstancial del Gobierno.

El artículo 20 de la Constitución Nacional reconoce a las personas extranjeras el goce de los derechos civiles, mientras que los artículos 16, 18 y 28 garantizan la igualdad, el debido proceso y la razonabilidad de las reglamentaciones. La condición migratoria no coloca a una persona fuera del sistema constitucional ni permite que decisiones capaces de alterar profundamente su vida sean adoptadas sobre la base de criterios inciertos.

La Convención Americana reconoce en su artículo 22 el derecho de circulación y residencia y establece garantías frente a las expulsiones, en armonía con los artículos 8 y 25 relativos al debido proceso y a la protección judicial. La Corte Interamericana ha reafirmado que las personas migrantes deben contar con garantías efectivas en los procedimientos administrativos y judiciales capaces de afectar su libertad o permanencia, y que la situación migratoria no habilita al Estado a desconocer el derecho de defensa. En el caso "Vélez Lóor vs. Panamá", el tribunal responsabilizó al Estado por medidas migratorias adoptadas sin las garantías adecuadas; asimismo, su jurisprudencia y opiniones consultivas exigen decisiones fundadas, posibilidad real de ser oído, asistencia, revisión judicial y consideración individualizada de las circunstancias personales.

El Decreto N.º 681/2026 crea causales complejas vinculadas con expresiones, intenciones y contenidos simbólicos, pero no incorpora salvaguardas específicas para su acreditación. No determina el estándar probatorio aplicable, no exige condena judicial ni declaración previa de responsabilidad, no regula la autenticidad y autoría de publicaciones digitales, no establece cómo debe analizarse el contexto de una expresión, ni garantiza una audiencia especialmente adecuada antes de adoptar una medida. Tampoco contempla los problemas derivados de traducciones, ironías, sátiras, contenidos editados, perfiles falsos o publicaciones atribuidas erróneamente.

La ausencia de una sentencia penal no impide, por sí misma, que la Administración adopte decisiones migratorias. Sin embargo, cuando la consecuencia depende de determinar si una expresión constituyó odio, incitación o ultraje, la falta de reglas probatorias y procesales reforzadas amplifica el riesgo de error y arbitrariedad. Una denuncia, un recorte periodístico, una publicación viral o una captura de pantalla podrían convertirse en la base para afectar la residencia de una persona sin que el decreto establezca cómo verificar su autenticidad, integridad, contexto y verdadera autoría.

También falta una pauta suficiente para ponderar las circunstancias personales. El artículo 3 del decreto modifica el artículo 63 de la Ley de Migraciones y dispone que la cancelación de residencia por la nueva causal conllevará la conminación a abandonar el país o la expulsión, atendiendo a las circunstancias fácticas y personales del interesado. Sin embargo, esa referencia general no determina cómo deben valorarse el arraigo, la duración de la residencia, la existencia de hijos o familiares en la Argentina, la situación humanitaria, el riesgo que enfrentaría la persona en el país de destino o el impacto sobre la unidad familiar.

El principio de proporcionalidad exige una relación razonable entre la gravedad de la conducta y la intensidad de la consecuencia. El decreto no distingue entre una manifestación aislada y una conducta reiterada; entre una expresión privada y una campaña pública; entre una opinión ofensiva y una incitación directa; ni entre un acto simbólico sin consecuencias y una conducta violenta. Al no establecer umbrales ni graduaciones, permite que hechos sustancialmente diferentes reciban una respuesta migratoria extrema.

La Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana reafirmó que los principios de igualdad y no discriminación resultan aplicables a toda persona, cualquiera sea su situación migratoria. Ello no impide que el Estado establezca distinciones fundadas en la ciudadanía o regule el ingreso y permanencia de extranjeros, pero exige que esas diferencias respondan a criterios objetivos, persigan una finalidad legítima y sean necesarias y proporcionales. Una causal construida sobre categorías abiertas no supera ese estándar, porque expone exclusivamente a las personas extranjeras a la pérdida de su residencia por expresiones que, respecto de una persona argentina, no generarían consecuencias equivalentes.

El Poder Ejecutivo invoca el artículo 13.5 de la Convención Americana como uno de los principales fundamentos del decreto. Esa disposición establece que debe estar prohibida por la ley la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso cuando constituyan incitaciones a la violencia o a cualquier otra acción ilegal similar. El artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una obligación comparable respecto de la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Esos instrumentos imponen al Estado deberes concretos frente a manifestaciones de especial gravedad, pero no habilitan restricciones ilimitadas. La prohibición internacional no recae sobre cualquier expresión que una autoridad considere hostil u ofensiva, sino sobre aquella que alcanza el umbral de una verdadera incitación. El contexto, la intención, la posición del emisor, el contenido, el alcance del mensaje y la probabilidad de que se produzca el daño son elementos indispensables para efectuar esa valoración. El DNU no incorpora ninguno de ellos.

La contradicción es evidente: el Poder Ejecutivo invoca normas internacionales que exigen precisión, necesidad y un vínculo con la incitación, pero crea una causal independiente basada en el mero "mensaje de odio". Además, agrega el supuesto de "ultraje de símbolos patrios", que no surge del artículo 13.5 de la Convención Americana ni del artículo 20 del Pacto y que, por tanto, debía justificarse autónomamente conforme a los requisitos generales aplicables a toda restricción de la libertad de expresión. Esa justificación no aparece en el decreto.

La referencia a la Ley N.º 23.592 tampoco salva la deficiencia. Aquella norma procura prevenir y sancionar actos discriminatorios y establece presupuestos jurídicos determinados. El DNU no exige que el mensaje haya impedido, obstruido, restringido o menoscabado concretamente el ejercicio de un derecho, ni que exista una declaración judicial de responsabilidad. Se limita a tomar la expresión "mensajes de odio" y convertirla en causal migratoria sin definir sus elementos constitutivos.

Los tratados internacionales no pueden utilizarse de manera fragmentaria para legitimar una restricción más extensa que la autorizada por sus propios términos. El deber estatal de combatir la discriminación debe armonizarse con la libertad de expresión, el principio de legalidad, la igualdad, el debido proceso y la protección frente a expulsiones arbitrarias. La

respuesta constitucional no consiste en ignorar los discursos que incitan realmente a la violencia, sino en regularlos mediante una ley precisa, debatida por el Congreso, acompañada de garantías y ajustada a los umbrales establecidos por el derecho internacional.

El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 681/2026 presenta objeciones constitucionales tanto por el procedimiento empleado como por el contenido de las modificaciones introducidas. Desde el punto de vista formal, no acredita la existencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir el procedimiento ordinario de formación y sanción de las leyes. Sus considerandos se apoyan en afirmaciones genéricas sobre un supuesto incremento de mensajes de odio, sin acompañar datos, estudios, hechos concretos ni explicación alguna acerca de por qué el Congreso no podía intervenir.

Desde el punto de vista sustantivo, establece nuevas causales de impedimento, cancelación de residencia y expulsión mediante conceptos vagos e indeterminados. No define qué debe entenderse por mensaje de odio, ultraje, participación o incitación; no exige intención específica, riesgo concreto, aptitud lesiva ni daño verificable; no delimita adecuadamente su aplicación temporal y territorial; no fija criterios probatorios suficientes; y no incorpora garantías procesales acordes con la gravedad de las consecuencias previstas.

La norma también altera el estándar contenido en los instrumentos internacionales que invoca. La Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admiten y, en ciertos supuestos, exigen la prohibición de la apología del odio cuando constituye incitación a la violencia, discriminación, hostilidad o acciones ilegales. No autorizan, en cambio, a convertir cualquier expresión administrativamente calificada como odiosa en fundamento automático para afectar la situación migratoria de una persona.

A ello se suma una contradicción política imposible de soslayar: el Presidente que pretende otorgar a su Gobierno la facultad de decidir qué expresiones constituyen odio ha recurrido sistemáticamente al agravio, la descalificación y la estigmatización de periodistas, artistas, opositores y mandatarios extranjeros. No puede naturalizar el insulto cuando proviene del poder y convertirlo en causal de expulsión cuando lo pronuncia una persona extranjera. El repudio a la violencia discursiva no admite dobles estándares ni puede depender de quién habla, a quién critica o qué afinidad mantiene con el Gobierno.

Combatir la discriminación y la incitación a la violencia es una obligación indeclinable del Estado argentino. Pero esa obligación debe cumplirse dentro de la Constitución, mediante normas claras, generales, razonables y respetuosas del debido proceso. No puede utilizarse como pretexto para desplazar al Congreso, ampliar discrecionalmente las facultades de la Administración ni condicionar la permanencia de una persona a la valoración política que el Gobierno realice sobre sus expresiones.

Los decretos de necesidad y urgencia no son una vía rápida para evitar la deliberación democrática ni un recurso ordinario para modificar leyes cuando el Poder Ejecutivo

no desea someter sus propuestas al Congreso. Su carácter excepcional constituye una garantía esencial del sistema republicano, de la división de poderes y de la libertad de todas las personas sometidas a la jurisdicción argentina.

Por las razones expuestas, en defensa de la Constitución Nacional, de las atribuciones del Congreso de la Nación, de la libertad de expresión, del principio de legalidad, del debido proceso y de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de resolución.

Pablo JULIANO