

**PROMUEVE DENUNCIA PENAL. SE CONSTITUYE COMO PARTE
QUERELLANTE. SOLICITA MEDIDAS URGENTES.**

Señor/a Juez/a Federal:

MARCELA MARINA PAGANO, DNI N°31.763.869, Diputada Nacional por el Bloque Coherencia, con mandato vigente en la H. Cámara de Diputados de la Nación, con domicilio real en Riobamba 25 de esta Ciudad y constituyendo domicilio procesal en 20-3176386-9 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **actuando por derecho propio con el patrocinio letrado del Dr. FRANCO AGUSTIN BINDI**, T° 101 F° 460 CPACF, a V.S. respetuosamente me presento y digo:

I. OBJETO

Que en mi carácter de **Diputada Nacional integrante del Honorable Congreso de la Nación** —Poder del Estado cuyas competencias constitucionales han sido directamente invadidas por el acto que se denuncia— vengo por el presente a promover **formal denuncia penal** y, simultáneamente, **solicitar mi constitución como parte querellante** en los términos de los arts. 82 y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación, contra:

- 1) **JAVIER GERARDO MILEI**, en su carácter de Presidente de la Nación Argentina;
- 2) **MANUEL ADORNI**, Jefe de Gabinete de Ministros;
- 3) **DIEGO CÉSAR SANTILLI**, Ministro del Interior;
- 4) **PABLO QUIRNO MAGRANE**, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto;
- 5) **TG CARLOS ALBERTO PRESTI**, Ministro de Defensa;
- 6) **JUAN BAUTISTA MAHIQUES**, Ministro de Justicia;
- 7) **ALEJANDRA SUSANA MONTEOLIVA**, Ministra de Seguridad Nacional;
- 8) **MARIO IVÁN LUGONES**, Ministro de Salud;
- 9) **SANDRA PETTOVELLO**, Ministra de Capital Humano;

por la presunta comisión de los delitos de **INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE FUNCIONARIO PÚBLICO** (art. 248 del Código Penal, en sus dos hipótesis) y **USURPACIÓN DE AUTORIDAD** (art. 246 inc. 3 del Código Penal), en concurso ideal (art. 54 CP), en calidad de coautores (art. 45 CP), con motivo del dictado y firma del **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 264/2026** (DNU-2026-264-APN-PTE), publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 17 de abril de 2026.

La conducta denunciada consiste en el dictado de un acto administrativo manifiestamente contrario a la Constitución Nacional que, bajo la forma de un Decreto de Necesidad y Urgencia, invade una atribución **exclusiva y excluyente** del Congreso de la Nación prevista en el artículo 75, inciso 28, de la Constitución Nacional: autorizar la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación. Ello, además, en flagrante violación del procedimiento especial establecido por la Ley N° 25.880 y de las prohibiciones sustanciales del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Se solicita, asimismo, la adopción **urgente** de las medidas procesales que se detallan en el capítulo correspondiente, atento que el ejercicio militar que habilita el decreto denunciado se encuentra previsto para iniciarse el día 21 de abril de 2026.

II. LEGITIMACIÓN ACTIVA. CONSTITUCIÓN COMO QUERELLANTE

II.1. Doble carácter de la presentación

La suscripta se presenta en **doble carácter**: (i) como **denunciante** en los términos del art. 174 del Código Procesal Penal de la Nación, y (ii) solicitando expresamente ser tenida por **parte querellante** en los términos del art. 82 y concordantes del mismo cuerpo normativo, por revestir la calidad de **particularmente ofendida** por los delitos denunciados.

II.2. Legitimación como denunciante (art. 174 CPPN)

Sin perjuicio de la calidad de querellante particularmente ofendida que se fundamenta infra, el art. 174 del CPPN habilita a **toda persona** que tenga conocimiento de la comisión de un delito de acción pública a denunciarlo. Los delitos aquí denunciados son de acción pública

(art. 71 CP) y el deber-facultad de llevarla adelante se ve reforzado respecto de funcionarios públicos por el art. 177, inc. 1 CPPN.

II.3. Solicitud de constitución como parte querellante (arts. 82 y ss. CPPN)

La suscripta, en su carácter de Diputada Nacional en ejercicio de su mandato e integrante del Honorable Congreso de la Nación, solicita expresamente a V.S. ser tenida por **parte querellante** en los términos y con los alcances previstos en los arts. 82, 83, 84 y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación.

El art. 82 CPPN dispone, en su parte pertinente:

"Toda persona con capacidad civil particularmente ofendida por un delito de acción pública tendrá derecho a constituirse en parte querellante y como tal impulsar el proceso, proporcionar elementos de convicción, argumentar sobre ellos y recurrir con los alcances que en este Código se establezcan."

La calidad de **particularmente ofendida** se configura en el caso por la afectación directa, concreta, personal y diferenciada que el acto denunciado produce sobre la función constitucional que la suscripta ejerce como Diputada Nacional, conforme se fundamenta en los apartados siguientes.

II.4. La calidad de "particularmente ofendida": fundamentos

A) El bien jurídico protegido y la ofensa individualizable

Los tipos penales imputados —arts. 248 y 246 inc. 3 CP— se ubican dentro del Título XI del Código Penal ("Delitos contra la Administración Pública"), cuyo bien jurídico protegido es, conforme enseñanza unánime de la doctrina, **el correcto funcionamiento de la administración pública y la legalidad de la función pública** (cf. Creus, op. cit., p. 220; Donna, op. cit., Tomo III, p. 23 y ss.; D'Alessio, op. cit., Tomo II, p. 1195).

Tradicionalmente se ha sostenido que, tratándose de delitos pluriofensivos que afectan a la administración pública considerada en su conjunto, resulta dificultoso identificar un "particularmente ofendido" distinto del Estado mismo. **Sin embargo, la jurisprudencia ha evolucionado** hacia una interpretación más amplia y funcional del concepto de "particularmente ofendido", admitiendo la constitución como querellante de aquellas

personas o instituciones que, además del perjuicio genérico al funcionamiento estatal, sufren una afectación directa y diferenciada por el acto delictivo.

En el caso, la suscripta no invoca un perjuicio genérico o compartido con la totalidad de la ciudadanía: invoca una **afectación específica, directa y personal** a su función constitucional como legisladora, derivada del desplazamiento del órgano del Estado al que pertenece y cuya competencia constitucional reservada fue invadida por el acto denunciado.

B) La ofensa concreta: privación del ejercicio efectivo de la función legislativa

El Decreto N° 264/2026 produce sobre la suscripta un agravio concreto y diferenciado que se manifiesta en las siguientes afectaciones directas al ejercicio de su mandato:

1.- Privación del derecho-deber de deliberar y votar. El acto denunciado sustrae del ámbito parlamentario la decisión sobre la autorización del ingreso de tropas extranjeras que, por mandato del art. 75 inc. 28 CN, debía ser debatida y votada en ambas Cámaras con la participación directa de la suscripta. Se configura así la pérdida concreta del ejercicio efectivo de la función constitucional encomendada.

2.- Lesión al mandato representativo. La suscripta ha sido electa por el pueblo para representar su voluntad en el Congreso de la Nación. Cuando el Ejecutivo dicta por DNU una norma que la Constitución reserva a la ley del Congreso, priva a la suscripta del ejercicio de la representación popular que le fue conferida, configurando una lesión directa a su función representativa (arts. 22, 44 y ss. CN).

3.- Afectación al proyecto de ley específicamente en trámite. El propio considerando 1° del decreto denunciado reconoce que el Poder Ejecutivo había remitido al Congreso el proyecto de ley correspondiente y que dicho proyecto se encontraba en trámite ante la H. Cámara de Diputados de la Nación. La suscripta, como integrante de ese cuerpo, tenía un derecho actual y concreto a debatir y votar ese proyecto, derecho que fue anulado por el dictado del DNU. La ofensa no es hipotética ni futura: es actual y presente.

4.- Afectación estructural por el patrón de reiteración. El acto denunciado no es un hecho aislado sino el tercero de una serie (Decretos N° 774/2024, N° 697/2025 y N° 264/2026) que configura una práctica sistemática de desplazamiento del Congreso. Ello agrava la ofensa al afectar de modo continuado y estructural el ejercicio del mandato legislativo de la suscripta.

5.- Afectación a las competencias de control parlamentario. La Ley N° 25.880 exige que el Poder Ejecutivo remita al Congreso información detallada sobre las fuerzas extranjeras (hipótesis de empleo, origen, armamento, inmunidades, costos, etc.), información cuyo conocimiento es indispensable para el ejercicio del control parlamentario. El dictado del DNU sin acompañar esa información ni someterla al debate

parlamentario priva a la suscripta de los elementos indispensables para ejercer su función de contralor.

C) Jurisprudencia aplicable sobre particularmente ofendido por delitos contra la administración pública

La doctrina del "particularmente ofendido" en delitos contra la administración pública ha experimentado una notable evolución. La jurisprudencia de la Cámara Federal de Casación Penal y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal ha admitido la constitución como parte querellante en casos en los que el afectado acreditaba un **interés directo, concreto y diferenciado** en la persecución penal, más allá del perjuicio general que el delito produce al Estado.

Ha dicho el superior "...Que esta Sala se ha enrolado en una concepción amplia en lo que atañe a la determinación de la legitimación procesal activa, sosteniendo que el bien jurídico protegido no constituye una pauta definitoria a esos efectos y que no existe óbice para que quien dice haber sido afectado se incorpore al proceso como querellante si de los hechos que denuncia pudo derivar un perjuicio directo y real para él (ver CFP 14712/2016/1/CA1, del 22/11/2016, reg. n° 42.110 y sus citas, entre muchas otras)..." (CCCCF - Sala II CFP 16.283/2017/1/CA1, rta. 29/12/2017).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, en materia de acceso a la justicia y legitimación, que **el concepto de ofendido debe interpretarse de modo amplio**, en resguardo del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 18 CN y arts. 8 y 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Ello surge, entre otros, de los precedentes "*Santillán, Francisco A.*" (Fallos 321:2021) y "*Del'Olio, Edgardo Luis y Del'Olio, Juan Carlos*" (Fallos 329:2596), en los que el Alto Tribunal consolidó la posición del querellante particular como titular de un derecho autónomo a obtener un pronunciamiento judicial.

En particular, sobre la legitimación de legisladores, la Corte Suprema ha reconocido en "*Polino, Héctor T. y otro c/ Poder Ejecutivo*" (Fallos 317:335, 07/04/1994) la existencia de un interés calificado de los legisladores frente a actos que afectan el procedimiento constitucional de formación de las leyes, doctrina luego profundizada en "*Thomas, Enrique*

c/ Estado Nacional" (Fallos 333:1023, 15/06/2010) y *"Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente"* (Fallos 338:249, 14/04/2015).

Si bien estos precedentes refieren primordialmente al ámbito del control constitucional en procesos no penales, **la ratio decidendi es plenamente aplicable** al caso: cuando un legislador denuncia la comisión de un delito cuya esencia misma es el desplazamiento de las competencias del órgano que integra, la afectación concreta y diferenciada que lo constituye en "particularmente ofendido" deriva del propio diseño constitucional republicano.

D) La doctrina constitucional como respaldo de la legitimación

Germán Bidart Campos, en su *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Ed. Ediar), sostuvo con particular énfasis que los legisladores son titulares de un **interés institucional calificado** en la defensa de las competencias del Poder que integran, cuando estas son invadidas por los otros poderes del Estado. Tal interés no es meramente político: tiene raíz jurídico-constitucional y habilita el acceso a la jurisdicción para su defensa.

María Angélica Gelli (*Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 4ª ed., Ed. La Ley, Tomo II, p. 284 y ss.) destaca que la reserva legal del art. 75 inc. 28 CN configura un **núcleo duro** de la función legislativa, y que su desplazamiento por vía de DNU afecta de modo directo a cada uno de los legisladores individualmente considerados, porque priva al cuerpo del que forman parte —y en el que ejercen su representación— del ejercicio de una atribución exclusiva.

E) Conclusión sobre el encuadre como querellante

En definitiva, la suscripta no se presenta invocando un interés abstracto en la legalidad ni un agravio compartido con la ciudadanía en general: invoca un **agravio concreto, actual, personal y diferenciado** derivado de la afectación directa a su función constitucional como legisladora, agravio que la ubica en la posición de "particularmente ofendida" exigida por el art. 82 CPPN para la constitución como parte querellante.

Admitir lo contrario implicaría consagrar la paradoja de que cuando el Poder Ejecutivo invade las competencias del Congreso por vía de un acto presuntamente delictivo, los legisladores —principales afectados en términos institucionales y funcionales— carecerían

de legitimación para impulsar la persecución penal, quedando el control de legalidad librado exclusivamente al Ministerio Público Fiscal. Tal resultado resulta incompatible con la **garantía de tutela judicial efectiva** (arts. 18 CN, 8 y 25 CADH) y con el diseño republicano que hace del Congreso un poder activo en defensa de sus propias competencias.

II.5. Cumplimiento de los requisitos formales del art. 83 CPPN

A efectos de facilitar la admisibilidad formal de la presentación como querellante, se deja constancia del cumplimiento de los requisitos del art. 83 CPPN:

- a) **Nombre, apellido y domicilio del querellante:** consignados en el encabezamiento y en el petitorio final.
- b) **Relación del hecho:** circunstanciada en el capítulo IV de la presente.
- c) **Nombre, apellido y domicilio del presunto culpable:** todos los denunciados son funcionarios públicos nacionales con domicilio legal conocido en sus respectivas dependencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- d) **Detalle de las diligencias:** se detallan en los capítulos IX y X de la presente.
- e) **Firma y patrocinio letrado:** la presentación se realiza por derecho propio con el patrocinio letrado del Dr. Franco Bindi, abogado matriculado en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, dando cabal cumplimiento al requisito del art. 83 in fine CPPN en cuanto exige que el escrito sea presentado con el patrocinio de un letrado.

III. COMPETENCIA

V.S. resulta competente para entender en la presente denuncia por tratarse de hechos cometidos por funcionarios públicos nacionales en ejercicio de sus funciones, con lugar de comisión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sede del Poder Ejecutivo Nacional y lugar de dictado del decreto), conforme lo establecen los artículos 33 inc. 1º ap. c) del Código Procesal Penal de la Nación y la Ley N° 48, en tanto se encuentran involucradas instituciones federales y el interés del Estado Nacional.

IV. RELACIÓN CIRCUNSTANCIADA DE LOS HECHOS

IV.1. El acto denunciado

El día 16 de abril de 2026 el Presidente de la Nación, conjuntamente con los Ministros firmantes denunciados, dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 264/2026 (DNU-2026-264-APN-PTE), publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el día 17 de abril de 2026, bajo la denominación formal "Ejercicios Combinados 'DAGA ATLÁNTICA' y 'PASSEX'. Autorización."

Mediante dicho acto, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso, en lo sustancial:

- f) Autorizar el ingreso de medios y personal de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América para participar en el Ejercicio "DAGA ATLÁNTICA", a llevarse a cabo en territorio argentino, en las instalaciones de la Base Naval Puerto Belgrano, la Guarnición Militar Córdoba y la VII Brigada Aérea de la Fuerza Aérea Argentina sita en el Partido de Moreno, Provincia de Buenos Aires, entre los días 21 de abril y 12 de junio de 2026 (art. 1°);
- g) Autorizar el despliegue de medios y personal de fuerzas nacionales para la ejecución del Ejercicio "PASSEX" en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de la República Argentina entre los días 26 y 30 de abril de 2026, con unidades de la Armada de los Estados Unidos de América, específicamente el Portaaviones USS "NIMITZ" y el Destructor USS "GRIDLEY" (art. 2°);
- h) Invocar como fundamento normativo el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (decreto de necesidad y urgencia);
- i) Remitir el decreto a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación, en los términos de la Ley N° 26.122 (art. 5°).

IV.2. La confesión expresa contenida en los considerandos del decreto

Resulta fundamental para la calificación jurídica de la conducta que los considerandos del propio decreto denunciado contienen una **confesión expresa** del desvío institucional cometido. En efecto, el primer considerando reza textualmente:

"Que, oportunamente, se envió al H. CONGRESO DE LA NACIÓN para su tratamiento el pertinente proyecto de ley tendiente a autorizar la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida fuera de él de fuerzas nacionales, según corresponda, para participar en los ejercicios contemplados en el Programa de Ejercitaciones Combinadas que se detallan en sus Anexos, a realizarse durante el período comprendido entre el 1° de septiembre de 2025 y el 31 de agosto de 2026, el cual aún no ha tenido tratamiento en la H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN."

Del transcripto considerando surgen, sin necesidad de interpretación alguna, los siguientes reconocimientos por parte del Poder Ejecutivo Nacional:

- (1) **Que la vía constitucional correcta es la ley del Congreso:** el propio PEN reconoce haber enviado el "pertinente proyecto de ley", asumiendo así que ése —y no el DNU— es el instrumento constitucionalmente previsto para autorizar la entrada de tropas extranjeras.
- (2) **Que el trámite legislativo ordinario se encuentra disponible y activo:** el PEN no invoca imposibilidad de funcionamiento del Congreso. Por el contrario, reconoce que el proyecto está en trámite ante la H. Cámara de Diputados. Lo que ocurre es, simplemente, que dicha Cámara no lo ha aprobado aún.
- (3) **Que la planificación anticipada del ejercicio desmiente cualquier urgencia:** el propio texto alude al "Programa de Ejercitaciones Combinadas" para el período 1/09/2025 – 31/08/2026, lo que acredita que el PEN tuvo a su disposición más de siete (7) meses para obtener la sanción legislativa sin recurrir a la vía excepcional.

En otras palabras, el propio decreto reconoce que: (i) conocía el canal constitucional correcto; (ii) lo intentó; y (iii) al no obtener el resultado político deseado, decidió **suplir por vía de DNU** la voluntad del órgano constitucional competente. Esto constituye la esencia misma del desvío de poder que la Constitución proscribe, y es —como se demostrará— el núcleo del tipo penal del artículo 248 del Código Penal.

IV.3. Los firmantes y la regla del acuerdo general de ministros

El artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional exige que los decretos de necesidad y urgencia sean dictados "en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". El Decreto N° 264/2026 lleva la firma del Presidente de la Nación y de la totalidad del gabinete, lo que —lejos de constituir un salvoconducto formal— hace que **todos los firmantes asuman responsabilidad individual y solidaria** por el contenido del acto, conforme el artículo 102 de la Constitución Nacional y la doctrina uniforme en la materia.

La firma consciente del acto, con conocimiento de sus vicios constitucionales (vicios que son públicos, notorios y han sido objeto de debate jurídico y judicial en precedentes inmediatos —vide capítulo VIII—), configura el elemento subjetivo típico de las figuras penales invocadas respecto de cada uno de los ministros denunciados.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIOLADO

V.1. Artículo 75, inciso 28, de la Constitución Nacional: reserva legal absoluta

El artículo 75, inciso 28, de la Constitución Nacional dispone textualmente que corresponde al Congreso de la Nación:

"Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él."

Se trata de una **competencia exclusiva y excluyente** del Poder Legislativo, que configura un supuesto de **reserva legal absoluta**. La doctrina constitucional argentina es pacífica al respecto. Germán Bidart Campos, en su *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Tomo II-B, Ed. Ediar, p. 220 y ss.), sostiene que la autorización del ingreso de tropas extranjeras constituye una de las competencias más sensibles vinculadas a la soberanía nacional, y que su atribución al Congreso responde al principio democrático-deliberativo: la decisión sobre la presencia de fuerzas armadas de otro Estado en el territorio nacional requiere el debate y consenso plural que solo el órgano representativo puede garantizar.

En idéntico sentido se pronuncia María Angélica Gelli (*Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 4ª ed., Ed. La Ley, Tomo II, p. 285 y ss.), quien destaca que se trata de una atribución que "no admite delegación" y que forma parte del núcleo de las decisiones que hacen al control civil sobre las fuerzas armadas y a la proyección externa del Estado.

Daniel Sabsay y José Manili (*Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi) agregan que la atribución del artículo 75 inciso 28 es **indelegable** en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional e **insustituible** por vía de los decretos del artículo 99 inciso 3, por configurar una materia de reserva legal que hace a la división de poderes.

V.2. Artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional: los requisitos sustanciales del DNU

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, en sus párrafos segundo y tercero, establece el régimen excepcional de los decretos de necesidad y urgencia. Dice la norma:

"El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros."

De la norma transcripta surgen los siguientes requisitos acumulativos para la validez de un DNU:

- (a) **Requisito habilitante (circunstancias excepcionales):** debe existir una situación fáctica que haga imposible seguir el trámite legislativo ordinario. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido categórica en que se requiere una imposibilidad material (receso parlamentario con imposibilidad de convocatoria a extraordinarias, catástrofe, etc.), y nunca una mera dificultad política.
- (b) **Prohibiciones materiales:** el DNU no puede regular materia penal, tributaria, electoral ni el régimen de partidos políticos. Si bien la enumeración es expresa respecto de estas cuatro materias, la doctrina y la jurisprudencia han extendido la prohibición a todas las materias que la Constitución reserva expresamente a otro órgano, por razones de coherencia sistémica.
- (c) **Requisito formal:** debe ser dictado en acuerdo general de ministros y refrendado por el Jefe de Gabinete.

En el caso denunciado **se incumplen los dos primeros requisitos** de modo manifiesto, como se demostrará a continuación.

V.3. Ley N° 25.880: el procedimiento especial eludido

La Ley N° 25.880, sancionada el 7 de abril de 2004, reglamenta específicamente la atribución del artículo 75, inciso 28, de la Constitución Nacional y establece el procedimiento que debe seguirse para autorizar el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales al exterior.

El régimen de la Ley N° 25.880 prevé dos vías:

- a. **Vía ordinaria:** proyecto de ley que el PEN debe remitir al Congreso con información detallada sobre la hipótesis de empleo, origen y tipo de las fuerzas, armamento, inmunidades aplicables, tiempo de permanencia, lugares, costos, y todo dato relevante para el control parlamentario (arts. 3 y 4).
- b. **Vía excepcional (art. 6):** cuando el ingreso o egreso responde a acuerdos preexistentes ya aprobados por ley del Congreso, el PEN puede autorizarlo por decreto, informando al Congreso en las 24 horas siguientes.

El Decreto N° 264/2026 **no invoca ningún acuerdo marco preexistente aprobado por ley** que contemple específicamente el Ejercicio "DAGA ATLÁNTICA". Por el contrario, el propio considerando 1° reconoce que la vía elegida fue la de la ley ordinaria (vía del art. 3 y 4), que no logró sanción, y ante esa situación el PEN recurrió al DNU —instrumento no previsto en el régimen especial de la Ley N° 25.880—, **eludiendo** así el procedimiento legal específico.

V.4. Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y Ley N° 24.059 de Seguridad Interior

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior configuran, junto a la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, el "sistema de defensa y seguridad" de la República Argentina, con una rígida separación funcional entre defensa exterior e seguridad interior que responde a una decisión constituyente de raíz democrática tras el retorno al Estado de Derecho en 1983.

El considerando del Decreto N° 264/2026 menciona expresamente que la participación del Ejercicio "DAGA ATLÁNTICA" busca aprovechar "la experiencia acumulada por las Fuerzas Especiales de los Estados Unidos de América en operaciones combinadas **en contextos de combate**". Esta formulación —que el propio decreto utiliza— exige un escrutinio reforzado sobre la compatibilidad del ejercicio con el régimen de la Ley N° 23.554 y, muy especialmente, sobre los términos de las inmunidades y el estatus jurídico del personal extranjero, materias todas que solo el Congreso puede evaluar.

VI. LA DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA EN MATERIA DE DNU

VI.1. "Verrocchi" (Fallos 322:1726)

En el leading case "Verrocchi, Ezio D. c/ Poder Ejecutivo Nacional" (19/08/1999), la Corte Suprema fijó el primer estándar de control de los DNU posteriores a la reforma de 1994. Sostuvo el Tribunal que, para la validez del DNU, debe configurarse **alguna de las siguientes circunstancias**: (i) que sea imposible dictar la ley por el trámite ordinario debido a acciones bélicas, desastres naturales u otras circunstancias excepcionales que impidan el normal funcionamiento del Congreso; o (ii) que la situación requiera una solución inmediata que sea incompatible con los plazos del trámite legislativo ordinario.

La "dificultad política" para obtener sanción legislativa fue expresamente excluida como justificación válida.

VI.2. "Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto. 558/02" (Fallos 333:633)

En el precedente "Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto. 558/02 s/amparo ley 16.986" (19/05/2010), la Corte Suprema profundizó y endureció el estándar "Verrocchi". Estableció el Alto Tribunal, en el voto de la mayoría, que el control judicial sobre los DNU debe ser **amplio** y no limitarse a la razonabilidad formal, debiendo verificar efectivamente la concurrencia de los presupuestos sustanciales que habilitan la facultad excepcional.

La Corte fue categórica en que la inactividad legislativa **no configura** el presupuesto habilitante del artículo 99 inciso 3, y que admitir lo contrario equivaldría a "modificar por vía interpretativa el reparto constitucional de competencias entre los poderes del Estado", configurando un desvío institucional incompatible con la forma republicana de gobierno.

VI.3. "Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán" (Fallos 338:249)

En este precedente (14/04/2015), la Corte Suprema reforzó el concepto de competencias reservadas y de nulidades absolutas constitucionales. Aunque referido a una cuestión provincial, la doctrina allí sentada es plenamente aplicable: cuando la Constitución reserva una competencia a un órgano determinado, el desplazamiento de esa competencia por otro órgano genera una nulidad que no es saneable por el mero transcurso del tiempo ni por la convalidación posterior.

VI.4. "Pino, Seberino y otro c/ Estado Nacional" y jurisprudencia concordante

La Corte ha ratificado en múltiples pronunciamientos posteriores la doctrina "Consumidores Argentinos", afianzando la idea de que el DNU es un instrumento de **uso excepcionalísimo** —en palabras de Bidart Campos— cuya procedencia exige la demostración positiva y concreta de la imposibilidad del trámite ordinario.

VII. ANÁLISIS DE TIPICIDAD PENAL

VII.1. Art. 248 CP – Primera hipótesis: dictado de resolución contraria a la Constitución

El artículo 248 del Código Penal dispone:

"Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las leyes existentes cuyo cumplimiento le incumbiere."

A) Tipicidad objetiva

Sujeto activo: el tipo exige la calidad de funcionario público (art. 77 CP). Tanto el Presidente de la Nación como todos los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional ostentan indudablemente tal calidad.

Acción típica: "dictar" resoluciones contrarias a la Constitución. Carlos Creus (*Derecho Penal. Parte Especial*, Tomo 2, Ed. Astrea, p. 252 y ss.) explica que la acción típica se consuma con el **dictado mismo** del acto, sin necesidad de resultado lesivo adicional. Es un delito de pura actividad.

Edgardo Alberto Donna (*Derecho Penal. Parte Especial*, Tomo III, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 201 y ss.) agrega que el tipo tutela la **legalidad misma de la función pública** como bien jurídico, y que basta para su configuración que el acto contradiga una norma de jerarquía superior que el funcionario estaba obligado a respetar. La Constitución es, por definición, la norma de máxima jerarquía.

Andrés D'Alessio (*Código Penal de la Nación. Comentado y anotado*, 2ª ed., Ed. La Ley, Tomo II, p. 1225) ratifica este criterio y precisa que la contradicción con la Constitución debe ser "manifiesta o razonablemente inequívoca", requisito que —como se demostrará— se cumple holgadamente en el caso.

Objeto de la acción: el Decreto N° 264/2026 es una "resolución" en el sentido amplio del art. 248, abarcando todo acto administrativo con efectos normativos o particulares dictado por un funcionario público. La jurisprudencia ha incluido pacíficamente a los decretos del Poder Ejecutivo dentro del objeto típico.

Contradicción con la Constitución: este elemento se cumple de modo múltiple y acumulativo:

- i. Contradicción con el art. 75 inc. 28 CN: al regular una materia de competencia exclusiva del Congreso de la Nación;
- ii. Contradicción con el art. 99 inc. 3 CN: al dictar un DNU sin configurarse las "circunstancias excepcionales" que lo habilitan (en los términos de la doctrina "Consumidores Argentinos");
- iii. Contradicción con el art. 76 CN: al sortear el sistema de reserva de ley;
- iv. Contradicción con los arts. 1 y 29 CN: al violar la división de poderes y la forma republicana de gobierno.

B) Tipicidad subjetiva: el dolo

El art. 248 CP es un delito **doloso**, que admite el dolo directo y el dolo eventual. Exige el conocimiento de que el acto contradice la Constitución o la ley, y la voluntad de dictarlo de todos modos.

En el caso, el dolo se acredita por múltiples vías convergentes:

- a. **Confesión expresa en el considerando 1º:** el propio decreto reconoce que la vía constitucional correcta es la ley del Congreso, y que ese trámite se encuentra en curso. Este reconocimiento destruye cualquier posible error de prohibición.
- b. **Público y notorio conocimiento del estándar constitucional:** la doctrina "Verrocchi" y "Consumidores Argentinos" integra la cultura jurídica básica. Los funcionarios denunciados cuentan con los servicios jurídicos del Estado (Procuración del Tesoro, servicios jurídicos ministeriales) y no pueden invocar desconocimiento.
- c. **Patrón de reiteración:** el Decreto N° 264/2026 no es un acto aislado. Es el tercero de una serie iniciada con el Decreto N° 774/2024 (salida de fuerzas nacionales) y

continuada con el Decreto N° 697/2025 (Ejercicios "Tridente" y "Solidaridad", ingreso de tropas de Estados Unidos de América y salida a Chile, también por vía de DNU). Esta reiteración, en un contexto de crítica doctrinaria publicada, acción judicial de amparo interpuesta y debate parlamentario preexistente, configura dolo directo de reiteración.

- d. **Responsabilidad calificada del Ministro de Defensa:** el Teniente General Carlos Alberto Presti, por su formación militar y su competencia específica, no puede alegar desconocimiento del régimen de la Ley N° 25.880 ni del art. 75 inc. 28 CN.
- e. **Responsabilidad calificada del Ministro de Justicia:** el Dr. Juan Bautista Mahiques, como titular de la cartera de Justicia y con formación jurídica, tiene un deber agravado de control de legalidad sobre los actos que firma.

VII.2. Art. 248 CP – Segunda hipótesis: omisión del cumplimiento de las leyes

La segunda parte del art. 248 sanciona al funcionario público que "ejecutare las leyes existentes cuyo cumplimiento le incumbiere" —fórmula que la doctrina entiende como un error de redacción y debe leerse "que no ejecutare las leyes"—. Alternativamente, y con mayor claridad, el art. 249 CP sanciona al funcionario que "ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio".

En el caso, los denunciados omitieron el cumplimiento del procedimiento de la Ley N° 25.880, que les imponía la obligación de encauzar la autorización por la vía legislativa ordinaria o, alternativamente, por la vía excepcional del art. 6 (sólo si existía acuerdo marco preexistente aprobado por ley, supuesto no invocado).

VII.3. Art. 246 inc. 3 CP – Usurpación de autoridad

El art. 246 inc. 3 del Código Penal reprime al "funcionario público que ejerciere funciones correspondientes a otro cargo". La doctrina ha debatido si la figura comprende los supuestos en que un órgano del Estado se atribuye competencias reservadas a otro poder.

Existe una corriente doctrinaria relevante (seguida en parte por Donna, op. cit., Tomo III, p. 164 y ss.) que admite que cuando el Poder Ejecutivo se atribuye, por vía de un DNU manifiestamente inconstitucional, facultades que la Constitución reserva al Poder Legislativo, se configura el ejercicio de funciones "correspondientes a otro cargo" en el

sentido amplio del inc. 3. Se trata de una interpretación que maximiza el efecto tuitivo del tipo frente a la forma republicana de gobierno.

Sin perjuicio de que esta calificación pueda subsidiariamente merecer un análisis más detenido del tribunal, corresponde denunciarla como hipótesis concurrente con el art. 248, en los términos del concurso ideal (art. 54 CP).

VII.4. Autoría y participación: responsabilidad individual y solidaria de todos los firmantes

Conforme el art. 45 del Código Penal, son coautores los que **tomasen parte en la ejecución del hecho**. La firma conjunta del DNU en "acuerdo general de ministros" —requisito constitucional del propio art. 99 inc. 3— configura una coautoría funcional en la que cada firmante realiza un aporte esencial e indispensable para la existencia misma del acto. Sin la firma de cualquiera de ellos, el DNU no reunía los requisitos formales para su existencia.

La responsabilidad se distribuye, en consecuencia, del siguiente modo:

- a. **Autor principal:** el Presidente de la Nación, Javier Gerardo Milei, como titular del órgano que dicta el acto (art. 99 CN).
- b. **Coautores:** la totalidad de los Ministros firmantes, con responsabilidad calificada respecto del Jefe de Gabinete (que refrenda) y de los Ministros de Defensa y de Justicia (por razón de competencia específica).

La objeción de que los Ministros firmaron por obligación institucional carece de todo fundamento: la firma de un DNU es **un acto voluntario** cuya negativa no conlleva sanción, y la alternativa legítima era —a todo evento— la renuncia al cargo. La firma con conocimiento de la inconstitucionalidad configura el dolo requerido por el tipo.

VII.5. Inmunidades: aclaración sobre el Presidente de la Nación

Se deja expresa constancia de que el Presidente de la Nación **no goza de inmunidad de jurisdicción penal** durante el ejercicio de su mandato. A diferencia de los legisladores (arts. 68 y 69 CN) y de los jueces (art. 110 CN), la Constitución Nacional no establece inmunidad de proceso para el titular del Poder Ejecutivo.

El juicio político previsto en los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional es un mecanismo político de remoción que opera como vía autónoma e independiente de la acción penal, y no constituye antejuicio obligatorio ni requisito de procedibilidad. La doctrina y la práctica institucional argentinas —con múltiples antecedentes de imputación y procesamiento de ex presidentes y vicepresidentes durante y después del ejercicio de sus funciones (causas Menem, Fernández de Kirchner, Fernández, entre otras)— ratifican este criterio.

En consecuencia, la presente denuncia se dirige contra el Presidente de la Nación en pie de igualdad con los restantes denunciados, sin necesidad de destitución previa ni antejuicio alguno.

VIII. CONTEXTO DE REITERACIÓN Y AGRAVAMIENTO DEL DOLO

Resulta especialmente relevante para la evaluación del dolo y de la tipicidad que el Decreto N° 264/2026 se inscribe en un patrón de reiteración deliberada:

1. **Decreto N° 774/2024:** primer antecedente de la gestión, autorizando por DNU la salida de fuerzas nacionales al exterior (materia también incluida en el art. 75 inc. 28 CN).
2. **Decreto N° 697/2025:** autorización por DNU del ingreso de tropas estadounidenses (Ejercicio "Tridente") y salida a Chile (Ejercicio "Solidaridad"). Fue objeto de acción de amparo con pedido de declaración de inconstitucionalidad y medida cautelar por parte del Observatorio del Derecho a la Ciudad y Naturaleza de Derechos ante la justicia federal de Ushuaia.
3. **Decreto N° 264/2026:** objeto de la presente denuncia.

La repetición del vicio constitucional tras haber sido advertidos por la doctrina pública, la prensa especializada, las acciones judiciales interpuestas y el debate parlamentario agrava el dolo y acredita la voluntad deliberada de desplazar al Congreso de la Nación como vía de regulación de una materia reservada constitucionalmente a ese Poder del Estado.

Antes de la gestión iniciada en diciembre de 2023, **no existen antecedentes desde la reforma constitucional de 1994** de autorización de ingreso de tropas extranjeras por vía de DNU. Todas las autorizaciones se tramitaron por ley del Congreso (UNITAS, Panamax, Cabañas, Cruzex, Fraternal, entre muchos otros ejercicios combinados). Ello demuestra la

excepcionalidad del patrón denunciado y la incorporación de un mecanismo de sustitución institucional que solo en esta gestión ha sido utilizado.

IX. PRUEBA OFRECIDA

Se ofrece como prueba documental y se solicita su oportuna producción:

- a) Copia certificada del Decreto N° 264/2026 (DNU-2026-264-APN-PTE) publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 17 de abril de 2026, incluyendo sus Anexos I (IF-2026-35973406-APN-SAID#MD) y II (IF-2026-35973441-APN-SAID#MD).
- b) Copia certificada del Proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al H. Congreso de la Nación que el propio considerando 1° del DNU reconoce haber enviado y que a la fecha del dictado se encontraba sin tratamiento en la H. Cámara de Diputados de la Nación, con indicación de su número de expediente legislativo.
- c) Copia certificada de los Decretos N° 774/2024 y N° 697/2025, a efectos de acreditar el patrón de reiteración.
- d) Oficio al juzgado federal de Ushuaia a fin de que informe sobre el estado de la acción de amparo interpuesta por el Observatorio del Derecho a la Ciudad y Naturaleza de Derechos contra el Decreto N° 697/2025, y en especial si se dictó medida cautelar o sentencia.
- e) Oficio al Ministerio de Defensa a efectos de que remita copia íntegra del expediente EX-2026-33955065-APN-SAID#MD, incluyendo todos los dictámenes jurídicos que integren las actuaciones administrativas previas al dictado del decreto denunciado.
- f) Oficio a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y al Honorable Senado de la Nación para que informen el estado de tratamiento del referido proyecto de ley y de los DNU N° 774/2024, N° 697/2025 y N° 264/2026 en la Comisión Bicameral Permanente.
- g) Prueba pericial técnica sobre los Anexos I y II del decreto denunciado, a efectos de determinar las inmunidades otorgadas al personal militar extranjero, el armamento involucrado y la compatibilidad de los procedimientos autorizados con el régimen de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.
- h) Toda otra prueba que V.S. estime conducente para el esclarecimiento de los hechos.

X. MEDIDAS URGENTES SOLICITADAS

Atento la inminencia del inicio del ejercicio militar autorizado por el decreto denunciado (**21 de abril de 2026**), se solicita a V.S. que con carácter de urgencia:

- a) Disponga las medidas probatorias detalladas en el capítulo anterior que sean susceptibles de producción inmediata (requerimiento de copias certificadas y oficios).
- b) Corra vista al Sr./Sra. Agente Fiscal en los términos del art. 180 del Código Procesal Penal de la Nación para que, en su caso, promueva formal requerimiento de instrucción.
- c) Disponga las medidas de preservación de la prueba documental (expedientes administrativos, correspondencia oficial, dictámenes internos, actas de acuerdo general de ministros) a fin de evitar su alteración o destrucción.
- d) Requiera a las autoridades correspondientes información sobre el ingreso efectivo de personal y medios militares extranjeros conforme al decreto denunciado, a los efectos del seguimiento procesal del hecho.

XI. RESERVAS

Se deja expresamente formulada la reserva del Caso Federal (art. 14 Ley N° 48) por encontrarse comprometidas en el caso cuestiones de interpretación de la Constitución Nacional y por la posible afectación al principio republicano de gobierno y a la garantía del juez natural.

Se formula asimismo reserva de ampliar la presente denuncia con base en la documentación que surja de las medidas probatorias solicitadas, particularmente en lo referido a los contenidos específicos de los Anexos I y II del decreto denunciado, y de extender la imputación a otros tipos penales que resulten de la valoración integral del expediente administrativo.

Se formula reserva del Caso Interamericano por posible violación de las obligaciones del Estado argentino en materia de control democrático de las Fuerzas Armadas y de separación de poderes, conforme los estándares desarrollados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

XII. PETITORIO

Por todo lo expuesto, de V.S. solicito:

- 1) Me tenga por presentada, por constituido el domicilio procesal, y por promovida la denuncia penal en los términos expuestos.
- 2) **Me tenga por parte querellante** en los términos de los arts. 82, 83, 84 y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación, conforme los fundamentos desarrollados en el Capítulo II de la presente, por revestir la calidad de particularmente ofendida por los delitos denunciados.
- 3) Corra vista al Sr./Sra. Agente Fiscal a los efectos del art. 180 CPPN.
- 4) Disponga, con carácter urgente, las medidas probatorias y de preservación detalladas en los capítulos IX y X.
- 5) Oportunamente, previo los trámites que correspondan, se investiguen los hechos aquí denunciados y, en su caso, se proceda a la imputación formal de los denunciados por los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 248 CP) y usurpación de autoridad (art. 246 inc. 3 CP), en concurso ideal (art. 54 CP), en calidad de coautores (art. 45 CP).
- 6) Tenga presentes las reservas formuladas.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.



MARCELA MARINA PAGANO

Diputada Nacional

DNI N° 31.763.869

Por derecho propio



Dr. FRANCO A. BINDI.

Abogado – T° 101 F° 460 CPACF

Patrocinante letrado