

De la excepción a la regla

Un análisis de los decretos de
necesidad y urgencia dictados
entre 2011 y 2024

Autoría

Patricio Méndez Montenegro

Revisión y edición

Celeste Fernandez

María Hegglin

Clara Lucarella

Emir Salomón

Fecha de publicación: septiembre de 2025.

Fecha de actualización de los datos: diciembre de 2024.

Índice

I. Introducción.....	4
II. Los DNU en Argentina: regulación constitucional, legal y jurisprudencial.....	5
III. Un análisis de los DNU dictados entre 2011 y 2024.....	11
A. Las continuidades.....	11
1. Alcance.....	12
2. Fundamentación.....	13
3. Cumplimiento de los requisitos constitucionales.....	14
4. Temas regulados.....	15
B. Las rupturas.....	15
1. Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).....	15
2. Mauricio Macri (2015-2019).....	17
3. Alberto Fernández (2019-2023).....	18
4. Javier Milei (2023-2024).....	19
IV. Un análisis del rol del Congreso en el control de los DNU.....	20
A. La actuación de la Comisión Bicameral Permanente.....	20
B. La actuación del plenario de las Cámaras.....	23
V. Reflexiones finales.....	27

I. Introducción

Existe en nuestro país una práctica institucional naturalizada de utilizar los decretos de necesidad y urgencia (en adelante, “DNU”) para regular las más diversas situaciones jurídicas. Si bien se trata de una herramienta cuyo uso está expresamente habilitado al Poder Ejecutivo por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, **desde hace años la excepción se ha vuelto la regla**. El uso y abuso de esta prerrogativa viene siendo el eje de profundas objeciones en el ámbito de la academia, la política y la sociedad civil, y el tema suele entrar y salir de la agenda pública en la medida en que los distintos gobiernos la utilizan para regular temas de alta trascendencia.

El [DNU 70/2023](#), dictado por el Presidente Javier Milei, trajo nuevamente la atención de la opinión pública a este instituto, con extensa historia en el sistema jurídico argentino. La pretensión de realizar un cambio legal masivo y sistémico a través de las atribuciones legislativas que—solo excepcionalmente—recaen sobre el Poder Ejecutivo despertó profundas críticas y cuestionamientos. ¿Fue este decreto una innovación en la práctica institucional argentina? ¿En qué medida?

El objetivo de este informe es realizar un análisis del uso histórico de los DNU, explorando cuáles han sido las continuidades y rupturas a lo largo de los últimos años y sus principales tensiones con los principios constitucionales. Ello, con la finalidad última de enriquecer la discusión pública y brindar insumos que sirvan para impulsar las reformas que se requieren en este campo.

Para alcanzar este propósito se procedió a efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia emitidos entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024. La elección del período obedeció a la relevancia de realizar un estudio de largo plazo, que incluyera a gobiernos de distinto signo político.

En primer lugar, se realizó una sistematización de los DNU dictados durante esos años¹. Similar trabajo se hizo con los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente (en adelante, “CBP”) y de los plenarios de las Cámaras del Congreso de la Nación, encargado de aprobar o rechazar los decretos luego de su emisión por parte del Poder Ejecutivo². Se indagó en cuántos fueron tratados y cuántos no, en cuántos se aprobaron y cuántos se rechazaron, en los fundamentos utilizados en ambos casos y en los plazos en los que se pronunció el cuerpo legislativo.

Este informe está dividido en cuatro apartados. En el primero de ellos se hace una breve introducción a la regulación constitucional y legal de los DNU y a las interpretaciones realizadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con el fin de tener elementos objetivos para analizar la validez de los decretos dictados durante el período estudiado.

¹ La totalidad de los decretos de necesidad y urgencia dictados entre 2011 y 2024 puede consultarse [aquí](#).

² Los dictámenes elaborados por la Comisión Bicameral Permanente pueden consultarse [aquí](#).

El segundo se orienta a estudiar los decretos aprobados, y está, a su vez, dividido en dos. En primer lugar, se hace un análisis de la práctica general del dictado de DNU en el período analizado. Allí se pretende encontrar los patrones generales y transversales a los distintos gobiernos e identificar cuáles han sido las prácticas sostenidas por ellos. En segundo lugar, nos abocamos a identificar cuáles han sido las particularidades de cada uno.

El tercer apartado se enfoca en el control legislativo de estos decretos, incluyendo el comportamiento de la Comisión Bicameral Permanente, cuya función es evaluar y dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de los DNU y recomendar al Congreso un curso de acción; y el de las Cámaras en pleno, que son las encargadas de decidir si los aprueban o los rechazan. Allí analizamos la actuación de estos cuerpos, así como su relación con las mayorías o minorías con las que contaba el Poder Ejecutivo en cada período.

Por último, culminamos con algunas reflexiones sobre el vínculo de los DNU con el sistema de frenos y contrapesos, la toma de decisiones democrática y la calidad de las políticas públicas implementadas para proteger, respetar y asegurar los derechos constitucionales, presentando algunas perspectivas para el futuro.

II. Los DNU en Argentina: regulación constitucional, legal y jurisprudencial

La utilización de los DNU es anterior a su incorporación al texto constitucional en ocasión de la reforma de 1994. Lo cierto es que durante buena parte del siglo XX la potestad regulatoria de la Administración se vio ampliada³ y, **a medida que la complejidad social y tecnológica fue aumentando, también lo hizo la complejidad de las regulaciones, con la consecuente extensión del poder de policía del Estado.** De ese modo, la ampliación del tamaño y de las funciones del Estado hizo necesaria la creación de agencias u órganos administrativos especializados que asumieron un rol más importante, en desmedro de las facultades del Poder Legislativo⁴. **La necesidad de decisiones rápidas y especializadas dio lugar que la Administración aumentara constitucional y extraconstitucionalmente sus potestades. Los DNU pueden ser pensados como una manifestación más de ese cambio de paradigma.**

La extensión de las capacidades regulatorias de la Administración también se fundó en cierta concepción negativa del rol del Congreso⁵. El Poder Legislativo recibió diversas críticas provenientes de distintas teorías que matizaban su lugar central en el diseño de las regulaciones estatales. En primer lugar, se puso de relieve cómo dicho cuerpo aparecía como un espacio de representación de intereses sectoriales que

³ Gelli, M. A., Cayuso, S., Gullco, H. y Miller, J., "Las libertades económicas y el papel del Estado (Acerca de la suspendida ley de abastecimiento)", en *Revista jurídica argentina La Ley*, 2006-D, Buenos Aires, 2006, p. 2.

⁴ Solanes Mullor, J., *La introducción del Estado regulador y la administración independiente en España. El impulso del derecho de la Unión Europea y las transformaciones del derecho público español* (Tesis doctoral), Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2014.

⁵ Negretto, G., "El concepto de decisionismo en Carl Schmitt: El poder negativo de la excepción", en *Revista Sociedad*, N° 4, Buenos Aires, 1994, pp. 66-89.

perseguían fines particulares en lugar de propender al bien común⁶. En segundo lugar, este poder empezó a ser visto como un espacio donde los y las representantes perdían el tiempo deliberando y discutiendo cuestiones irrelevantes en vez de abocarse a solucionar los problemas acuciantes que afectaban a la ciudadanía⁷. En contraposición a estos defectos, el Poder Ejecutivo, elegido directamente por la mayoría del pueblo, empezó a ser visto como la encarnación de la Nación y de los intereses populares⁸. Desde la mirada de algunos sectores, la Administración necesitaba herramientas para implementar sus propósitos, solucionar los problemas y los desafíos enfrentados y superar las situaciones de bloqueo institucional⁹.

Este cambio se empezó a vislumbrar a partir del retorno al orden constitucional. **Durante su presidencia, Raúl Alfonsin utilizó los DNU de forma esporádica, a razón de 1,1 por año de su mandato¹⁰. Si bien no estaban explícitamente previstos en la Constitución, tanto en la práctica institucional como en la doctrina y en la jurisprudencia, se habían considerado comprendidos dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo¹¹. Sin embargo, fue durante la presidencia de Carlos Menem que el dictado de este tipo de decretos creció significativamente, aumentando a 27,3 por año de mandato¹².** Uno de ellos fue relevante para la historia constitucional argentina: el [DNU 36/1990](#), que puso en marcha el Plan Bonex, cuyo eje central fue la apropiación por parte del Estado de los ahorros bancarios de la ciudadanía y su conversión a bonos estatales pagaderos a 10 años para sortear la crisis económica que enfrentaba el gobierno.

Tras la proliferación de acciones de amparo para proteger el derecho de propiedad de los y las ahorristas, esta norma fue controvertida en los tribunales de justicia y, eventualmente, el pleito llegó a ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el fallo “Peralta”¹³, la Corte estableció una serie de estándares que resultaron severamente criticados por la doctrina¹⁴. Entre otros argumentos, nuestro máximo tribunal consideró que debía verificarse un grave riesgo social frente al cual el procedimiento ordinario de sanción de leyes no luciera

⁶ Barra, R. y Licht, M., “Los decretos de necesidad y urgencia”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Nº 660, 2016-B, Buenos Aires, 2016, pp. 4-5.

⁷ Un ejemplo de esta visión se encuentra en la opinión de Rodolfo Barra, que reconstruye su mirada sobre el Poder Legislativo en: Barra, R., “El instituto jurídico del Decreto de Necesidad y Urgencia”, en *Infobae*, 22 de diciembre de 2023, disponible en:

<https://www.infobae.com/opinion/2023/12/22/el-instituto-juridico-del-decreto-de-necesidad-y-urgencia/> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

⁸ *Ibid.*

⁹ Barra, R. y Licht, M., *op. cit.*, p. 5.

¹⁰ Tarricone, M., “Macri dictó más DNU por año que CFK y Alfonsín, pero no lidera el ranking”, en *Chequeado*, 31 de enero de 2019, disponible en:

<https://chequeado.com/el-explicador/macri-dicto-mas-dnu-por-ano-que-cfk-y-alfonsin-pero-no-lidera-el-ranking/> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

¹¹ Sagüés, N., “Los decretos de necesidad y urgencia: derecho comparado y derecho argentino”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1985-E, Buenos Aires, p. 798. Ver también: Quiroga Lavié, H., *Derecho constitucional*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1979, p. 834.

¹² Tarricone, M., *op. cit.*

¹³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía - BCRA.) s/ amparo”, *Fallos* 313:1513, 27 de diciembre de 1990.

¹⁴ Elias, J., Rivera, J. y Azrak, D. (coords.), *¿Cómo podría haber sido decidido el caso “Peralta”? Repensando la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2013. Ver también: Saenz, J. I., “Comentario al Art 99, inc. 3”, en Gargarella, R. y Guidi, S. (dirs.), *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Tomo II, La Ley, Buenos Aires, 2011.

como un remedio eficaz. A su vez, entendió que resultaba relevante para la procedencia o improcedencia del decreto que el Congreso no adoptara medidas diferentes a las tomadas por el Poder Ejecutivo, tomando al silencio legislativo como una aprobación tácita o ficta¹⁵. Esto fue ampliamente cuestionado, ya que bajo este criterio el Poder Ejecutivo podría extralimitar su competencia y, siempre que el Congreso no actuara positivamente para cambiar el curso de la política elegida, esta sería constitucional. Ese fallo, sumado a la práctica institucional del uso desmedido de los DNU durante el período 1989-1994 (durante el cual se llegaron a dictar 449 DNU de gran magnitud política y económica), generaron ciertos consensos para su regulación constitucional¹⁶.

En línea con las críticas de buena parte de la doctrina, la Convención Constituyente de 1994 buscó moderar los efectos del hiperpresidencialismo, perfeccionar el equilibrio de poderes y fortalecer y modernizar el Congreso¹⁷, siendo la cuestión de los DNU una de las discusiones centrales para alcanzar ese objetivo. Los debates en torno a la incorporación y regulación de estos decretos al cuerpo de la Constitución estuvieron atravesados por las críticas a la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema en el fallo “Peralta”¹⁸. De ese modo, **la Convención terminó por redactar el artículo 99, inciso 3**, cuyo segundo párrafo regula los DNU en los siguientes términos:

“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 de 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.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

La forma en que quedó redactado el artículo constitucional dio lugar a ciertas pautas interpretativas que se vieron reflejadas en la jurisprudencia. En primer lugar,

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Peralta...”, op. cit., considerandos 24 y 25.

¹⁶ Santiago, A., “Las tres generaciones de DNU (1983-2018)”, en Revista Argentina de Teoría Jurídica, Vol. 20, N° 2, Buenos Aires, 2019, p. 5.

¹⁷ Ley 24.309 de Declaración de Necesidad de Reforma, “Núcleo de Coincidencias Básicas”, 29 de diciembre de 1993.

¹⁸ Ministerio de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, *Obra de la Convención Nacional Constituyente*, Buenos Aires, 1994, p. 1923.

se encuentra el párrafo que establece la prohibición para el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones legislativas, bajo la pena de que estas sean absolutamente nulas. Acto seguido, establece restricciones sustantivas, inhibiendo la facultad presidencial de emitir decretos de necesidad y urgencia en temas penales, tributarios, de régimen electoral y de partidos políticos. A su vez, prevé requisitos formales para la validez de estas normas, como el de ser refrendadas por los Ministros y el Jefe de Gabinete de Ministros y el de enviarlas al Poder Legislativo dentro de los 10 días que sigan a su dictado. En relación con esto último, dispone la intervención del Congreso de la Nación en dos etapas: la primera, en el seno de la Comisión Bicameral Permanente; y la segunda, en los plenarios de sus dos Cámaras. Finalmente, establece la obligación constitucional en cabeza del Congreso de sancionar una ley que regule los pormenores del trámite legislativo posterior a la emisión de los DNU.

A pesar de este exhorto a la regulación de la actuación del Congreso, el Poder Legislativo estuvo en mora durante largo tiempo. Esto se explicó por los pocos incentivos con los que contaban los oficialismos para dictar una ley que pudiera obstaculizar el dictado de este tipo de decretos y poner límites a una práctica especialmente desinhibida y prolífica.

Hasta la sanción de la ley reglamentaria, la jurisprudencia sobre los DNU fue variando. El primer fallo posterior a la reforma de 1994 fue el caso “Rodríguez”¹⁹. Allí, la Corte Suprema sostuvo un estándar sumamente deferente al Poder Ejecutivo y autorrestrictivo de sus propias capacidades de control. El voto mayoritario afirmó que los jueces inferiores habían excedido sus atribuciones e invadido la esfera de competencia de los otros poderes al declarar la inconstitucionalidad de la medida analizada. En particular, el máximo tribunal argumentó que el proceso de control de estos decretos era competencia exclusiva del Congreso de la Nación, al que le correspondía “...pronunciarse acerca de la concurrencia de los extremos –de valoración política–, que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como de la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido”²⁰.

Este precedente fue dejándose de lado en los casos “Della Blanca”²¹ y “Verrocchi”²², hacia finales del segundo mandato de Carlos Menem. En este último se sentó la jurisprudencia estable en la materia hasta el momento. La Corte Suprema declaró que los jueces y juezas tienen la responsabilidad de verificar la existencia de una situación que requiera el dictado de un reglamento y no de una ley. En particular, interpretó el artículo 99, inciso 3 y fijó las dos causales que habilitarían el uso de esta herramienta en los siguientes términos: “Para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la

¹⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia e interpone apelación extraordinaria directa en autos: Nieva, Alejandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional - Decreto 842/97 (medida cautelar)”, Fallos 320:2851, 17 de diciembre de 1997.

²⁰ *Ibid.*, considerando 15.

²¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Della Blanca, Luis Enrique y otro c/ Industria Metalúrgica Pescarmona S. A. s/ diferencia liquidación”, Fallos 321:3123, 24 de noviembre de 1998.

²² Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas- s/ acción de amparo-dec. 770/96 y 771/96”, Fallos 322:1726, 19 de agosto de 1999.

concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la CN, 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”²³.

A su vez, en su voto concurrente, el juez Petracchi llamó la atención sobre el incumplimiento de sancionar la ley reglamentaria de los DNU por parte del Congreso y la consiguiente práctica abusiva por parte del Poder Ejecutivo, a falta de los órganos encargados de control político de este tipo de decretos. El voto señaló también la complejidad del uso de esta herramienta para sancionar normas con pretensión de permanencia cuando estaba pensada para situaciones puntuales y transitorias. Por último, sostuvo que ante la falta de sanción de la ley y de conformación de la Comisión Bicameral Permanente, todos los decretos emitidos eran inválidos.

Tras unos primeros años en los que el oficialismo pudo dictar DNU sin ley reglamentaria que le pusiera límites y otros años sin mayorías consistentes en el Congreso, en 2005 el Partido Justicialista las alcanzó en ambas Cámaras, lo que permitió la sanción de la Ley 26.122 al año siguiente, después de 12 años de mora legislativa. Esta norma reglamenta el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en el caso de los DNU, así como de otros tipos de decretos (de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes). Allí se establecieron las atribuciones y la composición de la Comisión Bicameral, los alcances de su revisión, los efectos de los decretos y la modalidad de intervención del pleno de las Cámaras del Congreso. **La ley fue ampliamente criticada por tener ciertas cláusulas que exacerbaron las facultades del Poder Ejecutivo y que se vinculan de modo directo con los abusos en esta materia**, como la que exige que las dos Cámaras rechacen los decretos para invalidarlos (lo que da lugar a la sanción ficta de leyes, prohibida por la Constitución Nacional en su artículo 82) y la que prevé la imposibilidad de aprobar o rechazar parcialmente las disposiciones de los DNU²⁴.

A partir de la sanción de la Ley 26.122, el número de DNU emitidos por quienes ocuparon la presidencia se redujo ostensiblemente. Entre la entrada en vigencia de la última reforma constitucional (24 de agosto de 1994) y la entrada en vigencia de la referida ley (5 de agosto de 2006) se dictaron 503 decretos, mientras que entre esa fecha y el 10 de diciembre de 2023 se emitieron 377²⁵. En otras palabras, **durante el**

²³ *Ibid.*, considerando 9.

²⁴ Castro Videla, S. y D'Acanti, P., “Una nueva mirada sobre la Ley 26.122: radiografía actual de una norma clave en nuestro sistema institucional y jurídico”, en *El derecho*, Buenos Aires, 2019.

²⁵ Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo (ODCL) - Universidad Austral, *Balance comparativo de los DNU desde 1994 hasta el fin del mandato de Alberto Fernández (10 de diciembre de 2023)*, 2024, p. 5, disponible en:

https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2024/12/DNU-Informe-profesores-UA-Balance-y-comparativos-de-final-28-2-24_actualizacion.docx.pdf?x53244&x53244 (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

período anterior a la norma se dictaron 41,9 decretos por año, mientras que con posterioridad a su aprobación 21,7²⁶.

Años más tarde, la Corte Suprema volvió a emitir una sentencia relativa a los DNU y su control judicial. En el fallo “Consumidores Argentinos”²⁷, el tribunal sostuvo que, considerando que el objetivo de la reforma constitucional de 1994 había sido la de moderar el hiperpresidencialismo, fortalecer el rol del Congreso y alcanzar una mayor independencia del Poder Judicial, era deber de la Justicia controlar la constitucionalidad de los DNU (en particular, sus condiciones de validez y procedencia) de modo estricto. En dicha ocasión, argumentó que la Constitución no habilitaba a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un DNU. La jueza Argibay afirmó en su voto que debería existir una presunción de inconstitucionalidad sobre los DNU, que solo podría vencerse en la medida que el Estado justificara el cumplimiento de los requisitos de procedencia²⁸. Ello tornaría más difícil la prueba de su validez, al tiempo que elevaría el umbral que debe observar el Poder Judicial para declarar su constitucionalidad.

Desde el dictado del precedente “Consumidores Argentinos” hasta la fecha, la Corte no ha tenido pronunciamientos de relevancia jurídica que revisiten la jurisprudencia relativa a los DNU²⁹. Sin embargo, a lo largo del año 2024 resolvió una serie de planteos relativos al DNU 70/2023, en los que invocó la falta de legitimación activa para su objeción judicial, dejando en evidencia que la doctrina del máximo tribunal en materia de legitimación puede obstaculizar la declaración de inconstitucionalidad, aun cuando esta sea ostensible.

En general, **el acervo jurisprudencial de la Corte respecto de los DNU ha sido catalogado por miembros de la academia de distintos modos.** Por un lado, existen quienes lo critican por ser demasiado restrictivo de las atribuciones presidenciales de implementar su plan de gobierno y resolver las situaciones de bloqueo institucional³⁰. Otros consideran que pone límites al dictado de decretos que son concretos y razonables³¹. Por último, se ha sostenido que el criterio de la Corte es relativamente permisivo, en tanto —a través de la interpretación— establece causales no expresamente previstas en el texto constitucional, como la declaración de emergencia a través de DNU o la extensión unilateral de los plazos de la emergencia pública y, a su vez, admite que se dicten DNU cuando alguna de las dos causales de “Verrocchi” se dé, en lugar de exigir que ambas se presenten de forma conjunta. Según esta postura, debería existir imposibilidad de reunirse y, además,

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”, Fallos 333:633, 19 de mayo de 2010.

²⁸ *Ibid.*, considerando 11 del voto de la Dra. Argibay.

²⁹ Al respecto, ver: Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional–Ministerio del Interior– s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.”, Fallos 344:2690, 29 de diciembre de 2016; y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos 344:809, 4 de mayo de 2021.

³⁰ Barra, R., *op. cit.*

³¹ López Alfonsín, M. A., y Vivacqua, L. E., “De Peralta a Consumidores Argentinos, por fin la Corte puso las cosas en su lugar”, en *Revista Jurídica UCES*, Vol. 15, 2011, p. 333.

incompatibilidad entre los tiempos del trámite ordinario y la necesidad de resolución del problema que se enfrenta³².

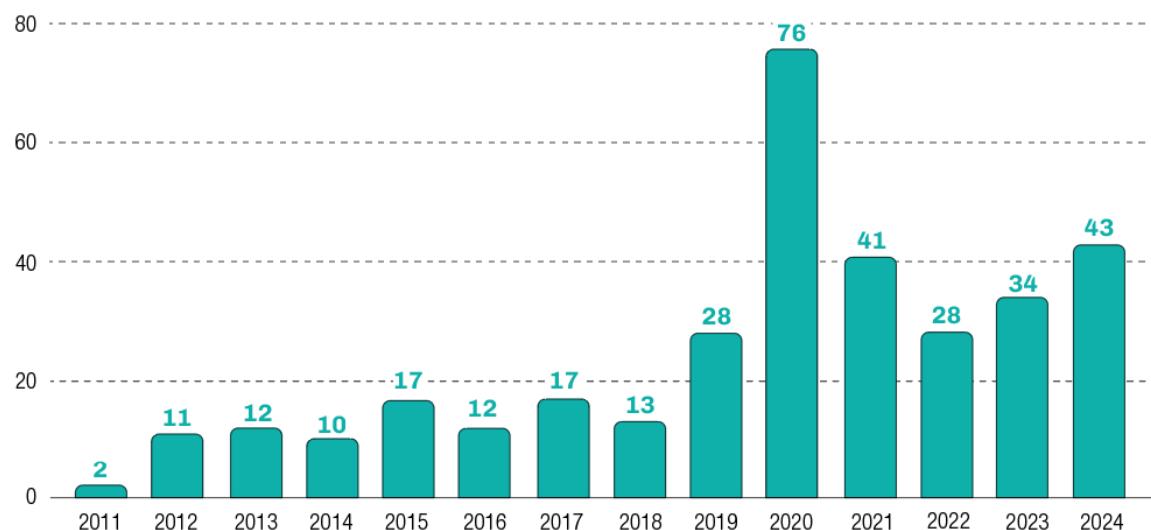
III. Un análisis de los DNU dictados entre 2011 y 2024

Una vez establecidos los alcances constitucionales de los DNU y desarrolladas las críticas principales de la doctrina especializada al régimen actual, el objetivo de este apartado es analizar cuál ha sido la práctica institucional durante los mandatos presidenciales entre diciembre de 2011 y diciembre de 2024, identificando continuidades y rupturas durante las presidencias estudiadas.

En este sentido, se realizó un análisis pormenorizado de los 344 decretos emitidos durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019), Alberto Fernández (2019-2023) y el primer año del gobierno de Javier Milei (2023-2024). En el siguiente gráfico, se puede observar la cantidad de DNU dictados por año.

Cantidad de DNU dictados por año

(10 de diciembre de 2011 al 9 de diciembre de 2024)



A. Las continuidades

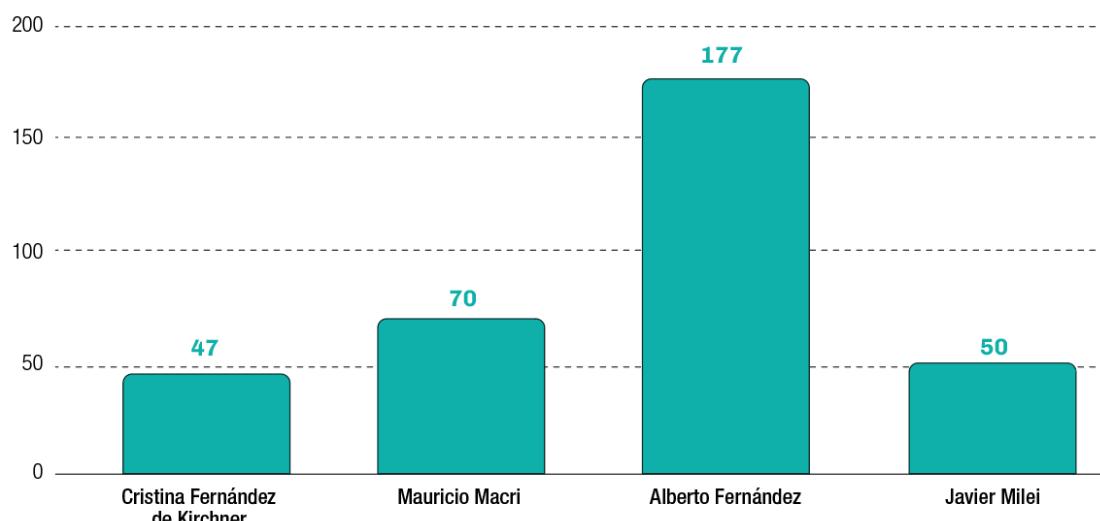
La hipótesis principal de la doctrina, en particular la idea de que los DNU son utilizados para rebasar los cauces de las atribuciones presidenciales y no en situaciones excepcionales, pareciera verificarse al analizar la profusa cantidad emitida por cada una de las presidencias. Así, podemos ver que Cristina Fernández

³² Sáenz, J., “Art. 99, inc. 3º”, en Gargarella, R. y Guidi, S. (dirs.), *Constitución de la Nación Argentina Comentada, La Ley, Tomo II*, Buenos Aires, 2019, p. 697.

de Kirchner emitió 47 DNU; Mauricio Macri, 70; Alberto Fernández, 177; y Javier Milei, 50. En el mismo período se sancionaron 1.058 leyes³³, lo que significa que **cada 3 leyes hay 1 DNU**.

Cantidad de DNU dictados por presidencia

(10 de diciembre de 2011 al 9 de diciembre de 2024)



Pero los altos números de cada una de las presidencias no son el único patrón general detectado durante el período analizado. Más allá de las diferencias ideológicas, de las mayorías parlamentarias y de los contextos específicos que cada gobernante debió enfrentar, existen otras continuidades que merecen ser destacadas, vinculadas al alcance y la fundamentación de los decretos, al cumplimiento de los requisitos constitucionales y a los temas que abordan.

1. Alcance

La primera de estas continuidades es el alcance de los DNU. El dictado del DNU 70/2023 por parte del Presidente Javier Milei en diciembre de 2023 fue ampliamente criticado por reformar y derogar una amplia gama de leyes, códigos y regímenes vigentes. Esta fue una novedad en la práctica institucional, ya que del análisis realizado surge que hasta entonces **casi todos los DNU fueron de alcance determinado, es decir que abordaron diferentes aspectos de un único tema**. Con excepción de algunos pocos decretos, la abrumadora mayoría tienen como objeto la regulación de una temática específica y particular.

³³ Los datos surgen de la información proporcionada por la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, disponible en:

https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024). En el cómputo de leyes sancionadas se encuentran contempladas las 8 leyes que fueron vetadas de forma total por el Poder Ejecutivo.

Las dos salvedades fueron los DNU [95/2018](#) y [260/2020](#). En el primero, el Presidente Mauricio Macri modificó la estructura orgánica del Estado, la Ley de Ministerios y la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, al tiempo que declaró en estado de liquidación a “Lotería Nacional Sociedad del Estado”, lo que anticipó la posibilidad del dictado de decretos que sobrepasaran la regulación de un único asunto. El segundo definió los aspectos esenciales del confinamiento producto del COVID-19 durante la presidencia de Alberto Fernández. Sin embargo, **la cantidad de leyes y regímenes modificados por el DNU 70/2023 fue exponencialmente mayor a todos los decretos dictados en el período 2011-2024.**

2. Fundamentación

Como se puntualizó previamente, la regulación constitucional de los DNU establece algunos requisitos fundamentales para su validez. Entre ellos, la excepcionalidad de su utilización, la necesidad de fundamentar cabalmente la existencia de necesidad o urgencia y ciertos límites temáticos, es decir, cuestiones que en ningún caso podrían ser reguladas a través de esta herramienta. Además, como fue mencionado, existen requisitos de carácter formal vinculados al proceso de control legislativo posterior.

La justificación de la emisión de un decreto aparece en sus considerandos. Estos no deben ser meros antecedentes legales ni argumentaciones vagas y difusas de un estado de necesidad, sino que debe existir una justificación pública y acabada de la necesidad y urgencia que habilitan al Poder Ejecutivo a eludir la discusión parlamentaria. Al analizar los DNU dictados en el período analizado, otro de los patrones es la falta absoluta de esfuerzos argumentativos que demuestren dicha situación. Incluso en casos en los cuales se podría pensar que este efectivamente existía, se advierte cierta indiferencia argumentativa por parte del Poder Ejecutivo. La gran mayoría de ellos tienen una estructura similar: en primer lugar, realizan un breve repaso de la legislación en la materia; luego, un análisis somero de la situación que el DNU pretende regular y de la racionalidad de la medida en términos de medios y fines (mas no en términos de fundamentación de la necesidad y urgencia); y, finalmente, hacen una remisión genérica a la fórmula del artículo 99, inciso 3.

De ese modo, puede afirmarse que **no existe en Argentina una cultura de la justificación en la que el Poder Ejecutivo desarrolle públicamente las razones que lo obligarían a sortear el trámite ordinario de sanción de leyes en cabeza del Congreso de la Nación³⁴**. Además, no suelen existir referencias explícitas ni implícitas a los estándares esbozados en la jurisprudencia y en la doctrina especializada que sustenten la adopción de dichas medidas.

Durante la presidencia de Mauricio Macri, se vislumbran algunos intentos adicionales por justificar la procedencia de este tipo de decretos, sin que ello llegue a traducirse en un apego a los estándares dispuestos por la Corte Suprema de Justicia

³⁴ Cohen-Eliya, M. y Porat, I., “Proportionality and Constitutional Culture”, en Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 7.

de la Nación. El caso del [DNU 256/2015](#) es paradigmático: allí se alude a la situación de receso (lo que impediría el trámite normal de sanción de leyes) como intento de justificación, pero eso no termina de ser compatible con la jurisprudencia, en tanto existiría la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias. Aun cuando eso no es suficiente para sustentar el dictado del DNU, los fundamentos del decreto remiten a una de las causales que lo habilitan. Otro caso es el de la creación del feriado por la realización del G20 en nuestro país, sancionado por el [DNU 967/2018](#). Allí hay una referencia a que el Poder Ejecutivo remitió un proyecto para la creación del feriado, haciendo un esfuerzo por respetar el procedimiento de sanción de leyes, pero menciona que dicho proyecto no había sido sancionado, lo que ponía en peligro la realización del evento. Nuevamente, hay mayores esfuerzos que no terminan de ser compatibles con el acervo jurisprudencial vigente en la materia, la que no permite aducir razones de mera conveniencia ni elegir discrecionalmente entre legislar y decretar.

3. Cumplimiento de los requisitos constitucionales

Ligado al punto anterior, **una abrumadora mayoría de los decretos analizados yerran en cumplir los requisitos constitucionales establecidos por la CN y los estándares establecidos por la Corte en la materia.**

Para llegar a esa conclusión, se recurrió a la jurisprudencia estable de nuestro máximo tribunal, delineada en los casos “Verrocchi” y “Consumidores Argentinos”. Así, se consideraron válidos aquellos decretos cuyos fundamentos eran suficientes en base a los criterios jurisprudenciales y aquellos donde, no habiendo justificaciones sólidas explicitadas en el decreto, sería posible reconstruirlas a la luz de dichos criterios en sede judicial. Algunos ejemplos paradigmáticos son las intervenciones realizadas a ciertas empresas que iban a ser expropiadas en el futuro durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (Yacimientos Petrolíferos Fiscales o Ciccone) para preservar el patrimonio y la documentación de las empresas, la implementación de medidas económicas para paliar la crisis económica-cambiaria luego de la derrota electoral durante el fin de la presidencia de Mauricio Macri o algunos de los DNU dictados para implementar el régimen de distanciamiento social necesario en el contexto de la pandemia COVID-19 durante los primeros meses de la presidencia de Alberto Fernández.

Fuera de ciertos casos excepcionales, **es evidente que esta herramienta se utiliza como una mera alternativa a legislar**, posiblemente para evitar un debate parlamentario eventualmente engoroso³⁵, por tratarse de medidas probablemente impopulares³⁶, para adjudicarse la autoría de ciertas políticas públicas exitosas³⁷ o por no contar con mayorías legislativas que aseguren la aprobación de la medida³⁸.

³⁵ Ver, por ejemplo, el [DNU 256/2015](#).

³⁶ Ver, por ejemplo, el [DNU 70/2017](#).

³⁷ Ver, por ejemplo, el [DNU 84/2014](#).

³⁸ Ver, por ejemplo, el [DNU 73/2016](#).

4. Temas regulados

Otra de los patrones generales de la utilización de los DNU es el tipo de temas que abordan.

Los cuatro gobiernos analizados comparten una serie de medidas tomadas por DNU como las modificaciones o ampliaciones presupuestarias y la reforma a la Ley de Ministerios³⁹. En relación con lo primero, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hubo 11 ampliaciones presupuestarias; durante el de Mauricio Macri, 12; durante el de Alberto Fernández, 10; y durante el primer año de la presidencia de Javier Milei, 5. A su vez, los vaivenes políticos en los gobiernos y las alianzas partidarias suelen dar lugar a movimientos (ampliaciones y reducciones) dentro del gabinete. Durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, hay 5 reordenamientos de la Ley de Ministerios; 10 durante la de Mauricio Macri; y 8 durante la de Alberto Fernández. Durante el primer año de gobierno de Javier Milei, se reformó la Ley de Ministerios en 12 ocasiones.

También hay una práctica recurrente de utilizar el DNU para el aplazamiento de los efectos jurídicos de normas previstas en otros momentos o para reformas legales de poca trascendencia política. Un ejemplo de ello son los decretos relativos al aplazamiento de la entrada en vigencia del aumento de las contribuciones patronales de los y las docentes de establecimientos educativos de gestión privada que, producto de la crisis económica, impactaba directamente sobre las cuotas a ser abonadas por los padres y madres⁴⁰. Esta norma fue constantemente pospuesta en su entrada en vigencia por diferentes decretos de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Otro ejemplo son los decretos relativos a la flexibilización de las condiciones para la inscripción de niños y niñas de hasta 12 años cuyo nacimiento no hubiera sido registrado con anterioridad, que se dio tanto en las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner como en la de Mauricio Macri⁴¹. Este tipo de normativa, de poca trascendencia institucional y política, fue utilizada por diferentes gobiernos indistintamente y no provocó repercusión en la opinión pública.

B. Las rupturas

1. Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)

La segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner estuvo marcada por el dictado de DNU de gran trascendencia social y política antes que por un abundante número de decretos, si se lo compara tanto con presidencias anteriores como posteriores. Como se mencionó en el apartado anterior, su presidencia fue la que menos DNU emitió de las cuatro consideradas en este informe.

³⁹ La cantidad de DNU dictados para reorganizar la Ley de Ministerios, emitidos por todos los partidos políticos que ocuparon la presidencia, da lugar a un debate razonable sobre si tal prerrogativa, en un sistema presidencialista, no debería estar constitucionalmente en manos del propio Poder Ejecutivo.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, el [DNU 201/2012](#).

⁴¹ Ver, por ejemplo, el [DNU 339/2013](#).

Esto puede deberse en buena medida a las mayorías que tuvo en ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Entre 2011 y 2013 el Poder Legislativo contó con 130 diputados y diputadas del Partido Justicialista, más otros aliados que se fueron sumando a lo largo del mandato⁴². Lo mismo sucedió en el Senado, donde las mayorías fueron aún más amplias. Esta situación de mayorías legislativas no varió sustancialmente en el otro bienio de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Uno de los temores tradicionalmente presentes en la doctrina es que la herramienta pueda ser utilizada para sortear las mayorías legislativas opositoras presentes en el Congreso y así “gobernar por DNU”, en una suerte de posición autoritaria. Durante el período analizado se observa que **incluso teniendo mayorías cada vez más holgadas el gobierno prefirió que una importante cantidad de medidas de alto impacto fueran decididas por fuera del Congreso.**

Como se dijo en el apartado anterior, los DNU en el período analizado son de alcance determinado, es decir, regulan diferentes aspectos de un mismo problema. Los DNU del período 2011-2015 no resultan una excepción a esa regla. Sin embargo, **se registran decretos de gran magnitud presupuestaria**, que van en línea con el aumento del gasto estatal durante el período analizado. Durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner el gasto público nacional aumentó de 22,18% del PBI en 2011 a 25,92% en 2015⁴³.

Una de las formas que tomó este proceso de incremento del gasto fue a través de los programas sociales creados por DNU, como el Plan Progresar⁴⁴ y el Plan Procrear⁴⁵. Otra fueron las estatizaciones de diferentes áreas de la economía, como la del ramal Belgrano Cargas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la empresa Ciccone, que implicaron recursos presupuestarios adicionales. Por último, se crearon 5 fondos fiduciarios. Existe una crítica generalizada relativa a que estos fondos tienen una serie de problemas ligados a: la legislación específica que regula su funcionamiento; el incumplimiento de requisitos y procedimientos de transparencia respecto del otorgamiento de recursos; las debilidades en los procesos de rendición de cuentas en la gestión de los fondos y en los procesos de cobranza de los beneficiarios; las demoras en las compras y contrataciones necesarias para su funcionamiento, entre otras⁴⁶. Entendiendo a los fondos como mecanismos de asignación de recursos del Estado Nacional, su puesta en marcha invierte las

⁴² La Nación, “El kirchnerismo recupera el control del Congreso”, 24 de octubre de 2011, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-nueva-composicion-del-congreso-tras-las-elecciones-2011-nid1417169/> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

⁴³ Secretaría de Política Económica, *Gasto Público Consolidado 2009-2022 por Finalidad y Función*, Buenos Aires, 2024, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gasto_publico Consolidado_2009-2022.pdf (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

⁴⁴ Lombardía, M. L., “Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2018)”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2018, p 52-57.

⁴⁵ Elinbaum, P. y Barenboim, C. A., “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr”, en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21), Bogotá, 2018, p. 8.

⁴⁶ Dolabjian, C., “El informe reservado del gobierno de Alberto Fernández que alertó sobre el descontrol de los fondos fiduciarios y ahora está en manos de Milei”, en *La Nación*, 25 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-informe-reservado-del-gobierno-de-alberto-Fernández-que-alertó-sobre-el-descontrol-de-los-fondos-nid25022024/> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024).

jerarquías y las atribuciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, en tanto según el sistema de administración financiera nacional la Administración solo puede asignar gastos dentro de los límites fijados por la Ley de Presupuesto. Esto produce problemas en la aprobación y el control de la ejecución de los recursos públicos, dando lugar a la profundización de la opacidad en su gestión⁴⁷. En la medida en que estos fondos son creados a través de DNU y no a través de leyes, ese problema se exacerba, en tanto no se trata de una decisión legislativa directa sino de fondos que el propio Poder Ejecutivo quita unilateralmente del manejo que la Constitución Nacional pone en cabeza del Congreso de la Nación.

2. Mauricio Macri (2015-2019)

Durante el gobierno de Mauricio Macri, sobre todo en los primeros decretos emitidos, **existieron mayores esfuerzos argumentativos a la hora de justificar la procedencia del dictado de un DNU y no utilizar el procedimiento ordinario de sanción de leyes. Sin embargo, eso no redundó en una cantidad sustancialmente mayor de decretos que siguieran los estándares establecidos por la Corte Suprema.**

Además de algunos DNU para el reordenamiento del gabinete⁴⁸, para modificar partidas presupuestarias⁴⁹ y para realizar modificaciones regulatorias de poca trascendencia⁵⁰, una práctica similar a la de los otros gobiernos analizados, el gobierno del PRO utilizó esta herramienta para ampliar ciertos programas sociales creados durante la gestión anterior, como el Plan Progresar, el Plan Procrear y la Asignación Universal por Hijo (AUH), así como para extender las asignaciones familiares para las personas trabajadoras regularizadas. En ese sentido, se puede observar que a través de múltiples decretos la gestión mantuvo e incluso aumentó en ciertos años el gasto público, rondando números similares a los del período anterior⁵¹. En esa misma línea, durante esta presidencia también se dictó el [DNU 908/2016](#) para crear un fondo fiduciario que financiara la estrategia de la Cobertura Universal de Salud.

A su vez, **aparecen dentro de las medidas tomadas a través de este tipo de decretos algunas de gran trascendencia legal**. Entre ellas, el [DNU 257/2015](#), que aplazó la entrada en vigencia del Código Procesal Penal de la Nación, inicialmente previsto para el 1 de marzo de 2016; y el [DNU 62/2019](#), que creó el Régimen Procesal de la Acción Civil de Extinción de Dominio.

Por otro lado, **se utilizó esta herramienta para disponer ciertas medidas impopulares que habían despertado movilización social y rechazo político**, como la

⁴⁷ Patrucchi, L. y Lilljedahl, M., “Fondos Fiduciarios en Argentina: un mecanismo sui generis de asignación del gasto público”, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010, p. 22.

⁴⁸ Ver, por ejemplo, el [DNU 575/2018](#).

⁴⁹ Ver, por ejemplo, el [DNU 193/2019](#).

⁵⁰ Ver, por ejemplo, el [DNU 258/2017](#).

⁵¹ Oficina de Presupuesto del Congreso, *Estudio Económico Financiero sobre fondos fiduciarios*, Buenos Aires, 2023, p. 6.

derogación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual⁵², la reducción de fondos para las provincias⁵³ y la modificación de la Ley de Migraciones⁵⁴.

Hacia el fin del mandato de Mauricio Macri, se dictaron una gran cantidad de decretos estableciendo medidas como la asignación de una suma no remunerativa para los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia⁵⁵, la actualización del salario mínimo vital y móvil⁵⁶, el establecimiento de controles cambiarios⁵⁷ y el congelamiento de los precios de los combustibles por 90 días (en dos ocasiones)⁵⁸.

3. Alberto Fernández (2019-2023)

El gobierno de Alberto Fernández comenzó su período con la aprobación de una serie de decretos que tenían por objeto el abordaje de la crisis económica. Así, hubo distintos DNU sobre deuda pública y control de cambios en el marco de las variaciones del tipo de cambio. **Sin embargo, a partir de marzo de 2020 comenzó con el dictado de una gran cantidad de DNU ligados a la pandemia mundial del COVID-19, que marcaría el tenor de su mandato.** Un alto porcentaje de los emitidos implicaron la regulación de las medidas de cuidado como de las consecuencias económicas de la crisis sanitaria y del deterioro económico general del país. Así, se pueden ver casos como la suspensión de despidos⁵⁹, la creación de planes de crédito⁶⁰, el congelamiento de alquileres para la vivienda⁶¹, la suspensión de desalojos⁶², el congelamiento de tarifas de servicios⁶³, la imposición de una doble indemnización en caso de despidos⁶⁴ y la creación del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción como modo de subsidiar el pago de los sueldos de los trabajadores y trabajadoras de empresas privadas⁶⁵.

Durante este mandato también **se ampliaron algunos programas sociales a través de DNU⁶⁶, a la vez que se crearon cinco diferentes fondos fiduciarios que crean programas de gasto público para las provincias⁶⁷.** En ese sentido, hay una continuidad con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, aunque en un período de menor disponibilidad de recursos.

En cuanto a la validez de los decretos, es posible sostener que aquellos dictados en el inicio de la pandemia, como la creación del protocolo de sesiones virtuales de las dos Cámaras del el 13 de mayo de 2020, fueron decretos válidos de acuerdo a la

⁵² Ver, por ejemplo, el [DNU 267/2015](#).

⁵³ Ver, por ejemplo, el [DNU 73/2016](#).

⁵⁴ Ver, por ejemplo, el [DNU 70/2017](#).

⁵⁵ Ver, por ejemplo, el [DNU 1.043/2018](#).

⁵⁶ Ver, por ejemplo, el [DNU 610/2019](#).

⁵⁷ Ver, por ejemplo, el [DNU 91/2019](#) y el [DNU 609/2019](#).

⁵⁸ Ver, por ejemplo, el [DNU 566/2019](#) y el [DNU 601/2019](#).

⁵⁹ Ver, por ejemplo, el [DNU 329/2020](#).

⁶⁰ Ver, por ejemplo, el [DNU 326/2020](#).

⁶¹ Ver, por ejemplo, el [DNU 320/2020](#).

⁶² Ver, por ejemplo, el [DNU 66/2021](#).

⁶³ Ver, por ejemplo, el [DNU 311/2020](#).

⁶⁴ Ver, por ejemplo, el [DNU 34/2019](#).

⁶⁵ Ver, por ejemplo, el [DNU 332/2020](#).

⁶⁶ Ver, por ejemplo, el [DNU 857/2021](#).

⁶⁷ Ver, por ejemplo, el [DNU 57/2022](#).

estándares jurisprudenciales creados por la Corte en los casos “Verrocchi” y “Consumidores Argentinos”. La primera etapa de la pandemia podría ser un ejemplo de un evento que impedía que las Cámaras se reunieran y pudieran legislar ordinariamente sobre las regulaciones necesarias en ese contexto, a la vez que algunas de esas regulaciones se requerían inmediatamente, lo que era incompatible con los plazos propios de la discusión y sanción de leyes.

Durante el período de Alberto Fernández también hubo dos fenómenos relevantes relativos a este tipo de decretos que son controvertidos a la luz de la doctrina y la jurisprudencia aplicable a la materia. El primero de ellos fue quizás el DNU más importante de su período en el gobierno: aquel que reguló las bases rectoras de las medidas de cuidado dispuestas para la pandemia. El marco normativo aplicable se basó en una delegación legislativa previa dictada por el Congreso de la Nación a comienzos de su mandato a través de la [Ley 27.541](#). Aquella delegación, que incluía la declaración de emergencia en materia sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2020, fue unilateralmente ampliada en su plazo y en sus bases por el propio Poder Ejecutivo a través del [DNU 260/2020](#). Esta medida, si bien no regulada expresamente por la Constitución Nacional, va a contramano de la idea misma de delegación y de la naturaleza del instituto. Resulta contraintuitivo pensar que la relación entre el mandante y el mandatario pueda ser modificada unilateralmente por el mandatario sin que medie voluntad del mandante. Otro fenómeno similar detectado durante el período fue el de declaración de emergencia en materia ocupacional directamente por el Poder Ejecutivo, hecho que se materializó a través del [DNU 34/2019](#).

4. Javier Milei (2023-2024)

Desde la asunción del actual Presidente hasta el 9 de diciembre de 2024 se vislumbra un uso abundante de los DNU. Tomando en cuenta el período analizado, **el gobierno de Javier Milei es el que, proporcionalmente, más DNU ha dictado por año. En efecto, emitió un total de 50 en su primer año, mientras que Cristina Fernández de Kirchner, dictó 11,75 por año, Mauricio Macri, 17,5 y Alberto Fernández 44,25.** Si bien 16 de los 50 decretos aprobados remiten a cambios de ministros y reorganizaciones del organigrama gubernamental o a modificaciones presupuestarias, también existen factores que se diferencian del resto de las presidencias aquí analizadas.

En diciembre de 2023, **el Presidente emitió el [DNU 70/2023](#), que realizó una reforma legislativa masiva y sistemática del ordenamiento jurídico argentino.** Este DNU tuvo un alcance mayor que el observado durante la práctica institucional anterior. No se registra, al menos durante las presidencias analizadas en este informe, un decreto que modificara con carácter permanente tantas normas. La agenda desreguladora y privatizadora de las empresas estatales fue también instrumentada a través del [DNU 553/2024](#), que prorrogó por 180 días la autorización a transformar esas empresas en sociedades anónimas.

A su vez, hay una serie de **decretos destinados a la intervención⁶⁸, reorganización⁶⁹ y financiación del sistema de inteligencia⁷⁰**. El relativo a la financiación fue rechazado por ambas Cámaras del Congreso, por primera vez en la historia.

Otra cuestión importante a analizar durante este período son aquellos **DNU ligados al manejo de la deuda pública**. De ese modo, existen 3 decretos que autorizan la emisión de bonos para afrontar los pagos del año 2024⁷¹, el establecimiento de una prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales de Estados Unidos en lo relativo a los diferendos sobre valores negociables⁷² y la ampliación de la suma para emitir Letras del Tesoro para el año 2024⁷³.

Por último, hay una serie de **declaraciones de emergencia unilaterales en materia energética⁷⁴ y ferroviaria⁷⁵** a través de DNU. Tal como sucedió en otras presidencias, se da el caso de que el gobierno aprovecha el vacío constitucional y establece una emergencia a través de un decreto sin recurrir al trámite establecido por la Constitución Nacional en su artículo 76⁷⁶.

IV. Un análisis del rol del Congreso en el control de los DNU

Una vez analizadas las continuidades y rupturas en relación con los DNU dictados en el período estudiado, resta inmiscuirse en las dinámicas de control posterior por parte del Poder Legislativo, tanto en lo relativo a la Comisión Bicameral Permanente como al plenario de las Cámaras.

A. La actuación de la Comisión Bicameral Permanente

La Comisión Bicameral Permanente es un órgano interparlamentario creado por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución y regulado por la Ley 26.122, que realiza el primer paso en el proceso de control legislativo de los DNU. Se trata de una comisión que reúne a ocho miembros de cada Cámara del Congreso, que son propuestos por los bloques respetando la proporción partidaria presente en ellas. Su cuerpo de dirección (presidente, vicepresidente y secretario) es elegido anualmente por mayoría de la Comisión y rota entre los integrantes de las dos Cámaras, y es, generalmente, del oficialismo. La conformación parlamentaria, con sus respectivas mayorías y minorías, es clave para entender su funcionamiento.

⁶⁸ Ver el [DNU 22/2023](#).

⁶⁹ Ver el [DNU 614/2024](#).

⁷⁰ Ver el [DNU 656/2024](#).

⁷¹ Ver el [DNU 56/2023](#).

⁷² Ver el [DNU 277/2024](#).

⁷³ Ver el [DNU 459/2024](#).

⁷⁴ Ver el [DNU 55/2023](#).

⁷⁵ Ver el [DNU 525/2024](#).

⁷⁶ La emergencia en materia energética fue posteriormente ratificada legislativamente a través de la [Ley 27.742](#).

Como características generales del trabajo de la CBP, cabe destacar que **desafortunadamente no funciona como un ámbito de discusión y deliberación rigurosa sobre las condiciones de validez de los DNU**. Del análisis de sus pronunciamientos surge que no existe un estudio pormenorizado de los méritos de cada decreto, lo que dificulta su tratamiento informado y detallado. La lectura de los argumentos que vierten los oficialismos y las oposiciones en los dictámenes revela que se trata de meras “planchas”, es decir, documentos con amplias remisiones a las opiniones de administrativistas, reproducción de la jurisprudencia en la materia, repetición de los fundamentos de los DNU y argumentos genéricos respecto de la procedencia formal de los decretos⁷⁷. El órgano legislativo que debería especializarse en la materia trabaja espaciadamente, aprueba dictámenes “a granel”, sin un trabajo detallado, con dictámenes genéricos y sin discusiones públicas robustas sobre normas que pueden tener un alto impacto en la vida de la ciudadanía.

Durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner se puede ver una práctica constante y clara de reunión y dictamen recomendando la aprobación de los DNU emitidos por la entonces Presidenta. Solo 6 de los 47 DNU emitidos en el período 2011-2015 no contaron con un pronunciamiento de la Comisión, porcentaje muy bajo si se lo compara con los otros presidentes estudiados. Esto se debe a las mayorías anteriormente mencionadas con las que contaba el Poder Ejecutivo en ese momento. Solamente aquellos dictados a menos de dos meses del final de su mandato dejaron de ser evaluados.

En el transcurso del gobierno de Mauricio Macri el trabajo de la CBP es más interrumpido y menos constante que en el período anterior, pero en varios casos se recomienda la aprobación de los distintos DNU. Sin embargo, existen 30 decretos que no cuentan con dictamen de mayoría ni de minoría, por lo que se puede avizorar un potencial problema hacia dentro de la coalición gobernante para aprobarlos, o simplemente falta de incentivos para abocarse al tratamiento de los expedientes dada la consecuencia positiva de dilatar el tratamiento para el oficialismo. También existen dos expedientes donde la CBP modifica su dictamen original⁷⁸. Se trata de aquellos en los que inicialmente fue recomendada la aprobación por parte del Congreso, pero que en un prolongado período no fueron tratados por las respectivas Cámaras y, ya con una mayoría de otro partido en el seno de la CBP, se recomendó su rechazo⁷⁹.

Otro fenómeno singular sucedido en el caso de decretos emitidos por Mauricio Macri es la **aparición de dictámenes de mayoría de la CBP que recomiendan el rechazo**. Fruto de los cambios legislativos tras las victoria del Frente de Todos en 2019, la Comisión con su nueva composición trató 8 decretos dictados con posterioridad al año 2017 que no habían sido evaluados, que junto a los 2 que tuvieron dictámenes modificatorios, suman un total de 10 con dictamen negativo. En general, son proyectos con alto valor simbólico para el justicialismo, como aquellos

⁷⁷ Un ejemplo de dicha práctica es el [dictamen](#) relativo al DNU 874/2012 o el [dictamen](#) relativo al DNU 154/2015.

⁷⁸ Es el caso de los [DNU 1.053/2018](#) y [DNU 256/2015](#).

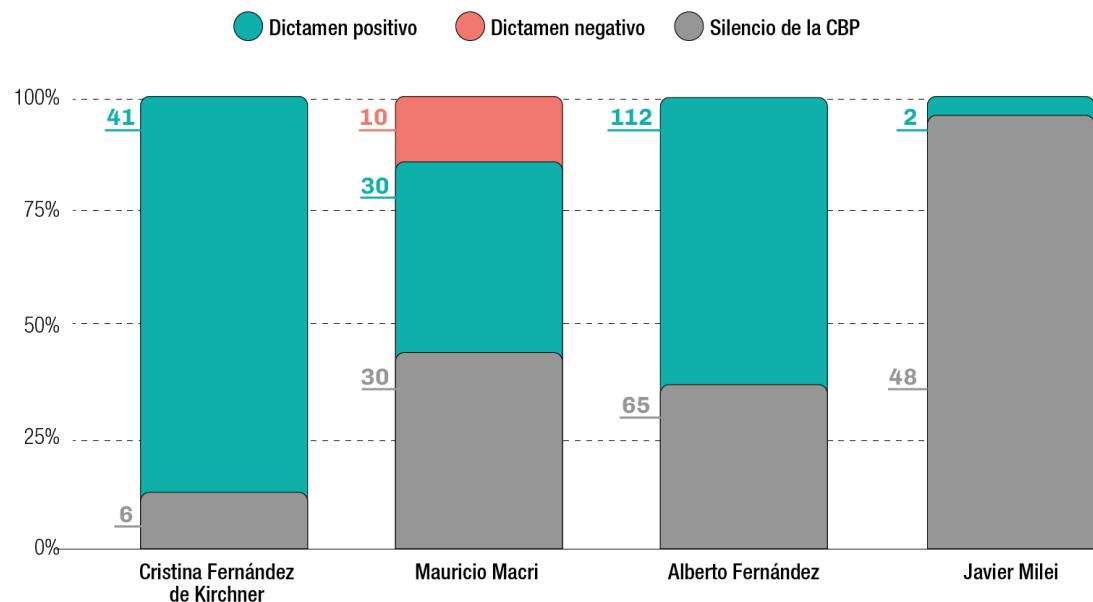
⁷⁹ A los fines del presente informe, dichos dictámenes se computan como dictámenes negativos.

relativos a los feriados, a ARSAT, al rango de ministerio de algunas áreas o los vinculados a la persecución de la corrupción, como la extinción de dominio.

Durante el mandato de Alberto Fernández, la Comisión se reúne poco (producto de las falencias en su funcionamiento habitual, del receso parlamentario y de la pandemia), **pero en general sugiere la aprobación de los expedientes**. En efecto, de los 177 DNU emitidos por él, 112 cuentan con dictamen positivo (63,3%). **Sin embargo, cuando la popularidad del presidente disminuye y aparecen fisuras hacia dentro de la coalición gobernante, aparecen proyectos que no tuvieron tratamiento.** Si bien no hay casos de dictámenes mayoritarios que sugieran el rechazo, sí hay 65 casos en los que la CBP guarda silencio.

En 2024 la Comisión se reunió en 7 ocasiones. En esas reuniones dictaminó 14 decretos emitidos en 2019, 9 de 2020, 9 de 2021, 45 de 2022 y 51 de 2023, todos ellos recomendando su aprobación. Del análisis realizado sobre la actividad de la CBP se puede notar cómo el trabajo se focalizó en DNU que no habían sido tratados en el pasado, y solo en la última reunión se abordaron 2 emitidos por Javier Milei⁸⁰.

Actuación de la Comisión Bicameral Permanente (CBP)*



*Para los decretos dictados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024

En cuanto a la cantidad de tiempo que transcurre entre el dictado del decreto y la elaboración de un dictamen que recomienda su aprobación durante su período de gobierno este es variable, pudiendo ir de un mes a años. A partir de la revisión de los respectivos dictámenes de mayoría y minoría, se puede observar también que **la fecha de aprobación de esos dictámenes sobre decretos de distinta época es la**

⁸⁰ Se trata de los [DNU 8/2023](#) y [21/2023](#).

misma, lo que refleja que la Comisión se reúne poco y despacha los expedientes de forma conjunta. La baja frecuencia de las reuniones de la CBP, cuando es manejada por una mayoría parlamentaria que responde al Poder Ejecutivo, también encuentra su explicación en los incentivos de la Ley 26.122, que le otorga estabilidad y fuerza ejecutoria a los decretos durante el tiempo en que estos no sean expresamente rechazados por ambas Cámaras. Esto quiere decir que para el oficialismo es exactamente lo mismo que un decreto sea rápidamente aprobado o que lo sea un año después.

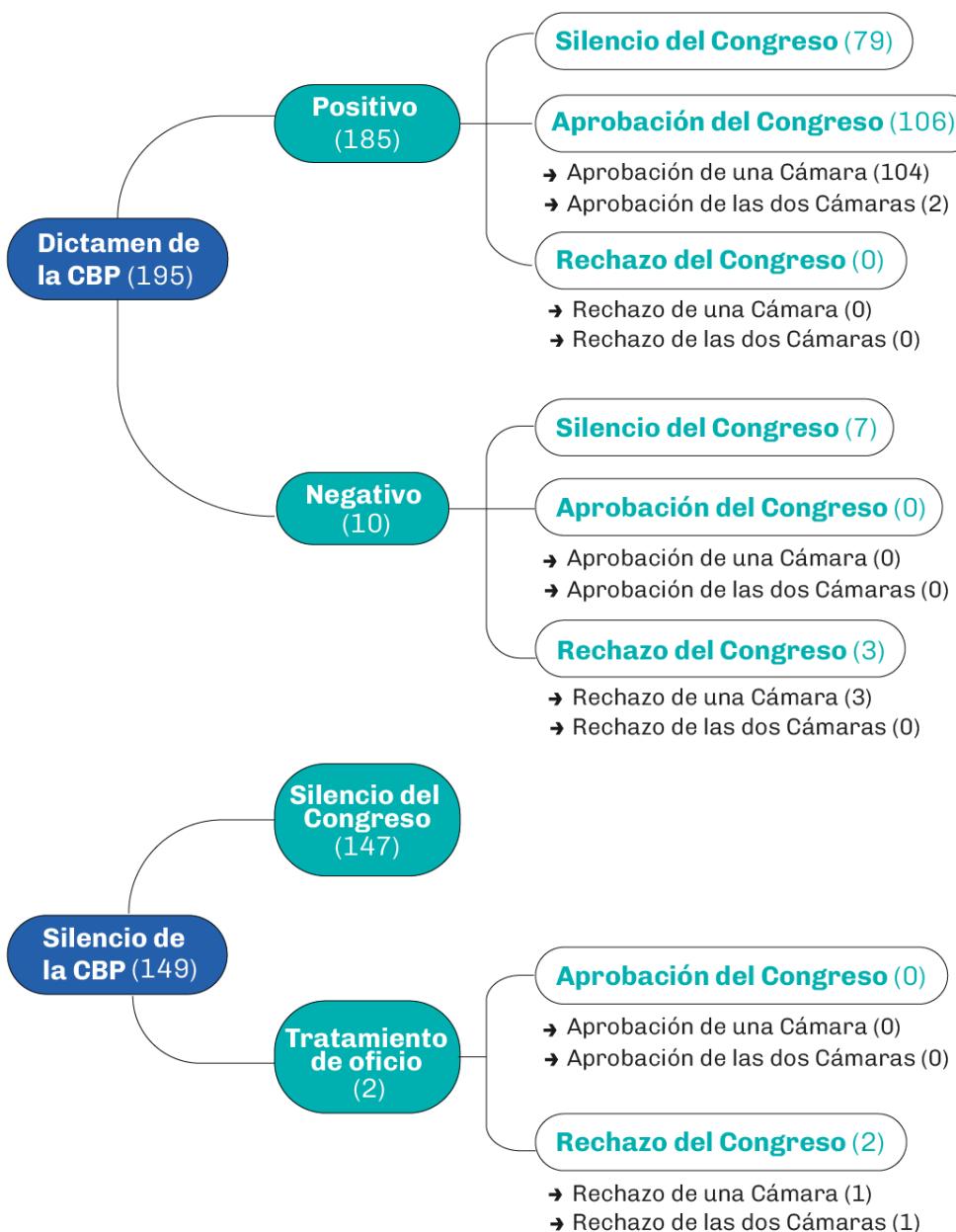
B. La actuación del plenario de las Cámaras

El Congreso de la Nación es una parte esencial del entramado institucional dispuesto por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución para controlar el uso de los DNU. Evaluar su comportamiento a lo largo de los últimos años es de gran utilidad para analizar la efectividad de ese control y para detectar patrones generales y particulares de cada una de las presidencias y composiciones del cuerpo legislativo.

Los plenarios de la Cámaras no solo intervienen luego del dictamen de la Comisión Bicameral, sino también ante su ausencia. En efecto, **en caso de que la CBP guarde silencio habiendo transcurrido el plazo de 10 días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete ante ella, las Cámaras deberían abocarse de oficio al tratamiento de estos decretos** (artículos 19 y 20 de la Ley 26.122). Sin embargo, la actuación del Poder Legislativo en el período estudiado evidencia que **esta obligación fue sistemáticamente incumplida**.

A continuación, se sistematiza la actuación de la CBP y de las Cámaras del Congreso respecto de los decretos dictados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024.

Actuación de la Comisión Bicameral Permanente (CBP) y del plenario de las Cámaras del Congreso de la Nación*



*Para los decretos dictados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024

Como puede observarse, **de los 344 decretos dictados en el período analizado, la CBP dictaminó solo respecto de 195 (56,7%). Esto quiere decir que 149 decretos quedaron pendientes, pero el Congreso solo se abocó de oficio al tratamiento de 2 emitidos por Javier Milei, ambos rechazados (uno por ambas Cámaras y el otro solo por el Senado)**⁸¹.

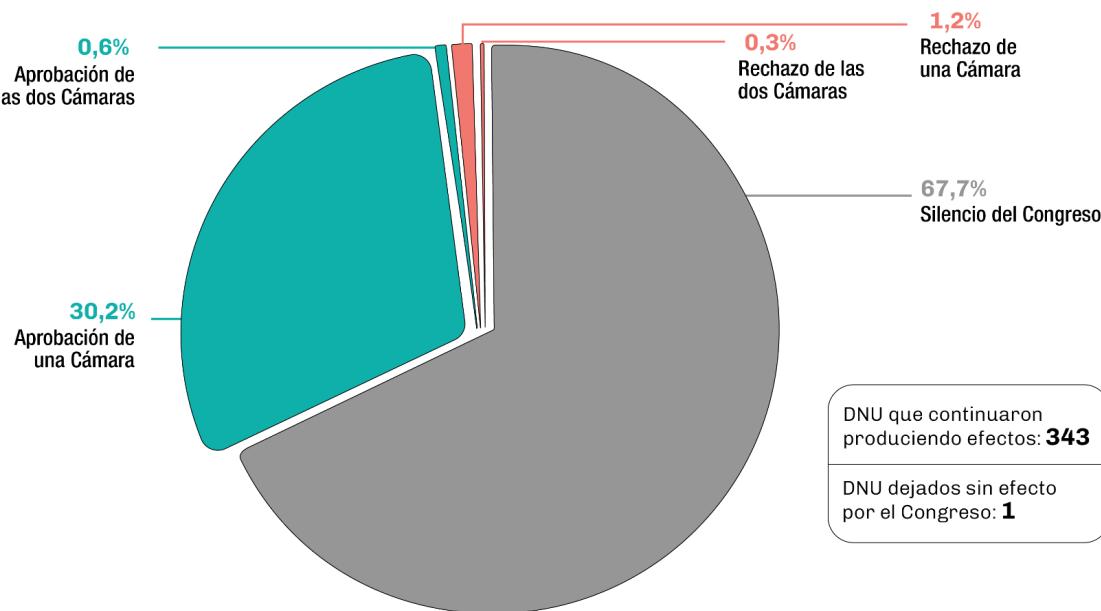
⁸¹ Esto sucedió en los casos de los DNU [70/2023](#) y [656/2024](#).

Ahora bien, **de los 195 casos en los que la Comisión sí emitió un dictamen, en 86 (44,1%) las Cámaras guardaron silencio, lo cual deja entrever que el hecho de contar con un dictamen no genera incentivos suficientes para que se expresen al respecto.** Salvo en los años iniciales de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el hecho de que los dictámenes sean positivos no cambia esta conclusión. Existen muchos casos, sobre todo en el período 2019-2023, en los que hay dictámenes favorables, pero no hay tratamiento posterior (de un total de 185, hay 79 casos donde el Congreso no avaló ni rechazó el decreto, lo que equivale a un 42,7%).

De los 109 en los que el Poder Legislativo sí se pronunció, en 106 casos el dictamen había sido positivo, y este aprobó, mientras que en los 3 restantes el dictamen había sido negativo, y rechazó. No se registran casos en los cuales las Cámaras en pleno hayan arribado a una conclusión opuesta a la de la CBP.

Independientemente del comportamiento adoptado por la Comisión, cabe destacar que **del total de 344 decretos, 233 (67,7%) no fueron rechazados ni aprobados por el Congreso, 104 fueron aprobados por una sola Cámara (30,2%), 2 por ambas (0,6%), 4 lograron el rechazo del Senado (1,2%), y solo 1 fue rechazado por las dos Cámaras, dejando de producir efectos (0,3%). Salvo aquellos que fueron posteriormente derogados por otra norma, el resto se mantuvo vigente.** Ello por cuanto, de acuerdo a la Ley 26.122, los DNU solo caen cuando las dos Cámaras lo rechazan en forma expresa. El silencio total o parcial, o la ratificación por parte de una de ellas, permiten que continúen generando efectos jurídicos equivalentes a los de una ley del Congreso.

Actuación del plenario de las Cámaras del Congreso de la Nación*



*Para los decretos dictados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024

Cabe destacar que **los únicos casos de dictámenes de mayoría recomendando el rechazo se dieron cuando quien ocupó la presidencia de la CBP era de un partido opositor a quien había emitido el decreto.** Este fenómeno debería ser tenido en cuenta para una posible reforma de la Ley 26.122.

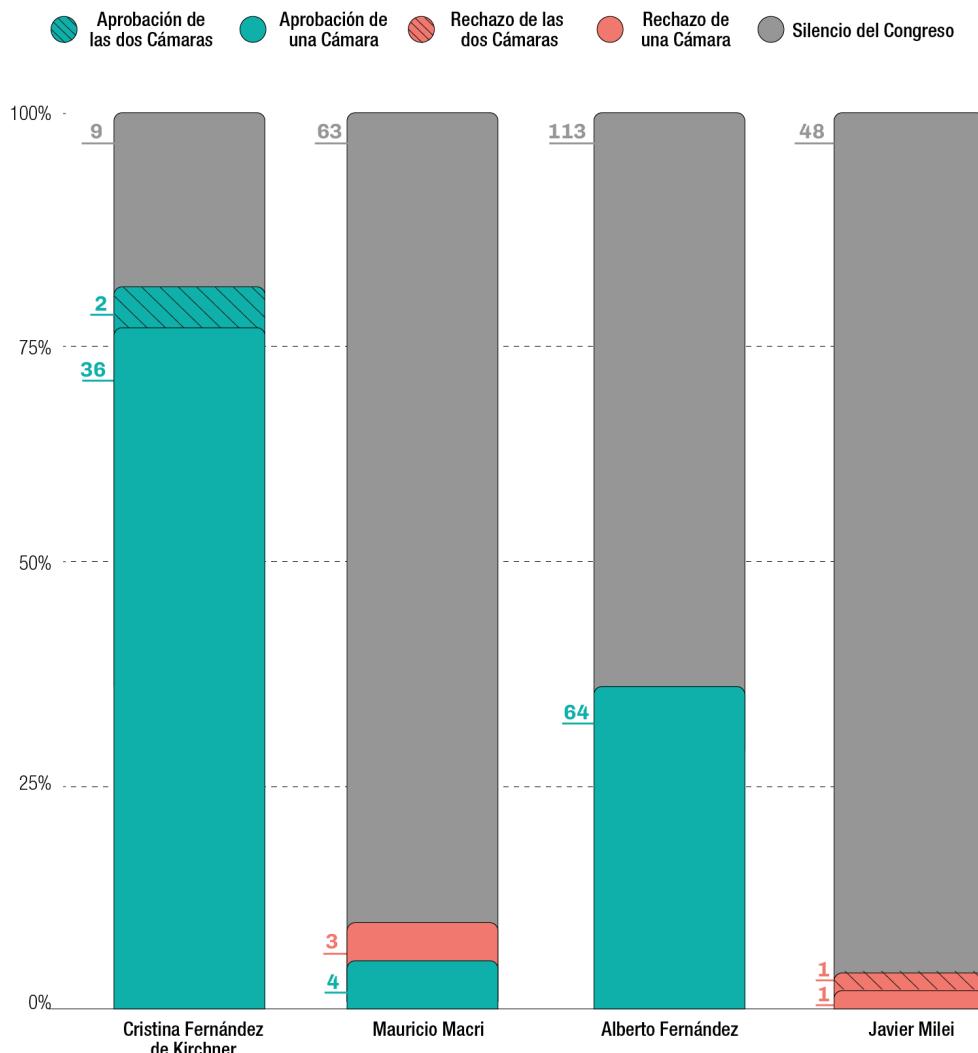
Pasando a un análisis particularizado de lo ocurrido en cada gobierno, cabe puntualizar que **durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, prácticamente todos los decretos que tenían dictámenes favorables (38 de 41) fueron luego aprobados en el plenario de una o las dos Cámaras.** De ellos, 36 lo fueron por una sola Cámara y 2 por ambas (los Decretos [530/2012](#) y [557/2012](#), que intervinieron YPF e YPF Gas respectivamente). Más sobre finales del mandato, sí sucedió que algunos decretos no fueron abordados por la CBP o que, habiendo sido tratados, no lograron la ratificación de ninguna de las Cámaras. De hecho, 6 no lograron dictamen y 3 obtuvieron dictamen afirmativo, pero luego no llegaron al pronunciamiento de los plenarios.

Entre 2015 y 2019, la gran mayoría de los decretos emitidos no fueron tratados por ninguna de las dos Cámaras (90%). El silencio legislativo sobre los DNU dictados en el período fue solamente interrumpido por 4 ratificaciones que se dieron en el seno de la Cámara de Diputados, donde la coalición oficialista contaba con más apoyos parlamentarios. Durante este período, 3 de los decretos dictados durante el mandato del expresidente Macri fueron rechazados por el Senado de la Nación durante el período presidencial de Alberto Fernández. Si bien esto no constituyó un rechazo que pusiera fin a su vigencia, sirvió como un rechazo simbólico a las medidas adoptadas durante la gestión anterior. Vale destacar que estos son los únicos rechazos parciales registrados hasta la presidencia de Javier Milei.

Durante el período de Alberto Fernández existieron 113 DNU que no fueron tratados ni por la Cámara de Diputados ni por el Senado. Si bien hay una distribución relativamente pareja dentro del período de gobierno, el patrón se intensifica en los años 2022 y 2023, posiblemente producto del resquebrajamiento de la coalición gobernante. De los que fueron tratados, 62 fueron aprobados por el Senado y 2 (la suspensión de despidos y la intervención de la AFI) por la Cámara de Diputados.

Por último, desde el primer año de la gestión de Javier Milei se emitieron 50 decretos. La gran mayoría de ellos no fueron abordados por el Congreso de la Nación. Sin embargo, a partir de esta presidencia se da un fenómeno no observado en los otros períodos. Por primera vez en la historia se produjo un rechazo de las dos Cámaras al [DNU 656/2024](#) sobre los fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia. También se produjo un rechazo parcial (en el ámbito del Senado) del DNU 70/2023, algo que ya había sucedido en los decretos anteriormente mencionados del entonces Presidente Mauricio Macri.

Actuación de las Cámaras del Congreso de la Nación según autoría de los decretos*



*Para los decretos dictados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024

V. Reflexiones finales

Como vimos a lo largo del análisis realizado sobre el período 2011-2024, **el dictado de DNU ha sido una práctica notablemente extendida en nuestro país. No solo resulta problemática la cantidad de decretos, sino también la naturaleza y trascendencia de los temas que estos abordan.** Si a principios de los años 90 las extraordinarias facultades en cabeza del Poder Ejecutivo eran señaladas como responsables institucionales de la atrofia del sistema de frenos y contrapesos y de las

crisis recurrentes de la democracia argentina⁸², el abuso de esta herramienta sigue siendo una de las grandes deudas pendientes para la creación de una práctica constitucional virtuosa⁸³.

La centralidad de los DNU como elemento del hiperpresidencialismo argentino no se limitó, sino que se consolidó luego de su incorporación al texto de la Constitución Nacional, en tanto los requisitos establecidos en el artículo 99, inciso 3 no se han respetado. Una gran cantidad de regulaciones de alta trascendencia institucional y social han sido aprobadas a través de este instrumento, en lugar de serlo a través de procedimientos abiertos, plurales, participativos, razonados e inclusivos. A ello se suma la preocupante inactividad del Congreso, tanto a través de la CBP como del pleno de sus dos Cámaras, a la hora de actuar frente a cientos de decretos manifiestamente inconstitucionales. Más allá de sus impactos en casos concretos, los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia tampoco han limitado la proliferación de este tipo de decretos, sino que sus pautas interpretativas han sido vulneradas una y otra vez.

Como se desprende del análisis realizado, **quienes ocupan el Poder Ejecutivo hacen uso de esta herramienta como otra forma de legislar, sin que exista un verdadero estado de necesidad que lo amerite.** En ocasiones de manera explícita y en otras de manera implícita, los DNU son utilizados para sortear la negociación política o el potencial rechazo de propuestas por parte del Congreso. En términos generales, no hay intentos por justificar la existencia de una situación de urgencia que haga imprescindible saltar los procedimientos ordinarios de sanción de leyes. Los pocos que hay no son más que esfuerzos aislados.

Una hipótesis plausible y comúnmente asumida es que los DNU le permitirían a un gobierno que no contara con mayorías en las Cámaras gobernar a contramano de la voluntad popular que lo obligó a negociar con la oposición. En efecto, han existido gobiernos con bloques legislativos minoritarios o con mayorías en una sola Cámara (como el caso de Mauricio Macri o Javier Milei) que han dictado una gran cantidad de DNU, posiblemente como una forma de implementar sus planes de gobierno. Sin embargo, también podemos detectar un uso prolífico y extendido de DNU en gobiernos con mayorías legislativas amplias, como las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández.

El control legislativo de esta práctica abusiva resulta ser un buen ejemplo del carácter hiperpresidencialista de nuestro sistema institucional, que oscila entre la sumisión y la deferencia al Poder Ejecutivo. **La Comisión Bicameral Permanente no es una institución que sirva como un ámbito experto donde se evalúen los méritos y los requisitos de procedencia de los DNU a través de un proceso deliberativo y abierto.** Por el contrario, del análisis realizado se desprende lo contrario: la CBP se reúne con poca frecuencia, cuando lo hace intenta despachar la mayor cantidad de decretos emitidos por el partido oficialista, y los dictámenes de mayoría y minoría son

⁸² Nino, C., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 523.

⁸³ Negretto, G., "Origen y efectos de la reforma de 1994. Una reflexión en torno a la atenuación del presidencialismo", en *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Vol. 15, Buenos Aires, 2014, p. 4.

“planchas” generales a las cuales se les hacen pequeñas modificaciones de hechos, sin esfuerzos por analizar los decretos a la luz de los estándares sostenidos inveteradamente por la Corte Suprema de Justicia. El hecho de que la presidencia quede en manos del partido o coalición gobernante hace que, en el diseño institucional actual, la Comisión tenga pocos incentivos para un trabajo diligente.

Este problema se traslada posteriormente al pleno de ambas Cámaras, que son las que tienen el poder de hacer caer los DNU. El hecho de que solo uno de los 344 decretos emitidos entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2024 haya sido rechazado por ambas Cámaras demuestra la dificultad práctica de que el Congreso ponga frenos a la unilateralidad del Poder Ejecutivo. Si bien muy pocos decretos contaron con la aprobación explícita de las dos Cámaras del Congreso, la enorme mayoría continuaron produciendo efectos, porque con el silencio o aprobación de una sola es suficiente para que ello ocurra. En un sistema bicameral como el nuestro, esto trae problemas relevantes que hacen a la democracia y el federalismo, en tanto la sola ratificación del Senado haría innecesaria la intervención de la Cámara de Diputados y viceversa.

Otro número relevante de decretos no fueron tratados por ninguna de las dos. Un sistema como el ideado por la Ley 26.122, que no le otorga plazo de caducidad a los decretos que no sean tratados por el Congreso, conlleva el problema de entender al silencio legislativo como aval implícito a las decisiones del Poder Ejecutivo. Esto es particularmente preocupante luego de que en la reforma constitucional de 1994 se dejara atrás la doctrina asentada en el caso “Peralta” y se prohibiera en el artículo 82 de nuestra Carta Magna la sanción tácita o ficta de las leyes.

El uso y abuso de los DNU, en el marco de una Constitución ya caracterizada por las atribuciones exorbitantes conferidas al Poder Ejecutivo, provocó un proceso de retracción por parte del Congreso, uno en el cual la regulación legislativa empezó a estar cada vez en mayor grado en manos del Presidente y menos en el Poder Legislativo, hasta el punto de que parte de la doctrina refiere a un cambio en el proceso de elaboración de leyes y de fuentes normativas del derecho federal argentino⁸⁴. En este sentido, el desequilibrio en el sistema de frenos y contrapesos motiva extralimitaciones de un poder del Estado que no tiene las facultades de sancionar leyes en desmedro de las atribuciones del Congreso.

Una manifestación clara de este fenómeno es la enorme cantidad de DNU que implican cambios presupuestarios. Esta práctica, presente en todos los gobiernos analizados en este informe, invierte la distribución constitucional de las competencias, profundiza el carácter hiperpresidencialista de nuestro sistema y relega al Congreso a ser un actor de segundo orden en la distribución de los fondos públicos. Las implicancias presupuestarias de los DNU no solo se verifican en las modificaciones o ampliaciones, sino también en la creación de programas estatales o de fondos no administrados por el presupuesto general. Sobre estos últimos, a lo

⁸⁴ Santiago, A., Veramendi, E. y Castro Videla, S., *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo: decretos delegados, de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes. Régimen Constitucional, ley 26.122 y práctica legislativa y jurisprudencial*, 1a. ed., La Ley, Buenos Aires, 2019, p. 6.

largo del informe se mencionaron decretos que crearon o ampliaron el universo de personas beneficiarias de los programas Progresar y Procrear, ambos de alto impacto social y presupuestario. Por otro lado, también fueron mencionados los casos de los fondos fiduciarios creados a través de DNU, que también implican cifras exorbitantes cuya administración queda por fuera del presupuesto general que vota el Congreso de la Nación.

La práctica abusiva de dictado de este tipo de decretos no solo fue esmerilando el rol del Congreso como contralor y contrapeso del Poder Ejecutivo, sino que también relegó su función de orientador democrático de las políticas públicas. Además de consolidar una afrenta a la división de poderes, la expansión de las facultades del Presidente produce también una afectación a ciertos compromisos democráticos e igualitarios, por lo que resulta necesario evaluar la compatibilidad de esta herramienta legislativa a la luz del ideal del autogobierno colectivo. Uno de los principios en los que se basa la democracia es que los asuntos que afectan a la comunidad deben ser decididos por la propia comunidad o por sus representantes. Sin embargo, la democracia representativa poco valor tiene si no está complementada por prácticas participativas y deliberativas que le otorgan valor epistémico a las decisiones⁸⁵. Dicha deliberación permite el intercambio de información y la detección de errores fácticos y lógicos, ayuda a filtrar las preferencias irracionales y dificulta la manipulación de la información, entre otras virtudes⁸⁶. A su vez, **la deliberación es valiosa en tanto reconoce a los individuos como agentes racionales capaces de justificar sus preferencias en motivos públicos, escuchando argumentos alternativos y examinándolos desde la razón**⁸⁷. Así, permite que las decisiones sean fruto de una mayor reflexión, contengan menos sesgos y sean más imparciales en el sentido de responder menos al autointerés de un grupo y más a razones públicas⁸⁸.

En el ámbito del Congreso, las regulaciones son decididas por dos cuerpos de representantes elegidos a través de dos sistemas electorales distintos, que reflejan mejor la pluralidad y la heterogeneidad de la comunidad que los ha votado, y se impulsan a menudo procesos de intercambio con diversos actores sociales. Los DNU evitan ese proceso deliberativo y lo reemplazan por uno donde las políticas son decididas de modo unilateral⁸⁹. En este proceso interviene una sola persona con legitimidad democrática directa, lo que suele descansar en razones elitistas, es decir, en la idea de que un individuo por sí solo puede llegar a decisiones institucionales correctas sin necesitar de otros⁹⁰. En tal sentido, son incompatibles con una concepción robusta de la democracia.

⁸⁵ Nino, C., *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, capítulo 5.

⁸⁶ Martí, J. M., *La República Deliberativa*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 194-196.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 208.

⁸⁸ Nino, C., *Fundamentos...*, op. cit., pp. 682-688.

⁸⁹ Si bien el diseño institucional requiere la firma de todos los ministros y ministras como condición para robustecer la decisión y así moderar el carácter inconsulto de la medida, lo cierto es que los ministros y el Jefe de Gabinete son designados y destituidos unilateralmente por el Poder Ejecutivo, lo que convierte la recolección de firmas en una mera formalidad.

⁹⁰ Nino, C., *La Constitución...*, op. cit., 1997, capítulo 4.

Por último, el proceso opaco de elaboración de las normas en el ámbito privado de la Administración Pública abre la puerta a una mayor incidencia de grupos de interés que pueden influir en la toma de decisiones. La falta de criterios de publicidad, transparencia e igualdad en el acceso a las decisorias y decisores públicos hace que las normas dictadas de manera unilateral sean sospechadas, no de ser fruto de un proceso amplio de deliberación, sino de contener mayores sesgos basados en intereses personales o corporativos.

Estos problemas relativos al funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos tornan imperioso que se revierta la tendencia hacia la arbitrariedad y el unilateralismo. **La práctica constitucional debe ser reconstruida fortaleciendo los controles mutuos entre los poderes, generando incentivos a la colaboración entre los distintos partidos políticos y reforzando la participación de las personas afectadas por las políticas estatales.** Este camino puede comenzar a ser transitado si quienes ocupan el Poder Ejecutivo asumen una conducta autorrestrictiva y respetuosa de los límites constitucionales, pero también —y sobre todo— si los otros poderes del Estado asumen el rol que les asigna la Constitución como espacios deliberativos de orientación de las políticas y de control de los abusos.

Como se puntualizó en este informe, tanto el Poder Legislativo como el Judicial tienen desafíos pendientes a la hora de transformar las dinámicas actuales. El primero tiene la oportunidad de poner límites concretos al Poder Ejecutivo a través de la reforma de la Ley 26.122, modificando la composición y las autoridades de la Comisión Bicameral Permanente para que funcione adecuadamente, estableciendo un plazo de caducidad de los DNU, permitiendo que se hagan en ellos modificaciones, fortaleciendo la participación ciudadana en las instancias en las que estos son debatidos y eliminando el requisito del doble rechazo para su derogación. A su vez, el Poder Judicial debe reforzar su rol de garante del sistema democrático y mirar con la más alta sospecha los DNU dictados por el Poder Ejecutivo, siendo categórico y contundente cuando llegan casos a sus estrados.

Si las distintas ramas de gobierno no asumen su rol central en construir una práctica institucional marcada por la limitación al poder, el respeto a los procedimientos constitucionales y la protección de los derechos fundamentales es esperable que el país continúe atravesando un camino que nos aleje de la democracia que queremos.