



Informe embargado hasta las 00:01 del jueves 21/3

Balance comparativo de los DNU desde 1994 hasta el fin del mandato de Alberto Fernández (10 de diciembre de 2023)^{1*}

Por Santiago Castro Videla, Luis E. Vivacqua, Alfonso Santiago y Enrique Veramendi, integrantes del Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo y profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.

Profesores e integrantes del Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral realizaron un balance sobre el total de los DNU dictados por el presidente Alberto Fernández, comparándolos con los presidentes antecesores desde que existe esta herramienta prevista en la Constitución Nacional (Reforma constitucional de 1994), y evaluando comparativamente los períodos anterior y posterior a la sanción de la Ley 26.122 en 2006, que reglamentó el control por parte del Congreso.

- *Alberto FERNÁNDEZ fue el segundo presidente que más DNU dictó desde 1994, con un total de 179 DNU dictados durante su mandato, ubicándose así solo detrás de Néstor KIRCHNER (que emitió un total de 237 DNU).*
- *Si solo se considera el período de 17 años transcurrido desde la sanción de la Ley 26.122 (en el año 2006), Alberto FERNÁNDEZ es el presidente que más DNU dictó.*
- *El 2020 fue el año que el presidente Alberto Fernández dictó mayor cantidad de DNU (un total de 77 DNU), con un promedio de 6,4 DNU por mes.*
- *Alberto FERNÁNDEZ y Néstor KIRCHNER, en conjunto, dictaron casi la mitad del total de los DNU emitidos desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994.*

^{1*} Actualización del estudio publicado en Santiago, Alfonso (h) – Veramendi, Enrique – Castro Videla, Santiago, *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo*, La Ley, Buenos Aires, 2019, realizada por los autores sobre la base de información recopilada de www.infoleg.com.ar, www.boletinoficial.gob.ar/ y datos suministrados por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección de Información Parlamentaria y registros de la Comisión Bicameral Permanente. Previamente los autores publicaron “La Comisión Bicameral Permanente de Control Legislativo. Balance y reflexiones a doce años de su conformación”, en La Ley, revista del 14/03/2019.

- *En total, desde la reforma constitucional de 1994 hasta el 10/12/2023 se dictaron 880 (ochocientos ochenta) DNU.*
- *En sus primeros 100 días de gobierno Alberto Fernández y Javier Milei dictaron exactamente la misma cantidad de DNU: un total de 15 DNU.*

Análisis:

El fin de un mandato presidencial es el momento oportuno para hacer evaluaciones, repasos y balances. En este caso, desde el Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral se revisó y actualizó la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) que fueron dictados por cada presidente desde la incorporación de estos instrumentos al texto de la Constitución Nacional en su reforma de 1994 (artículo 99, inciso 3º), que entró en vigencia el 24/08/1994, hasta el 10/12/2023, en que finalizó el mandato del presidente Alberto FERNÁNDEZ.

Repasando este período, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Desde el 24/08/1994 hasta el 10/12/2023, fecha en que concluyó el mandato presidencial del presidente Alberto FERNANDEZ, se dictaron **un total de 880 (ochocientos ochenta) DNU**.
- Si ese total se divide por los poco más de 29 años transcurridos desde la reforma constitucional hasta hoy, **el promedio anual aproximado es de 30,03** (treinta coma cero tres) DNU por cada año transcurrido entre el 24/08/1994 y el 10/12/2023.
- Los tres presidentes que más DNU han dictado desde 1994 hasta la fecha son los siguientes: (1) primero **Néstor KIRCHNER, con 237** (doscientos treinta y siete) DNU; (2) segundo **Alberto FERNANDEZ, con 179** (ciento setenta y nueve) DNU; y (3) tercero **Eduardo DUHALDE, con 152** (ciento cincuenta y dos) DNU.
- El presidente Alberto FERNANDEZ desplazó al cuarto lugar a Carlos MENEM que dictó 101 (ciento uno) DNU después de 1994.

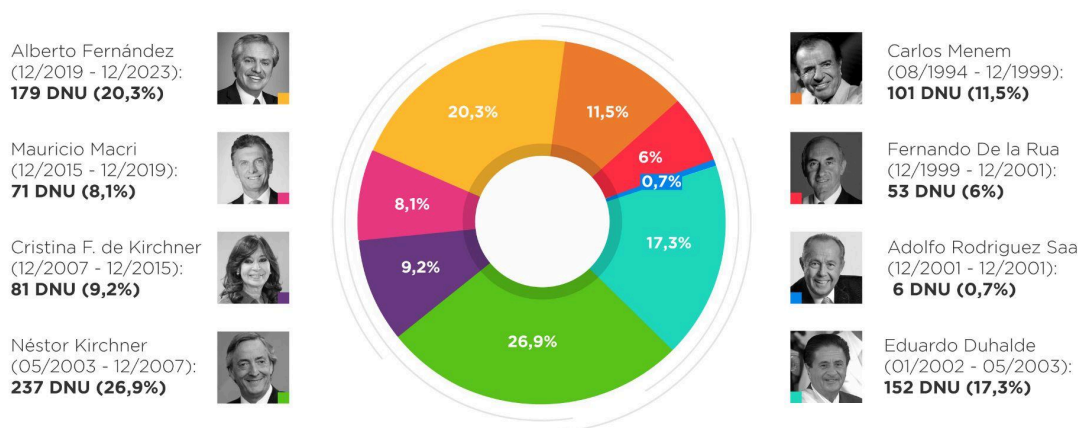
Por orden cronológico, el **detalle completo de la cantidad de DNU dictados por cada presidente** en dicho período es el que sigue:

- MENEM (Ago. 1994 - dic. 1999): 101 (ciento uno) DNU;
- DE LA RÚA (Dic. 1999 - Dic. 2001): 53 (cincuenta y tres) DNU;
- RODRÍGUEZ SAÁ (Dic. 2001 - Dic. 2001): 6 (seis) DNU;
- DUHALDE (Ene. 2002 - May. 2003): 152 (ciento cincuenta y dos) DNU;
- KIRCHNER (May. 2003 - Dic. 2007): 237 (doscientos treinta y siete) DNU;

- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (Dic. 2007 - Dic. 2015): 81 (ochenta y uno) DNU;
- MACRI (Dic. 2015 - Dic. 2019): 71 (setenta y uno) DNU.
- ALBERTO FERNÁNDEZ (Dic. 2019 – Dic. 2023): 179 DNU.

Lo anterior se expresa en el siguiente gráfico, con indicación del porcentaje que representa cada presidente cuando se los considera en total:

Cantidad de DNU por Presidente desde la Reforma Constitucional de 1994

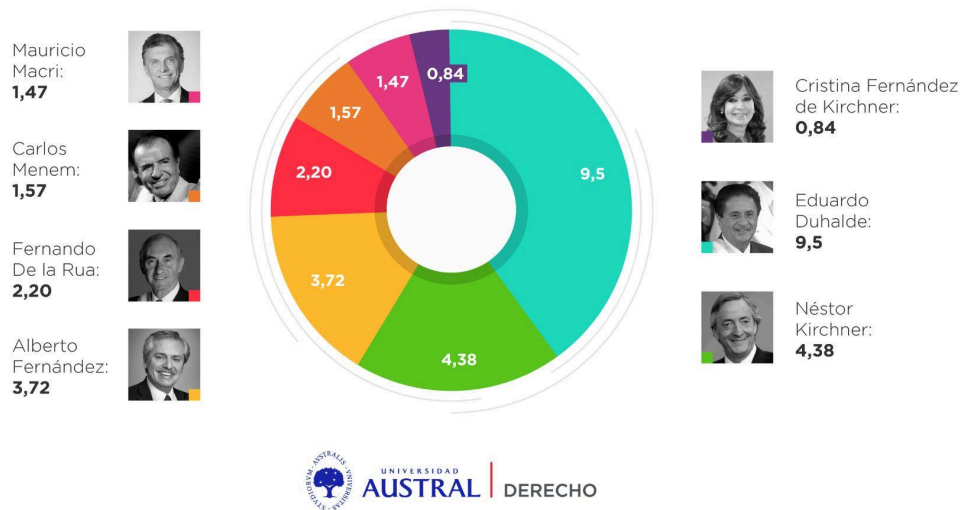


Ahora bien, si se considera la cantidad de DNU dictados por cada presidente, pero en relación a la cantidad de meses en ejercicio de su respectivo mandato presidencial, **la tasa promedio mensual aproximada de DNU dictados por cada presidente es la siguiente** (se excluye el caso de Rodríguez Saá, dados los escasos días en que ejerció la presidencia):

1. DUHALDE (Ene. 2002 - May. 2003): 9,5 DNU promedio por mes;
2. KIRCHNER (May. 2003 - Dic. 2007): 4,38 DNU promedio por mes;
3. Alberto FERNÁNDEZ (Dic. 2019 - Dic. 2023): 3,72 DNU promedio por mes;
4. DE LA RÚA (Dic. 1999 - Dic. 2001): 2,2 DNU promedio por mes;
5. MENEM (Ago. 1994 - dic. 1999): 1,6 DNU promedio por mes;
6. MACRI (Dic. 2015 - Dic. 2019): 1,47 DNU promedio por mes;
7. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (Dic. 2007 - Dic. 2015): 0,84 DNU promedio por mes.

Lo anterior se expresa en el siguiente gráfico:

Promedio mensual de DNU por Presidente desde Agosto de 1994



Es pertinente realizar las siguientes salvedades que de una u otra forma condicionan el dictado de DNU en cada mandato presidencial desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994:

- Aunque DUHALDE tiene el promedio mensual más alto, durante los dos años que ejerció la presidencia se produjo una de las mayores crisis económicas del país, habiendo dictado en el año 2002 un total de 106 (ciento seis) DNU.
- Por otra parte, DE LA RÚA y DUHALDE ejercieron la presidencia por menos de 4 (cuatro) años, mientras MENEM y KIRCHNER lo hicieron por algo más de tiempo (15 meses y 6 meses más respectivamente), aunque en ningún caso llegaron a los dos períodos presidenciales (96 meses), como fue el caso de FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, que fue reelecta en el año 2011.
- También debe tenerse en cuenta que, si bien FERNÁNDEZ DE KIRCHNER tiene el promedio mensual más bajo, durante sus dos mandatos presidenciales hubo años en los que contó con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, además de que, por ejemplo, dictó el doble de decretos delegados que MACRI.
- Finalmente, se debe destacar que durante la presidencia de Alberto FERNANDEZ se dictaron diversos DNU con motivo de la Pandemia del Covid- 19. Si bien el Congreso retomó sus actividades desde mayo de

2020 por medio de las sesiones y reuniones virtuales, la extensión del ASPO y el DISPO instrumentados vía los DNU se extendió durante el año 2021 y la emergencia sanitaria hasta el año 2023.

Período de los DNU con control por parte del Congreso reglamentado en la Ley 26.122:

Se debe destacar que en los poco más de 17 (diecisiete) años transcurridos desde la entrada en vigencia de la Ley 26.122 (5/8/2006) -que reglamentó el procedimiento de control por parte del Congreso- hasta el 10/12/2023, se advierte una **marcada reducción en la emisión de DNU** si se compara ese período con el inmediatamente anterior, de menor extensión, comprendido entre la entrada en vigencia de la última reforma constitucional (el 24/08/1994) y el 05/08/2006 -casi 12 (doce) años-.

En efecto, mientras que en este período transcurrido entre 1994 y el 2006 (DNU de “segunda generación”, siguiendo la clasificación propuesta por Gustavo Arballo) la cantidad de DNU dictados por el Poder Ejecutivo ascendió a un total de 503 (quinientos tres), en el período posterior (DNU de “tercera generación”), de extensión mayor (5/08/2006 al 10/12/2023), el total de DNU dictados fue de 377 (trescientos setenta y siete).

Considerando el **promedio anual de estos dos períodos**, mientras que entre 1994 y 2006 se dictó un promedio aproximado de **41,9 DNU por año**, entre los años 2006 y 2023 el promedio anual aproximado es de **21,7 DNU**, lo que evidencia la **sustancial reducción en el uso de los DNU** luego de la entrada en vigencia de la Ley 26.122 y la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente. Sin perjuicio de ello, se debe destacar que la reducción antes de la pandemia era más evidente, ya que el promedio anual aproximado durante el período que se extiende desde el 5/08/2006 hasta el 10/12/2019 (que comprende el final de la presidencia de Néstor KIRCHNER, las presidencias de Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER y la de Mauricio MACRI) era de casi 15 DNU por año (un total de 198 DNU en 13,3 años).

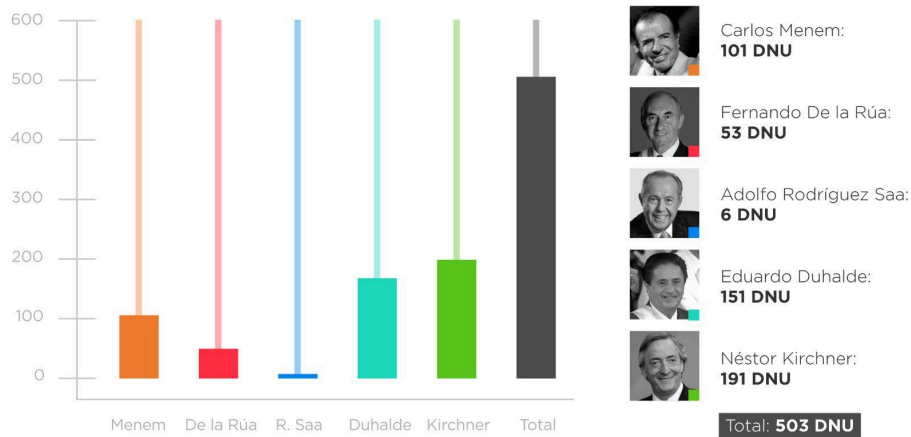
Esta reducción en el período 2006-2023 se produjo a pesar de que el control del Congreso respecto de los DNU dictados desde la entrada en vigencia de la Ley 26.122, fue laxo, poco riguroso y permisivo. Así lo prueba que ni un solo DNU, decreto delegado, o decreto de observación y promulgación parcial de las leyes se vio privado de efectos por el control del Congreso en los términos de la referida norma.

Por su parte, durante los últimos 5 (cinco) años transcurridos desde nuestro último informe (que data de diciembre del año 2019) ese carácter laxo y permisivo del control parlamentario sobre los DNU se acentuó. Evidencia de ello es que al día de la fecha existen en la Comisión Bicameral Permanente un total de 79 (setenta y nueve) DNU que no fueron puestos en consideración en

la Comisión para dictaminar: 14 (catorce) DNU dictados por MACRI y 65 (sesenta y cinco) DNU por Alberto FERNÁNDEZ.

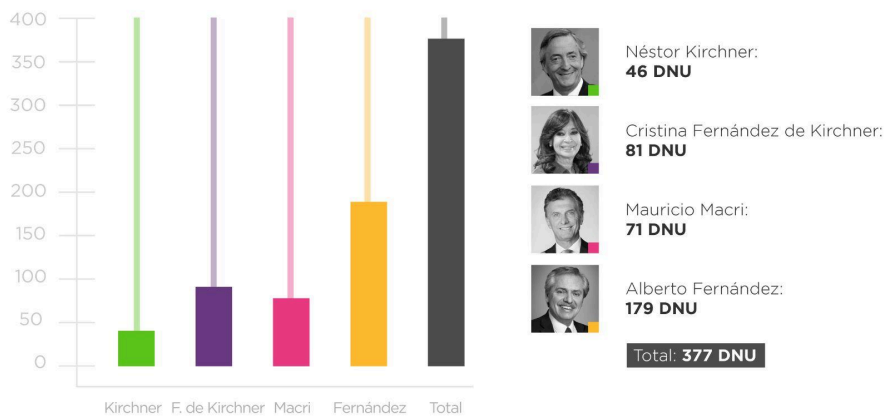
Los siguientes dos gráficos, reflejan la información correspondiente a estos dos períodos:

DNU por Presidente entre la Reforma Constitucional de 1994 y la entrada en vigencia de la Ley 26.122* (2006)



La Ley 26.122 (B.O. 28/07/06) reglamentó el artículo 99.3 de la Constitución junto con el trámite y los alcances del control del Congreso sobre los DNU, los decretos delegados y de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo de la Nación.

DNU por Presidente desde la entrada en vigencia de la Ley 26.122 y el 10/12/2023



Finalmente, según el relevamiento que hemos hecho en base a la información disponible en INFOLEG (www.infoleg.gob.ar), desde el 05/08/2006, fecha de entrada en vigencia de la Ley 26.122, hasta el día 10/12/2023 en que finalizó la presidencia de Alberto Fernández, el Congreso sancionó un total de 1.603 Leyes. Es poco más de cuatro veces el total de DNU dictados en ese mismo lapso: 377 DNU.

En consecuencia, en dicho período el Poder Ejecutivo dictó 1 (un) DNU cada 4,25 (cuatro coma veinticinco) Leyes sancionadas por el Poder Legislativo. Dicho en otros términos: la cantidad total de DNU dictados en dicho período representa poco más de un 23% del total de las Leyes sancionadas por el Congreso.

Comparativo de DNU dictados durante los primeros 100 días de gestión presidencial de Alberto Fernández y Javier Milei

Hasta el cierre del presente informe (18/03/2023), cuando cumple 100 días en ejercicio de la presidencia, Javier Milei lleva dictados, según nuestros registros, un total de 15 (quince) DNU.

El dato es interesante para compararlo con la presidencia anterior: en sus primeros 100 días de gobierno Alberto Fernández dictó exactamente la misma cantidad de DNU, esto es, un total de 15 DNU entre el 10/12/2019 y el 18/03/2020 (inclusive).

Aclaremos expresamente que en este cómputo no está comprendido el DNU 297/2020 (que impuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio con motivo de la pandemia por COVID-19), en tanto fue dictado el 19/03/2020 (el día número 101 de ejercicio de su mandato) y publicado en el Boletín Oficial un día después, esto es, el 20/03/2020.

DNU dictados durante la presidencia de ALBERTO FERNANDEZ

El presidente ALBERTO FERNANDEZ ha dictado **un total de 179 (ciento setenta y nueve DNU)** en los cuatro años de ejercicio de la magistratura presidencial que acaba de culminar, con un **promedio anual de 44,75 DNU** y un **promedio mensual de 3,72 DNU**.

El año 2020, el segundo de su mandato presidencial, fue el **año en que FERNANDEZ dictó más DNU**, con un total de 77 (setenta y siete) a razón de 6,41 DNU en promedio por mes durante ese año.

Entre los DNU más relevantes dictados **durante el año 2020** por el presidente Alberto FERNANDEZ cabe destacar los siguientes:

- DNU 145/2020, se establecen los lineamientos para la Modernización de la Flota Pesquera habilitada en el marco de la Ley 24.922, de Régimen Federal de Pesca.
- DNU 260/2020 sobre Ampliación de la Emergencia Pública en Materia Sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el plazo de un año.
- DNU 274/2020 establece la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de 15 días corridos, de personal extranjeros no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.
- DNU 297/2020 dispone el “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), y se establece que, para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas”. Se dispuso la prórroga de los plazos iniciales de este decreto por varios DNU.
- DNU 320/2020 dispone el congelamiento del precio y la prórroga de los alquileres, el DNU 329/2020 dispone la prohibición de despidos y el DNU 319/2020 establece la suspensión de los incrementos de las cuotas de las hipotecas en el marco de la Emergencia Pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.
- DNU 311/2020 dispuso que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y tv por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión.
- DNU 332/2020 que creó el programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción para empleadores y empleadoras y trabajadores y trabajadoras afectados por la Emergencia Sanitaria.
- DNU 522/2020 que dispuso la intervención transitoria de la sociedad Vicentín S.A.I.C. por un plazo de 60 días y el DNU 636/2020 deroga el DNU 522/2020.
- DNU 529/2020 estableció que los límites temporales de los artículos 220, 221 y 222 de la LCT, no regirán para las suspensiones por falta de trabajo y fuerza mayor dispuestas en los términos del artículo 223 bis como consecuencia de la Emergencia Sanitaria.

- DNU 542/2020 que prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2020 la suspensión de la aplicación del Artículo 32 de la Ley 24.241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones -sobre movilidad de haberes jubilatorios.
- DNU 543/2020 que prorrogó por 180 días la renegociación tarifaria prevista en la Ley 27.541 de Emergencia Pública y hasta el 28 de junio de 2020 la prohibición de cortar el suministro de los servicios públicos por mora.
- DNU 569/2020 que prorrogó hasta el 31 de julio de 2020 el Régimen de Regularización de Deudas Tributarias.
- DNU 690/2020 que estableció que los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarias y licenciatarios de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia.
- DNU 975/2020 que modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2020.

Por **Santiago M. Castro Videla, Luis E. Vivacqua, Alfonso Santiago (h) y Enrique V. Veramendi**, miembros fundadores del Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo y profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.