



Impacto de la Ley Bases en la delegación legislativa a la luz de la praxis en la Argentina. Actualización y comparación de DNU y decretos delegados

Fecha: Octubre, 2025

Autores:

Alfonso Santiago
Luis Esteban Vivacqua
María Verónica Nolasco
Alejandro Krüeger French

Colaboración:

Fermín Olcese
Camila Klappenbach
Anita Doucet

1. Presentación

A partir de la reforma constitucional de 1994, el artículo 76 de la Constitución nacional habilitó al Congreso la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo bajo el recaudo de ciertos límites formales y materiales¹. El control de los decretos delegados dictados por los presidentes fue encomendado a la Comisión Bicameral Permanente (en adelante, "CBP") en el art. 100, inc. 12 del texto constitucional.

Tras varios años de retraso, se sancionó la Ley 26.122 que reglamentó el control de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), decretos delegados (DD) y decretos de promulgación parcial de leyes (DPPL).

¹ Entre los límites formales, se encuentran el refrendo del jefe de gabinete y la elevación a la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez días de su dictado. Entre los límites sustanciales, la delegación puede hacerse sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Por otro lado, resulta importante resaltar que la delegación legislativa ha sido utilizada para la implementación de los planes de gobierno por los distintos presidentes desde la reforma constitucional de 1994².

En este contexto, este informe tiene por objeto principal dar cuenta de la actividad normativa del Poder Ejecutivo durante el plazo de la delegación legislativa prevista en la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la libertad de los argentinos (en adelante, “Ley Bases”).

Asimismo, se ponen de relieve otros decretos delegados dictados por el presidente Javier Milei en base a otras leyes delegantes, con la identificación de la materia y contenido de cada uno de ellos.

De manera complementaria, en este trabajo se actualizan los datos oportunamente publicados por el Observatorio de Decretos Sujetos a Control Legislativo (ODCL) en relación con los decretos de necesidad y urgencia (DNU), decretos delegados (DD) y decretos de promulgación parcial de leyes (DPPL) dictados entre el mes de agosto de 2006 - cuando entró en vigencia el régimen de la ley 26.122- hasta la actualidad, según las distintas presidencias.

En este sentido, el trabajo se estructura en tres partes. En la primera parte, se muestra la praxis legislativa de los presidentes desde la reforma constitucional de 1994 hasta la actualidad, en la segunda parte, se efectúa un análisis de la delegación legislativa durante el gobierno de Javier Milei, y, en tercer lugar, se actualizan los datos de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados desde la sanción de la ley 26.122 hasta el 8/07/2025, fecha en la que vencieron las delegaciones legislativas previstas en la Ley Bases.

Previo al desarrollo del informe, se explicará brevemente el marco teórico con las nociones conceptuales de la delegación legislativa en el régimen constitucional argentino.

² Al respecto, véase Santiago, Alfonso, La utilización de la delegación legislativa en la instrumentación de los distintos programas de gobierno tras la Reforma Constitucional de 1994, El Derecho - Constitucional, Edición Especial A 30 Años de la Reforma Constitucional, 16-08-2024.

2. Nociones conceptuales sobre la delegación legislativa

En sentido amplio, se entiende que en nuestro régimen constitucional existe delegación legislativa cuando el Congreso Nacional transfiere competencias a otro ente u órgano en forma limitada. Se transfiere el ejercicio no la competencia constitucional de la que surge la facultad legislativa³.

La reforma de 1994 transformó sustancialmente el *law-making power* argentino: el Presidente dejó de ser simplemente un co-legislador con iniciativa legislativa y facultades de veto o promulgación, para convertirse en un actor central de la función legislativa. Tanto los decretos de necesidad y urgencia como los decretos delegados tienen jerarquía legal, lo cual les confiere capacidad para modificar leyes sancionadas por el Congreso. Aunque la intención del constituyente fue limitar el uso excesivo de estas herramientas, su inclusión en el texto constitucional resultó en una expansión de su uso⁴.

En este sentido, el nuevo artículo 76 de la Constitución Nacional habilitó al Congreso la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo bajo el recaudo de ciertos límites formales y materiales y el control fue encomendado a la CBP en el art. 100, inc. 12 del texto constitucional.

Así, el artículo 76 señala que: *“Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”*.

³ Santiago M. Castro Videla y Santiago Maqueda Fourcade, Tratado de la regulación para el abastecimiento: estudio constitucional sobre los controles de precios y la producción / Santiago M. Castro Videla; Santiago Maqueda Fourcade; contribuciones de Alfonso (h.) Santiago; prólogo de Alberto B. Bianchi. - 1a ed. revisada. CABA, Ábaco, 2015. pág. 76.

⁴ cfr. Alfonso Santiago y María Verónica Nolzco, La creciente importancia del Poder Ejecutivo en la función legislativa desde la reforma constitucional de 1994. Balance del uso de las facultades legislativas desde la reforma constitucional de 1994. Balance del uso de la Ley Bases, a publicar en el Suplemento Constitucional, La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional N° 2/2025.

El artículo 76 se complementa con el artículo 100 en su inc. 12, que dispone lo siguiente: *“Corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”*.

La decisión del Constituyente parte de la prohibición de la delegación legislativa como principio general, para luego admitir en dos supuestos excepcionales, marcadamente amplios e indefinidos: “materias determinadas de administración” y de “emergencia pública”⁵.

Tal como se dijo en la Introducción de este trabajo, la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo debe ajustarse a ciertos límites formales y materiales. Entre los primeros, se encuentran el refrendo del jefe de gabinete y la elevación a la CBP dentro de los diez días de su dictado y entre los límites sustanciales, la delegación puede hacerse sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Desde que el decreto delegado es presentado en el Congreso, la Ley 26.122 establece que la CBP dentro de los 10 días debe emitir un dictamen por la validez o invalidez. Dicho dictamen luego debe ser elevado y tratado expresamente e inmediatamente por las Cámaras del Congreso⁶.

⁵ Cfr. Alfonso Santiago, Santiago M. Castro Videla y Enrique Veramendi, El control del congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo, La Ley, Bs. As., 2019, pág. 272.

⁶ El control parlamentario, en primer término lo realiza la CBP, emitiendo un dictamen que debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio declarando la validez e invalidez de los decretos delegados remitidos por el PE (artículos 2, 3, 11, 12 y 13 de la Ley 26.122); y luego continúa el procedimiento, disponiéndose la elevación de los dictámenes a las Cámaras para su expreso e inmediato tratamiento (artículos 13, 21 y 22 de la Ley 26.122). Ampliar en: Luis Esteban Vivacqua, Una visión del control parlamentario sobre los decretos de naturaleza legislativa desde la praxis de la Comisión Bicameral Permanente, Revista de Derecho Público, Tomo 2024-2, Rubinzal Culzoni, pág. 355 y ss.

De acuerdo a lo desarrollado por Alfonso Santiago, existen cuatro clases de delegaciones legislativas⁷, a saber: i) política o gubernamental⁸, ii) administrativa⁹, iii) técnica-normativa¹⁰ y iv) internacional¹¹.

Las cuatro tienen muchos puntos en común. Todas ellas significan que el Poder Ejecutivo ejerce, en la práctica, facultades que la constitución formal otorga en principio al Poder Legislativo. En todos estos casos, el titular de la atribución sigue siendo el Congreso, pero a través de habilitaciones –muchas veces amplias y hasta implícitas–, su ejercicio lo realiza el Poder Ejecutivo. El Congreso mantiene la posibilidad de controlarlas, aunque la práctica demuestra que sólo en contados casos ejercita ese control. Todas estas clases de delegaciones responden a la necesidad de atender a una demanda normativa cada vez más numerosa, compleja y rápida que se experimenta de modo creciente en el gobierno moderno.

⁷ Alfonso Santiago - Valentin Thury Cornejo, Tratado sobre la Delegación Legislativa. Régimen constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional, Ciudad de Buenos Aires, Ábaco, 2003, pág. 794.

⁸ La delegación política o gubernamental significa la habilitación transitoria para que, en momentos de crisis o de lanzamiento de un determinado programa de gobierno, sea el Presidente y no el Congreso quien, en base a las directivas que fije el Poder Legislativo, dicte las normas legislativas que instrumentan esas políticas públicas. Es una delegación de carácter amplia, transitoria, establecida en cabeza del titular del Poder Ejecutivo y sujeta a un control inmediato por parte del Poder Legislativo.

⁹ La delegación administrativa hace referencia a la necesidad de que las distintas reparticiones y entidades que integran la Administración Centralizada y Descentralizada cuenten de modo ordinario y permanente con las facultades legislativas necesarias para llevar a cabo sus cometidos. Esta clase de delegación se relaciona con el concepto de la descentralización normativa de carácter permanente, a través de las facultades reconocidas a las varias decenas de entes administrativos (por ej. Banco Central, universidades, entes reguladores, etc.) para ejercer sus funciones ordinarias.

¹⁰ La delegación técnico-normativa se vincula con la problemática de la sanción de leyes de cierta complejidad técnica cuya redacción conviene encargar a determinados expertos, con los textos ordenados de las leyes, con los Digestos Jurídicos, etc. Aquí se trata de aprovechar las mejores condiciones de técnica legislativa que pueden ofrecer las dependencias administrativas para el dictado de este tipo de normas. Tiene un carácter acotado y circunstancial. Dentro de este supuesto, cabe encuadrar la delegación legislativa en los supuestos contemplados en la ley 20.004, sobre textos legislativos ordenados, y la ley 24.967, sobre el Digesto Jurídico Argentino.

¹¹ La delegación en materia de normas internacionales es aquella en la que el Poder Ejecutivo celebra, con sus pares de otros países o con organismos internacionales, importantes convenios que complementan Tratados marco ya celebrados a través de un acto complejo federal. Se trata de una realidad en constante expansión que acompaña al creciente proceso de regionalización y globalización de las relaciones internacionales.

Las delegaciones legislativas que reseñamos y analizaremos en este informe en el apartado 2. I, pertenecen a la primera clase de delegaciones: las que hemos denominado delegaciones políticas o gubernamentales. Esta delegación en cabeza del Ejecutivo implica una habilitación transitoria para que, en momentos de crisis o de lanzamiento de un determinado programa de gobierno, sea el Presidente y no el Congreso quien, en base a las directivas que fije el Poder Legislativo, dicte las normas legislativas que instrumentan esas políticas públicas. Es una delegación de carácter amplia, transitoria, establecida en cabeza del titular del Poder Ejecutivo y sujeta a un control inmediato por parte del Poder Legislativo.

Por otro lado, se debe tener presente que la delegación gubernamental o política se encuentra relacionada con las dos funciones básicas de un gobierno democrático: la función gubernamental y la función de control. Seguimos en esto el sencillo pero valioso esquema desarrollado por Julio Oyhanarte¹². Según este autor, la función gubernamental, que está a cargo del Poder Ejecutivo y, ordinariamente, la mayoría legislativa, *“consiste primordialmente en el trazado de la política global y en la adopción de las medidas fundamentales destinadas a realizarla”*.

Por su parte, la función de control pretende asegurar la limitación del poder *“en favor de los valores y principios condicionantes de la acción estatal”* y está confiada a los jueces, al Ministerio Público y a la minoría legislativa.

La función de control político encomendada en nuestros días al Poder Judicial, a la oposición en el Congreso y los medios de comunicación representa en cierta medida un contrapoder frente a la función gubernamental. Esta función, es la encargada de establecer los límites a la obediencia mediante la protección de los derechos de los ciudadanos y grupos sociales, en base a los principios establecidos en una constitución jurídica. Todo cuestionamiento de la constitucionalidad de un acto estatal supone, en definitiva, una indagación sobre su legitimidad política, es decir, si ha sido o no legítimo el ejercicio del poder por parte de la autoridad pública.

Por su parte, la función gubernamental tiene a su cargo la definición de la dirección política que se imprimirá y la adopción de las medidas destinadas a realizar esa decisión fundamental. En nuestro sistema constitucional presidencialista, la

¹² Julio Oyhanarte, Poder Político y cambio estructural en la Argentina. Un estudio sobre el estado de desarrollo, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969, pág. 58 y ss.

función gubernamental corresponde –principalmente– tanto al Poder Ejecutivo como a la mayoría legislativa que lo acompaña ordinariamente en el Congreso. El presidente y la mayoría legislativa del partido gobernante son quienes asumen la iniciativa política a fin de desarrollar el programa de gobierno para el que han sido elegidos por el electorado. Estos órganos han de tener a su alcance los medios legítimos que le permitan cumplir aquello para lo que han sido elegidos. Como bien señala el autor a quien seguimos en este punto, *“los elegidos han de poder gobernar”*.

En el seno de la función gubernamental y en relación con un programa de gobierno que se desea instrumentar a través de delegaciones legislativas, cabe distinguir distintos roles a los dos poderes que están principalmente involucrados en ella. El presidente es quien fija el rumbo y propone al Poder Legislativo las medidas que estima convenientes para alcanzar esos objetivos; el Congreso es quien debate y decide si acepta o no las medidas propuestas y luego controla su implementación por parte del Poder Ejecutivo; el presidente es el responsable de la ejecución activa, fiel e inteligente de la política decidida y fijada en el ámbito legislativo.

2. I. La utilización de la delegación legislativa en la instrumentación de los programas de gobierno tras la Reforma Constitucional de 1994¹³

Varios de los puntos principales de los programas de gobierno de los distintos presidentes argentinos que se sucedieron tras la Reforma Constitucional de 1994 se instrumentaron mediante leyes que contenían importantes delegaciones legislativas.

- En diciembre de 1995, cuando el presidente Carlos Menem inicia su segundo período presidencial¹⁴, obtiene del Congreso la sanción de las leyes 24.629, sobre la reforma del Estado II y 24.631, sobre reforma tributaria. Dichas leyes establecieron

¹³ Un elenco aún más completo de todas las leyes que contienen delegaciones legislativas dictadas con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, puede verse en Santiago, Alfonso; Castro Videla, Santiago y Veramendi, Enrique, ob. cit. pág. 274 y ss.

¹⁴ Ya en 1989, en el inicio del primer período del presidente Menem y antes de la Reforma Constitucional de 1994, el Congreso sancionó las leyes 23.696, sobre reforma administrativa y privatización, y 23.697, sobre emergencia y reforma económica, que contenían importantes delegaciones legislativas y fueron la base del programa económico que caracterizó a su gobierno.

importantes delegaciones legislativas en el Presidente para llevar a cabo los objetivos fijados para su segundo período presidencial¹⁵. También, en agosto de 1999, se dictó la ley 25.148 que prorrogó todas las delegaciones legislativas preexistentes a la Reforma Constitucional de 1994, antes de que éstas caducarán de acuerdo a lo previsto en la cláusula transitoria octava.

- En marzo del año 2001, cuando el presidente Fernando De la Rúa intentó relanzar su alicaído gobierno, el Congreso sancionó la ley 25.414 de competitividad con amplias delegaciones legislativas¹⁶. Meses después, se sanciona la ley 25.453 de déficit cero, que otorga amplias facultades al Presidente en el manejo presupuestario¹⁷.

- Tras la crisis del 2001, pocos días después de la asunción del presidente Eduardo Duhalde, en enero de 2002, se sanciona la ley 25.561 de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, que contiene importantísimas delegaciones legislativas para el manejo de la salida de la convertibilidad, pilar de su política económica¹⁸.

¹⁵ La ley 24.629 tenía como objeto “mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento, en las condiciones que se establecen en la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 1996” (art. 6º). Por su parte, la ley 24.631, contenía algunas delegaciones para llevar a cabo una acotada reforma tributaria.

¹⁶ La ley 25.414 de competitividad contenía una amplia delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, principalmente invocando la existencia de una situación de emergencia de carácter económico. Se trata de un supuesto en donde se pudo ver, por primera vez, las amplias posibilidades latentes en el art. 76 en materia de delegación legislativa. En ejercicio de estas facultades delegadas, el Poder Ejecutivo dictó al menos 95 reglamentos delegados en menos de nueve meses, algunos de los cuales fueron declarados inconstitucionales por los tribunales por entender que excedían los límites establecidos en la ley delegante. Antes de que venciera el plazo establecido inicialmente en la ley 25.414, el Congreso la derogó anticipadamente, en diciembre del 2001, por medio de la ley 25.556. Un pormenorizado análisis del funcionamiento de las delegaciones legislativas contenidas en esta ley, puede verse en el Cap. VI del Tratado ..., ob. cit.

¹⁷ La ley 25.453 de déficit cero, sancionada en julio del 2001, contenía una posible delegación de facultades legislativas para la determinación mensual de los montos de las remuneraciones y jubilaciones que debe pagar la Administración Pública.

¹⁸ Esta ley contemplaba una importantísima delegación de facultades legislativas en cabeza del Presidente para reglar los distintos aspectos relativos a la salida de la convertibilidad cambiaria y para enfrentar la gravísima crisis económica y social reinante en ese momento. En ejercicio de estas facultades se dictaron los reglamentos y demás actos normativos relativos a la reprogramación y posterior pesificación de los depósitos bancarios, que provocaron una ola de acciones de amparo sin precedentes en nuestra práctica jurídica. Por medio del artículo 1º de la ley 25.820, dictada en diciembre del 2003, se prorrogó por un año más el plazo de las delegaciones legislativas de la ley 25.561 y se habilitó al Poder Ejecutivo a “dictar disposiciones aclaratorias y reglamentarias sobre situaciones específicas, sustentadas

- Durante la presidencia de Néstor Kirchner se sancionó la ley 25.790 sobre renegociación de los contratos de obras y servicios públicos¹⁹; se dictan sucesivas prórrogas de la ley de emergencia 25.561²⁰; por medio de la ley 25.917, se autoriza de modo permanente al Jefe de Gabinete para reasignar las partidas presupuestarias²¹ y a través de la ley 26.095, se autorizó la creación de cargos específicos para el desarrollo de obras de infraestructura²². Como es sabido, el manejo discrecional de los abundantes ingresos públicos se transformó en una de las herramientas políticas y económicas de este período.

- Durante la primera y segunda presidencia de Cristina Kirchner, el Congreso prorrogó las leyes 25.561, 25.790 y 25.917 del período anterior, que permitieron la

en la doctrina del artículo 1198 y el principio del esfuerzo compartido”. Luego, la ley 25.790, promulgada en octubre del 2003, prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2004 la facultad delegada para la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos establecida en el artículo 9° de la ley 25.561 y reguló otras condiciones y procedimientos a los que la misma estará sujeta. Sin embargo, la emergencia pública declarada por la ley 25.561 continuó siendo prorrogada con modificaciones por el Congreso mediante sucesivas leyes posteriores, hasta la actualidad. Según lo establecido en la ley 26.896, en efecto, la emergencia pública se mantendrá declarada hasta diciembre del año 2015.

¹⁹ La ley 25.790, promulgada en octubre del 2003, que prorroga hasta el 31 de diciembre del 2004 la facultad delegada para la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos establecida en el art. 9° de la ley 25.561 y regula otras condiciones y procedimientos a la que la misma estará sujeta.

²⁰ Por medio del art. 1° de la ley 25.820, dictada en diciembre del 2003, se prorrogó por un año más el plazo de las delegaciones legislativas de la ley 25.561 y se habilitó al Poder Ejecutivo a “dictar disposiciones aclaratorias y reglamentarias sobre situaciones específicas, sustentadas en la doctrina del artículo 1198 y el principio del esfuerzo compartido”.

²¹ Junto a ello, surgió la práctica de subestimar en la ley de presupuesto los ingresos públicos para luego poder asignar el superávit mediante un decreto de necesidad y urgencia. En el año 2005, el 20% de los ingresos públicos había sido asignado por DNU. En el año 2008, por ese procedimiento se asignaron 41.500 millones.

²² La ley 26.095 estableció “cargos específicos” con la finalidad de costear el desarrollo obras de infraestructura para la expansión del sistema de generación, transporte y/o distribución de los servicios de gas natural, gas licuado y/o electricidad.

Su artículo 1 dispuso lo siguiente: *“El desarrollo de obras de infraestructura energética que atiendan a la expansión del sistema de generación, transporte y/o distribución de los servicios de gas natural, gas licuado y/o electricidad, constituye un objetivo prioritario y de interés del Estado nacional”*.

Si bien tales cargos fueron creados por la ley, su artículo 4 delegó en el Poder Ejecutivo la determinación de sus elementos sustanciales. En efecto, esta norma dispuso lo siguiente: *“Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a fijar el valor de los cargos específicos y a ajustarlos, en la medida que resulte necesario, a fin de atender el repago de las inversiones y cualquier otra erogación que se devengue con motivo de la ejecución de las obras aludidas en el artículo 1° de la presente ley”*. Como puede advertirse, la referida norma efectúa una delegación sumamente amplia en el Poder Ejecutivo para la determinación de ciertos elementos esenciales de los “cargos específicos” para el desarrollo de obras de infraestructura.

continuidad de las políticas fijadas en la etapa anterior. También cabe mencionar que, en ejercicio de facultades delegadas por otras leyes, la presidenta dictó la famosa resolución 125 sobre retenciones a la exportación de granos y estableció, a comienzo de su segundo período, el cepo cambiario.

- Durante la presidencia de Mauricio Macri no se establecieron nuevas y específicas delegaciones legislativas, si bien se mantuvo buena parte de las ya existentes.

- En el comienzo de la presidencia de Alberto Fernández, el Congreso dicta la ley 27.541 de solidaridad social y reactivación productiva, conteniendo una amplia delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo²³.

²³ Artículo 1º - Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y deléganse en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Artículo 2º - Establécense las siguientes bases de delegación:

- a) Crear condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos;
- b) Reglar la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos;
- c) Promover la reactivación productiva, poniendo el acento en la generación de incentivos focalizados y en la implementación de planes de regularización de deudas tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) Crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal;
- e) Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos;
- f) Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no trasmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales;
- g) Impulsar la recuperación de los salarios atendiendo a los sectores más vulnerados y generar mecanismos para facilitar la obtención de acuerdos salariales.

3. Las delegaciones contenidas en la Ley de Bases y los decretos delegados dictados en consecuencia

El 27 de junio de 2024, seis meses después del inicio de la presidencia de Javier Milei y luego de numerosos debates y negociaciones, el Congreso sancionó la llamada Ley Bases, con importantes delegaciones en el presidente para el reordenamiento administrativo y puesta en marcha de un plan de privatizaciones de

empresas públicas. En dicha ley, se condensa una parte importante de las reformas que quiere llevar a cabo el actual gobierno²⁴.

²⁴ Entre otras disposiciones de esta ley, pueden mencionarse las siguientes:

Artículo 1º - Declárase la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año. Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades dispuestas por la presente ley, vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases aquí establecidas y por el plazo dispuesto en el párrafo precedente. El Poder Ejecutivo nacional informará mensualmente y en forma detallada al Honorable Congreso de la Nación acerca del ejercicio de las facultades delegadas y los resultados obtenidos.

Artículo 3º- Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso a) del artículo 8º de la ley 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente:

a) La modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; y b) La reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.

Quedan excluidos de las facultades del presente artículo las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan.

El Poder Ejecutivo nacional no podrá disponer la disolución de los siguientes organismos: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” (ANLIS); la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Instituto de la Propiedad Industrial (INPI); el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM); la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN); la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Comisión Nacional de Valores (CNV); el Instituto Nacional Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); la Administración de Parques Nacionales (APN); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Instituto Antártico Argentino (IAA); el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF); el Centro de Investigación Tecnológica de las Fuerzas Armadas (CITEFA); el Instituto Geográfico Nacional (IGN); el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES); el Servicio de Hidrografía Naval (SHN); el Servicio Meteorológico Nacional (SMN); el Instituto Nacional del Agua (INA); el Servicio Geológico-Minero Argentino (SEGEMAR); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD); la Superintendencia de Seguros de la Nación; la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, y aquellos organismos vinculados a la cultura.

En los casos de reorganización, modificación o transformación de la estructura jurídica, centralización, fusión o escisión de los organismos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación, se garantizará el financiamiento para la continuidad de las funciones de dichos organismos en el marco del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030.

Artículo 4° - *Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con las empresas y sociedades contempladas en el inciso b) del artículo 8° de la ley 24.156, además de lo previsto en el artículo 7° de la presente ley:*

- a) *La modificación o transformación de su estructura jurídica; y*
- b) *Su fusión, escisión, reorganización, reconfiguración o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.*

Artículo 5° - *Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos de conformidad con las siguientes reglas, y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición aplicable.*

En el caso de que, por decisión fundada de la autoridad competente, se resolviera liquidar y disolver un fondo fiduciario público y discontinuar con el programa o finalidad para la cual fue creado:

- a) *Si el fondo fuera financiado por una asignación específica de un impuesto coparticipable, aquella se considerará eliminada y el tributo volverá a ser distribuido de conformidad con el régimen establecido por la ley 23.548 y sus normas complementarias y modificatorias;*
- b) *Si el fondo fuera financiado por una asignación específica de un tributo no coparticipable, aquella se considerará eliminada y el tributo volverá a ser destinado al Tesoro Nacional; y*
- c) *Si el fondo fuera financiado por una asignación específica de aportes o recargos obligatorios creados a tal fin, tanto la asignación como los aportes o recargos obligatorios se considerarán eliminados.*

Queda excluido de las facultades de este artículo: el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, creado por la ley 25.565 y ampliado y modificado por ley 27.637.

Artículo 6° - *Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a intervenir, por el plazo previsto en el artículo 1° de la presente ley, los organismos descentralizados, empresas y sociedades mencionadas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156, con exclusión de las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan; la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán" (ANLIS); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y las instituciones de la seguridad social.*

El interventor ejercerá las competencias del órgano de administración y dirección y actuará: (i) conforme a lo ordenado en el acto de intervención dictado por el Poder Ejecutivo nacional; y (ii) bajo la supervisión y control de tutela del ministro bajo cuya jurisdicción el ente actúa.

En caso de intervención en sustitución de las facultades de las asambleas societarias, los síndicos en representación del sector público nacional serán designados por el Poder Ejecutivo, según la propuesta del ministro referido en el párrafo anterior, cuando así corresponda.

Deberá realizarse, al inicio y al final de toda intervención, una auditoría de gestión del organismo respectivo.

Artículo 20 - *Establécense, como bases de las delegaciones legislativas dispuestas en el presente capítulo las siguientes:*

-
- a) Mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común;
 - b) Reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y
 - c) Asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas.

Artículo 161.- Créase el Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad el que, una vez constituido, reemplazará y asumirá las funciones del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), creado por el artículo 54 de la ley 24.065, y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), creado por el artículo 50 de la ley 24.076.

Encomiéndose al Poder Ejecutivo nacional a dictar todas las normas y actos tendientes a hacer efectivo lo dispuesto en el párrafo anterior y a dictar el correspondiente texto ordenado de las leyes 24.065 y 24.076.

Hasta tanto no se constituya el nuevo Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad, los actuales Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) continuarán en ejercicio de sus funciones respectivas.

El nuevo Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad tendrá las atribuciones previstas en los artículos 52 y concordantes de la ley 24.076, y 56 y concordantes de la ley 24.065.

Artículo 162.- Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adecuar, en el plazo dispuesto por el artículo 1º de la presente ley, las leyes 15.336 y 24.065 y la normativa reglamentaria correspondiente conforme a las siguientes bases:

- a) Promover la apertura del comercio internacional de la energía eléctrica en condiciones de seguridad y confiabilidad, con el objeto de lograr la mayor cantidad de participantes en la industria, pudiendo el Estado formular objeciones por motivos fundados técnica o económicamente en la seguridad del suministro;
- b) Asegurar la libre comercialización y máxima competencia de la industria de la energía eléctrica, garantizando a los usuarios finales, la libre elección de proveedor;
- c) Impulsar el despacho económico de las transacciones de energía sobre una base de la remuneración en el costo económico horario del sistema, teniendo en consideración el gasto marginal horario del sistema; y aquél que represente para la comunidad la energía no suministrada;
- d) Adecuar las tarifas del sistema energético sobre la base de los costos reales del suministro a fin de cubrir las necesidades de inversión y garantizar la prestación continua y regular de los servicios públicos conforme los principios tarifarios de las leyes 24.065 y 24.076;
- e) Propender a la explicitación de los diferentes conceptos a pagar por el usuario final, con la expresa obligación del distribuidor de actuar como agente de percepción o retención de los importes a percibir en concepto de energía, transporte e impuestos correspondientes al mercado eléctrico mayorista y al fisco, según corresponda;
- f) Garantizar el desarrollo de infraestructura de transporte de energía eléctrica mediante mecanismos abiertos, transparentes, eficientes y competitivos;
- g) Modernizar y profesionalizar las estructuras centralizadas y descentralizadas del sector eléctrico a fin de lograr un mejor cumplimiento de las funciones asignadas. Para la reorganización del Consejo Federal de la Energía Eléctrica, creado por la ley 15.336, se deberá considerar su funcionamiento como organismo asesor de consulta no vinculante de la autoridad de aplicación a los fines del desarrollo de la infraestructura eléctrica de jurisdicción nacional.

3. I **Análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos delegados del Presidente Javier Milei**

A continuación, desarrollaremos un análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos delegados dictados por el presidente Javier Milei. Se incluyen los decretos delegados que invocaron las delegaciones incluidas en la Ley Bases y otras delegaciones legislativas dispuestas por otras leyes, desde el inicio de la gestión presidencial hasta el 8 de julio de 2025, fecha en que vencieron las delegaciones de la Ley de Bases.

a) *El análisis cuantitativo de los decretos delegados del presidente Javier Milei*

Desde el inicio del mandato del presidente Javier Milei hasta el 8 de julio de 2025 -fecha en la que se venció el plazo para la delegación legislativa-, se han dictado un total de noventa y dos (92) decretos delegados.

Desde la sanción de la Ley Bases el 27 de junio de 2024 el Poder Ejecutivo emitió ochenta y cinco (85) decretos delegados²⁵, de los cuales setenta (70) tienen origen en la Ley Bases, en tanto que quince (15) se fundan otras leyes delegantes, destacándose el Código Aduanero con ocho (8) decretos.

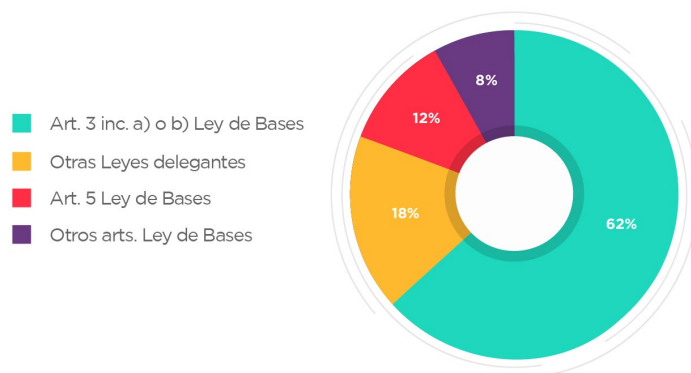
De los datos relevados se descubre un importante impacto desde la sanción de la Ley Bases en la emisión de decretos delegados por parte del presidente Javier Milei. Antes de la sanción de esta ley, el Poder Ejecutivo solamente había dictado siete (7) decretos delegados²⁶, siendo el primer decreto que invoca atribuciones de la Ley de Bases, el decreto 696/24 de fecha 5 de agosto de 2024; en tanto, que la última norma delegada que invocó la atribuciones de referida ley fue el decreto 463/25, dictado el 7 de julio de 2025.

²⁵ A continuación se detallan los decretos delegados: 457/25, 456/25, 455/25, 454/25, 458/25, 459/25, 460/25, 463/25, 462/25, 461/25, 451/25, 450/25, 452/25, 449/25, 447/25, 446/25, 445/25, 442/25, 436/25, 439/25, 437/25, 438/25, 428/25, 429/25, 433/25, 431/25, 415/25, 410/25, 408/25, 395/25, 396/25, 383/25, 373/25, 351/25, 345/25, 344/25, 342/25, 341/25, 333/25, 339/25, 312/25, 311/25, 305/25, 304/25, 274/25, 236/25, 234/25, 205/25, 216/25, 207/25, 144/25, 115/25, 117/25, 116/25, 105/25, 68/25, 55/25, 50/25, 49/25, 38/25, 18/25, 13/25, 6/25, 1109/24, 1110/24, 1094/24, 1085/24, 1048/24, 1039/24, 1037/24, 1020/24, 1018/24, 985/24, 953/24, 891/24, 888/24, 847/24, 19/24, 777/24, 779/24, 749/24, 724/24, 696/24, 642/24 y 557/24.

²⁶ Estos decretos delegados son 385/2024, 134/2024, 84/2024, 14/2024, 9/24, 72/2023 y 29/2023.

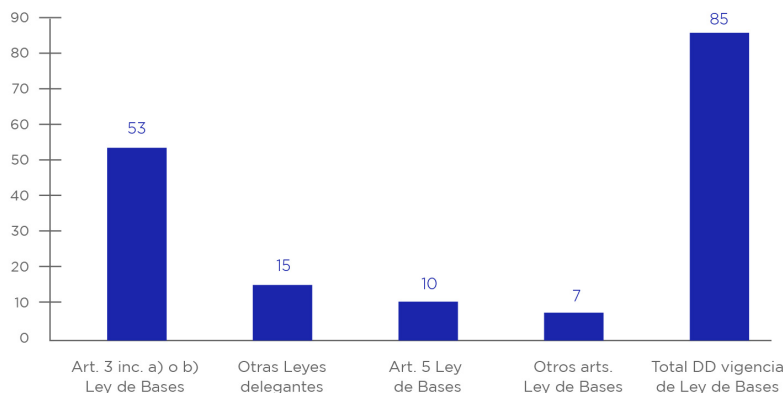
En el siguiente gráfico podemos observar la distribución de decretos de acuerdo a las delegaciones acordadas por la Ley Bases:

Decretos delegados a partir de la Ley de Bases



En el cuadro se distingue la cantidad de decretos delegados dictados invocando la atribución de los artículos de la Ley Bases y de otras leyes delegantes:

Decretos delegados



De los datos relevados por el ODCL se puede ver que de las diversas delegaciones que contenía la Ley Bases, el 62 % de los decretos delegados se dictaron invocando las atribuciones contenidas en los inc. a) o b) del artículo 3°.

Asimismo, si contabilizamos las delegaciones de esta misma ley previstas por el artículo 5°, se observa que 12 % de los decretos se asientan en estas facultades. En

tanto, el resto de las delegaciones contenidas en la Ley Bases sólo representan el 8 % de decretos dictados por esta administración.

Por otro lado, también se destaca la existencia de otros decretos delegados que invocaron delegaciones contenidas en otras leyes, que sirvieron de sustento para para un 18 % de los decretos emitidos por el presidente Javier Milei. Se relevaron quince (15) decretos delegados, de los cuales ocho (8) de los mismos invocaron facultades previstas en el Código Aduanero.

b) El análisis temático de los decretos delegados del presidente Javier Milei

Como se expresó anteriormente, desde el inicio del mandato del presidente Javier Milei hasta el 8 de julio de 2025, se han dictado un total de noventa y dos (92) decretos delegados. Estos decretos se clasifican principalmente en las siguientes áreas temáticas: economía, que incluye comercio exterior, fondos públicos, impuestos, régimen promocional y deuda pública; energía e infraestructura; administración pública que comprende principalmente normas sobre la transformación del estado en diversos aspectos; laboral y seguridad social, así como también defensa y seguridad.

1) Economía

En materia económica desde el inicio de la gestión del presidente Javier Milei se dictaron treinta y cinco (35) decretos en ejercicio de facultades delegadas. Entre ellos, vemos que doce (12) decretos regulan aspectos del comercio exterior y regulaciones aduaneras, once (11) decretos recaen sobre disolución de Fondos Públicos, seis (6) decretos se relacionan a aspectos tributarios, cinco (5) recaen sobre regímenes promocionales y un (1) decreto dispone cuestiones referidas a deuda pública.

a) Comercio Exterior

El presidente dictó una serie de doce (12) decretos delegados relacionados con diferentes aspectos del comercio exterior y las regulaciones aduaneras. Entre ellos, se encuentran el decreto 9/24, que regula el derecho de exportación; el decreto 557/24, que establece reintegros lácteos; y el decreto 642/24, que trata sobre la importación de billetes. Además, se dictaron el decreto 779/24, referente a las importaciones

temporarias; y los decretos 38/25 y 49/25, que abordan los derechos de exportación y de importación extrazona, respectivamente.

Otros decretos son el 236/25, que regula el derecho de exportación extrazona; el 305/25, que trata sobre el derecho de exportación para productos industriales; y el 333/25, que también regula la exportación extrazona de productos electrónicos.

Asimismo, se encuentran el decreto 395/25, relacionado con los derechos de importación para investigaciones científicas; el decreto 431/25, que establece habilitaciones para la importación de pilas y baterías; y finalmente, el decreto 439/25, que regula los derechos de exportación en el marco del Arancel Común.

b) Fondos públicos

El Poder Ejecutivo dictó una serie de once (11) decretos relacionados con la disolución de diversos fondos públicos, todos ellos dictados en el marco de las facultades de la Ley Bases. A continuación, se presenta un resumen ordenado de estos decretos:

El decreto 985/24 disuelve el Fondo Fiduciario de Capital Social; el decreto 1018/24, disuelve el Fondo Fiduciario Público ProCreAr; y el decreto 1048/24, que establece la disolución de varios fondos fiduciarios en general. Además, el decreto 888/24 disuelve el Fondo Nacional de Emergencias, el Fondo Fiduciario Progresar y el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

En el año 2025, se dictaron otros decretos, como el 6/25, que disuelve el Fideicomiso “PRODAF”, el Fondo Fiduciario del Servicio Universal y el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social; el 144/25, que establece la disolución de diversos fondos; y el 234/25, que disuelve el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.

Asimismo, el decreto 312/2025 disuelve el Fideicomiso de Administración Financiero “Fondo de Integración Urbana” (FISU) y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica. Otros decretos relevantes son el decreto 415/25, que disuelve fondos fiduciarios destinados a financiar obras viales y subsidios de gas; el decreto 437/25, que disuelve el Fondo Nacional para la Construcción de Viviendas de Servicio para el Personal Militar, de Gendarmería Nacional, de Prefectura Naval Argentina y de la Policía Aeronáutica Nacional; y finalmente, el decreto 463/25, que

disuelve el Fondo de Infraestructura Regional, el FONDEP, el Fondo de Manejo del Fuego y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo.

c) Impositivos

El Poder Ejecutivo dictó una serie de seis (6) decretos delegados en el ámbito tributario, los cuales reflejan las diferentes medidas adoptadas en materia de impuestos. A continuación, se presenta un resumen de los principales decretos relacionados con impuestos:

El decreto 29/23 aprueba la suba del Impuesto PAIS para importaciones. El decreto 14/24 establece el alcance del Impuesto PAIS a las operaciones de importación de zonas francas. El decreto 84/24 modifica las bases imponibles en los Impuestos Internos para los autos. El decreto 385/24 amplía el alcance del Impuesto PAIS para quienes accedan a la compra de dólar para girar utilidades, dividendos y suscribir Bopreal para importaciones. El decreto 777/24 reduce la alícuota del Impuesto PAIS para las operaciones de compra de billetes y divisas en moneda extranjera efectuadas por residentes en el país para el pago de obligaciones por comercio exterior. Finalmente, el decreto 50/25 establece una reducción de las alícuotas en el artículo 39 de la Ley de Impuestos Internos.

En particular, vemos que en el año 2024 se emitieron cuatro (4) decretos, relacionados con el impuesto PAIS, en el marco de las atribuciones que le confirió al Presidente de la Nación la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (Ley 27.541).

d) Régimen Promocional

En el marco de las políticas económicas y de promoción, el Poder Ejecutivo ha dictado diversos decretos que modifican y/o eliminan diversos programas específicos.

En primer lugar, el decreto 1091/24 disuelve el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, así como el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito y elimina el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. Estas medidas representan una reestructuración en el ámbito del microcrédito y la economía social. Asimismo, el decreto 408/25 disuelve los programas de Promoción Agropecuaria dirigidos a los sectores ovino, caprino, búfalo y gusano de seda, eliminando así incentivos específicos en estas áreas productivas.

En este mismo sentido, encontramos el decreto 429/25 que deroga la Ley de Fomento a la Producción Algodonera, lo que implica la suspensión o modificación de las políticas de apoyo a dicho sector; y el decreto 449/205, que modifica el Régimen de Inversiones Mineras.

Por otro lado, en relación a las promociones de inversiones, el Poder Ejecutivo también dictó el decreto 749/24, que reglamenta el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), establecido por la Ley 27.742. Esta normativa busca promover y facilitar la inversión en proyectos de gran escala, ofreciendo incentivos específicos para potenciar el desarrollo económico.

e) Deuda Pública

Desde su asunción el 10 de diciembre, el presidente ha dictado un decreto delegado relacionado con la Deuda Pública. Además, ha emitido otros decretos de necesidad y urgencia sobre este tema, como se detalla en el informe del ODCL “*DNU sobre deuda pública: ¿cómo fue la práctica institucional hasta ahora?*”²⁷. El decreto 72/23 específicamente establece un mecanismo de dación en pago mediante la entrega de ciertos bonos o títulos emitidos por el Banco Central de la República Argentina, con el fin de cancelar obligaciones impositivas y aduaneras, excluyendo los recursos de la Seguridad Social.

2) Energía e infraestructura

En el ámbito de la energía, se han implementado cuatro (4) modificaciones normativas mediante diferentes decretos delegados. El decreto 446/25 modifica la ley que regula la distribución del gas licuado de petróleo en el país, buscando ajustar las condiciones de distribución y comercialización; el decreto 450/25 que reglamenta aspectos relacionados con el transporte, la distribución y la generación de energía eléctrica, estableciendo nuevas directrices para la prestación de estos servicios. Además, el decreto 451/25²⁸ regula aspectos sobre la regulación del servicio público de transporte y distribución de gas natural, buscando mejorar la eficiencia y la regulación en este sector. Finalmente, el decreto 452/25 crea el Ente Nacional

²⁷ Disponible en la página del ODCL, ver: [DNU sobre deuda pública: ¿cómo fue la práctica institucional hasta ahora?](#)

²⁸ El Decreto 415/25 podría también encuadrarse dentro de la categoría de “energía e infraestructura”, pero consideramos que esta la sustancia de norma se adecua mejor a la clasificación de *Fondos Públicos*”.

Regulador del Gas y la Electricidad, organismo encargado de supervisar y regular estos servicios públicos, fortaleciendo la institucionalidad en el sector energético.

En cuanto a *infraestructura*, el decreto 1109/24 dispuso la eliminación del Registro Único de Transporte Automotor (RUTA), una medida que impacta en la regulación y control del transporte terrestre en el país.

3) Administración Pública

En materia de la administración pública los decretos delegados fueron dictados por el Poder Ejecutivo invocando la Ley Bases, y por razones de una mejor individualización, realizamos una subcategorización general sobre la Transformación del Estado.

a) Transformación del Estado

Los decretos delegados dictados en el marco de la Ley de Bases, que han tenido por objeto principal la transformación del estado, fueron sub clasificaremos en cinco (5) materias distintas. En primer lugar, las transformaciones del estado que dispusieron disoluciones, creaciones y/o reorganización de organismos públicos, en segundo lugar, la transformación del estado en materia de Derechos Humanos; en tercer lugar, la transformación del estado en materia de empresa y sociedades del Estado; en cuarto lugar, la transformación del estado en relación a la Unidad de Información Financiera (UIF), y en último lugar, la transformación del Estado en materia de desregulación

1. Las transformaciones del estado que dispusieron disoluciones, creaciones y/o reorganización de organismos públicos

En este apartado veremos las reformas a la administración pública²⁹ que se realizaron vía los decretos delegados, bajo el marco de la Ley de Bases, que institucionalizaron diversas medidas que implican la disolución, creación y reorganización de organismos y entidades estatales.

Los decretos 953/24 y 1110/24 disolvieron la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - en un proceso de reestructuración del sistema tributario y aduanero - y derogaron los artículos 40 y 44 de la Ley 13.577 de la Ley de Obras Sanitarias de la Nación, respectivamente. En tanto, que el primero de estos decretos, además creó la

²⁹ Las acciones que promovieron los decretos delegados buscan optimizar la estructura del Estado, reducir la duplicidad de funciones y adaptar las instituciones a las nuevas prioridades gubernamentales.

Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) y en el ámbito de la organización interna, el decreto 13/25 aprobó la estructura orgánica de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

Asimismo, el decreto 1020/24 dispuso la disolución del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, mientras que el decreto 55/25 disolvió el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), el Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo y el Fondo de Financiamiento. En materia de contrataciones públicas, el decreto 105/25 modifica el sistema de inscripción y registro de los contratantes del Estado, estableciendo un régimen común como también la misma obligación de presentación de documentación a los contratantes. La reorganización de instituciones culturales quedó reflejada en el decreto 345/25, que fusiona diversos institutos nacionales y comisiones relacionadas con la cultura y la historia, entre ellas el Instituto Nacional del Teatro, el Instituto Nacional Sanmartiniano, el Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón, la Comisión Nacional de Monumentos, la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, así como los institutos Yrigoyeneano y Juan Manuel de Rosas.

Por otro lado, en el ámbito de la ciencia y tecnología, el decreto 351/25 transformó el Banco Nacional de Datos Genéticos en un organismo dependiente de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. En tanto, el decreto 396/25 dispone la transformación del Instituto Nacional del Agua (INA) y fusión de diversos organismos – el Instituto Nacional de Prevención Sísmica y el Servicio Geológico Minero Argentino - en la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía.

Además, continuando la transformación del estado, el decreto 436/25 eliminó las Jornadas Obligatorias en educación vial y violencia de género; el decreto 447/25 dispuso la reestructuración de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Investigación; el decreto 458/25 disolvió el instituto Nacional de Medicina Tropical; el decreto 459/25 dispone la creación de la Administración Nacional de Establecimientos de Salud (ANES), que fusionó cinco hospitales descentralizados y disolvió otros institutos relacionados con enfermedades cardiovasculares y cáncer; el decreto 460/25 que deja sin efecto la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de constituir Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad.

Por último, el decreto 461/25 se reestructuraron organismos vinculados a transporte y seguridad vial, como la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la Dirección Nacional de Vialidad; y el decreto 462/25, que produjo importantes modificaciones y transformaciones; en primer lugar, se dispone la disolución de la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (ARICCAME), el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Comisión Nacional de Semillas, Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), y se transforma o reubica funciones de otros organismos; también se eliminan estructuras intermedias y se reemplazan por Autoridades de Aplicación dentro de distintas Secretarías y Ministerios, con foco en centralizar regulaciones y control en el marco de leyes existentes; en segundo lugar, en materias regulatorias, se asignan a Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y al Ministerio de Economía roles como Autoridades de Aplicación; y por último, se establecen dispositivos de transición y disolución diversos organismos, entre ellos los relativos a la transformación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y se ordena su transformación o su sustitución por estructuras dentro de Secretarías específicas; y asimismo, el decreto dispone otras normas con fines de reorganización de bienes y personal.

2. Las transformaciones del estado en materia de Derechos Humanos

En el marco de la ley de bases, se dictaron una serie de decretos que, si bien están relacionados con la transformación del Estado, también modificaron organismos y programas vinculados directamente a los Derechos Humanos. Entre estos decretos se encuentran el 696/24, que disolvió el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); el 819/24, que modificó la conformación de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE); el 344/25 que asignó al Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos las funciones del Archivo Nacional de la Memoria y del Museo de Sitio ESMA; el 373/25, que introdujo cambios en la asistencia a las personas en situación de calle; y el 438/25, que dispuso la transformación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en una unidad organizativa que se incorporó a la estructura de la Vicejefatura de Gabinete del Interior.

3. Las transformaciones del estado en materia de empresa y sociedades del Estado

Existen cinco (5) decretos que disponen transformaciones en sociedades anónimas. El decreto 115/25 que transforma al Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con terminales en Punta Loyola y Río Gallegos en Sociedad Carboeléctrica Río Turbio Sociedad Anónima; el decreto 117/25 dispone que la Empresa del Estado COVIARA se transforme en una Sociedad Anónima Unipersonal y el decreto 116/25 que dispone la transformación del Banco de la Nación Argentina en Banco de la Nación Argentina Sociedad Anónima (BNA S.A.), y el decreto 205/25, que transfiere los bienes esenciales para la explotación del establecimiento minero que componen el Establecimiento Minero Capillitas de titularidad de Fabricaciones Militares Sociedad del Estado a Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado, 442/25 dispone la reconfiguración estructural y operativa de Casa de Moneda S.A.U.

4. Las transformaciones del estado en relación a la Unidad de Información Financiera

En relación a la Unidad de Información Financiera (UIF) el PEN dictó dos (2) normas. El decreto 891/24, que modifica la Ley 25.246 que creó la Unidad de Información Financiera - UIF-, y el decreto 274/25, que aprueba nuevas disposiciones sobre competencia de la UIF, disponiendo que no podrá ser querellante en causas de corrupción y lavado de activos.

5. Las transformaciones del estado en materia de desregulación

En tanto, en materia de desregulación el ejecutivo dictó siete (7) decretos. Estos son los decretos 207/25 sobre la Sociedad Argentina de Autores y la fiscalización; 216/25 sobre la disolución de Comité Interministerial y aspectos de referidos al turismo; 428/25 que modificó el régimen sobre desarmaderos de automotores y 1037/24 sobre la Circulación de Bienes Culturales. Además, encontramos el decreto 339/25, que deroga parcialmente las Leyes 24.467 y 25.872, en lo relativo a la creación de redes de asistencia, programas de formación, desarrollo de proveedores, promoción de exportaciones, consorcios de exportación, certificación de calidad, y sistemas de información MIPyME y del Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven; el decreto 410/25 que deroga la Ley 17.606 sobre la

Obligatoriedad de Inscripción de Establecimientos dedicados a la Producción o Venta de Plantas, y por último, el decreto 433/25³⁰ que establece el régimen de Simplificación de licencias de servicios TIC.

4) Laboral y seguridad social

Al amparo de las facultades delegadas por la Ley de Bases, sobre materias de derecho laboral y gremial, el ejecutivo dictó tres (3) decretos. Estos son: el decreto 847/24, dispone aspectos sobre la modernización laboral, el decreto 341/25 se dispone el traslado al Consejo Federal de Educación la negociación salarial con los gremios docentes, y el decreto 342/25 que modifica la Ley de Asociaciones Sindicales para restringir la intervención del Estado en los procesos electorales de los gremios.

En tanto, en materia de seguridad social³¹, el Ejecutivo dictó diversos decretos delegados, entre ellos el 1039/24 sobre el Fondo de Garantía; el 134/24, que prorroga la reducción de las contribuciones patronales para los establecimientos educativos de gestión privada; el 1085/24 que extiende el programa Puente al Empleo hasta diciembre de 2026 para que beneficiarios sociales consigan trabajo formal; el 18/25, que modifica el funcionamiento, las facultades y las competencias de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal; el 68/25, que invocando el artículo 24 de la Ley 27.541, que prorroga nuevamente la suspensión de las contribuciones patronales para los establecimientos educativos de gestión privada; y por último, el decreto 311/25, que transfiere el régimen previsional del Cuerpo de Guardaparques Nacionales a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

5) Defensa y Seguridad

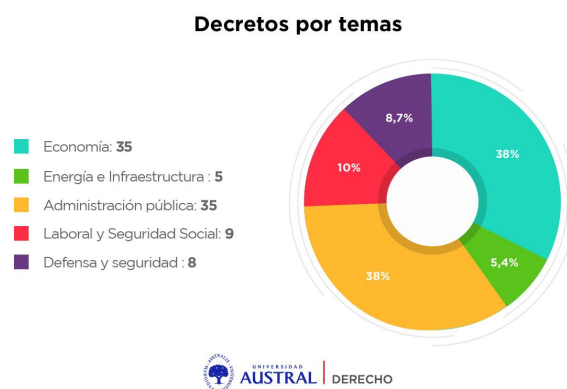
³⁰ Asimismo, el decreto delegado 433/25, también tiene impacto en la materia de Libertad de Expresión, ya que dispone un régimen de Simplificación de licencias de servicios TIC.

Sin embargo, nos inclinamos en la nuestra clasificación por el aspecto desregulatorio debido a que consideramos que lo caracteriza en primer término. Esto se evidencia en las modificaciones a las Leyes 26.522 y 27.078, que tienen como objetivo agilizar y simplificar los procedimientos administrativos para el otorgamiento de licencias de servicios de radiodifusión por suscripción, integrados dentro de los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Es por esta razón, que se eliminó el mecanismo de oposición que demoraba los registros y se redefinieron restricciones y obligaciones para los prestadores vinculados a servicios públicos.

³¹ Sobre este aspecto también el PEN dictó el decreto 437/25 que disolvió el Fondo Nacional para la Construcción de Viviendas de Servicio para el Personal Militar, de Gendarmería Nacional, de Prefectura Naval Argentina y de la Policía Aeronáutica Nacional.

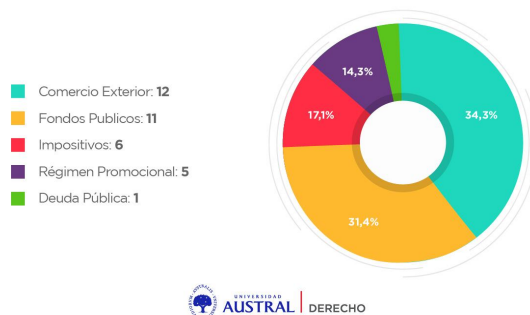
En materia de defensa y seguridad invocando las facultades de la Ley Bases se dictaron ocho (8) decretos delegados, entre ellos el 724/24 que modifica las leyes orgánicas de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina; el 304/25 que establece que el Registro Nacional de Datos Genéticos Vinculados con la Investigación Criminal funcionará en el ámbito del Ministerio de Seguridad Nacional; el 383/25 que aprueba el Estatuto de la Policía Federal Argentina y su proceso de Reforma y Modernización; el 445/25 que dispone la transformación de la Agencia Nacional de Materiales Controlados en el Registro Nacional de Armas; el 454/25 que aprueba el Estatuto de la Gendarmería Nacional Argentina; el 455/25 que aprueba el Estatuto del Servicio Penitenciario Federal, el 456/25 que modifica la Ley de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; y por último, el decreto 457/25 que actualiza el texto de la Ley General de Prefectura Naval Argentina.

En el siguiente gráfico podemos observar la distribución de decretos delegados de acuerdo a la clasificación por tema dictados desde el inicio de la gestión del presidente Javier Milei hasta el 8 de julio de 2025, fecha en que vencieron las facultades delegadas de la ley bases.

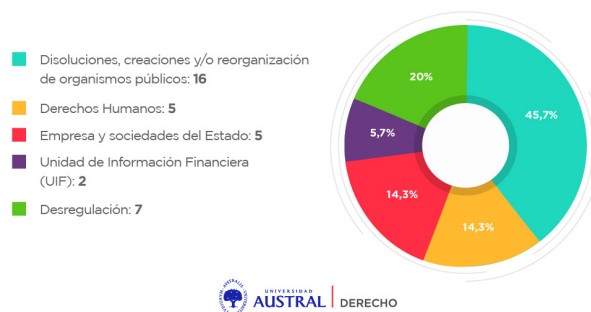


A continuación, veremos una subclasificación de los decretos sobre economía y administración del estado, más precisamente sobre la transformación del estado.

Decretos en materia economía



Decretos sobre materia de administración pública y transformación del estado



De los datos relevados por el ODCL y la clasificación temática se evidencia que existe un núcleo principal sobre la totalidad de decretos delegados de la presidencia de Javier Milei que engloban temas sobre economía y administración pública, los que representan 76 % de las normas dictadas. Los otros decretos delegados se dividen en temas de materia laboral y seguridad social, energía e infraestructura y defensa y seguridad, representando el 10 %, 5,4 % y el 8,7 %, respectivamente, de las normas dictadas bajo las atribuciones conferidas por la Ley de Bases.

En materia económica la mayor cantidad de decretos representan aspectos relacionados al comercio exterior y temas aduaneros, que asciende a un 34,3 %, y en segundo lugar, encontramos una serie de decretos que reestructuran y/o disuelven

diversos Fondos Públicos, que representan 31,4 %. En tanto, que los restantes decretos representan el 34,3 %, y se distribuyen entre decretos referidos a la materia impositiva, deuda pública y a los regímenes promocionales.

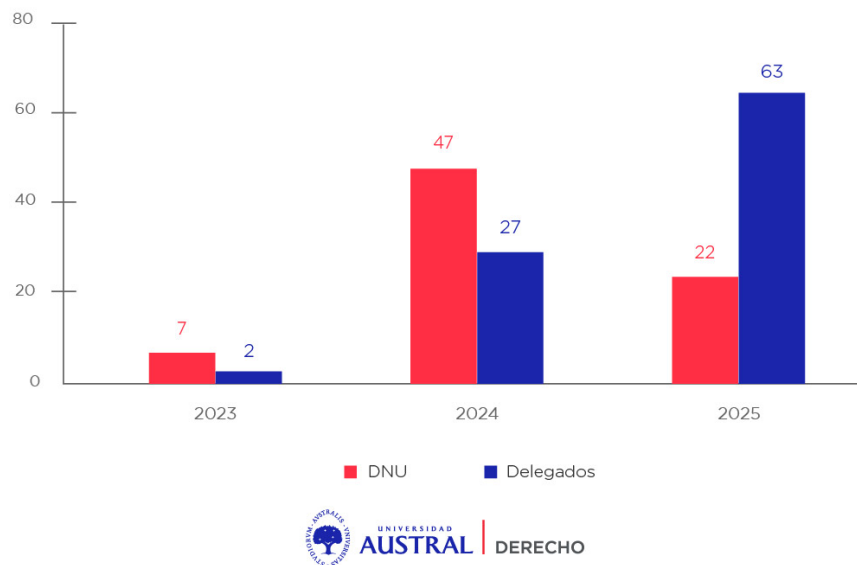
Terminan de configurar el núcleo principal de decretos delegados dictados por el presidente Javier Milei los relacionados a la materia de la administración pública, más específicamente referidos a la transformación del estado. Esta clase de decretos se descomponen en cinco subtemas. El primero de los temas representa una de las banderas del gobierno que se refiere a la transformación del estado en materia de disoluciones, creación y reorganización de organismo públicos, que ascienden a un 45,7 % de los decretos; en segundo lugar encontramos a los decretos que tienen impacto en materia de desregulación, que representan 20 %; en tercer lugar encontramos empatados a los decretos que transforman las empresas y sociedades del estado y los referidos a la materia de derechos humanos, que ascienden a un 14,3 % respectivamente; y se completa el listado con los decretos sobre la UIF que representan un 5,7 %.

I. c) Comparación de los decretos delegados y los decretos de necesidad y urgencia durante la presidencia de Javier Milei

En este apartado se compara la cantidad de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados dictados desde el 10/012/2023 hasta el 8/07/2025 dictados por el presidente Javier Milei.

A la fecha de cierre de este trabajo se habían dictado ciento sesenta y ocho (168) decretos (entre DNU y DD), los que deben ser sometidos al control parlamentario.

Detalle por año y tipo de los decretos dictados por Javier Milei



Los datos relevados muestran que el presidente Javier Milei en el año 2023 dictó siete (7) decretos de necesidad y urgencia y dos (2) decretos delegados, el año 2024 dictó siete (47) decretos de necesidad y urgencia y veintisiete (27) decretos delegados, y hasta el 07 de agosto del año 2025, emitió veintidós (22) decretos de necesidad y urgencia y sesenta y tres (63) decretos delegados.

Se puede observar un incremento de los decretos delegados respecto a los decretos de necesidad y urgencia durante el año 2025. Mientras que durante el año 2024 los decretos de necesidad y urgencia representaron el 64% de la suma de ambos tipos de decretos, durante el transcurso del 2025 (hasta el 8 de julio) el porcentaje cayó al 26%.

4. La práctica de la actividad normativa del Poder Ejecutivo Nacional

4.1 Análisis cuantitativo de decretos a la luz de la práctica por cada Presidente

En este apartado se actualizarán los datos relevados oportunamente por Alfonso Santiago, Enrique Veramendi, Santiago M Castro Videla³² y el ODCL³³, sobre la práctica del Poder Ejecutivo nacional respecto a los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial de leyes. Asimismo, el informe focaliza los datos relacionados tanto con los decretos de necesidad y urgencia como con los decretos delegados específicamente

a) La práctica del Poder Ejecutivo en materia de decretos de necesidad y urgencia desde la reforma constitucional de 1994.

En este apartado, nos detendremos sucintamente, a actualizar los datos relevados en otras oportunidades³⁴ por este ODCL sobre la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que responden a una práctica presidencial. En función de ello, es que en aquí detallaremos la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por cada presidente desde la incorporación de este instrumento al texto de la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (artículo 99, inciso 3º), que entró en vigencia el 24/08/1994 hasta el 8/07/2025.

En dicho lapso se dictaron un total de novecientos cincuenta y seis (956) decretos de necesidad y urgencia.

A continuación, se realiza el detalle completo de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por orden cronológico por cada presidente:

- Carlos MENEM (Ago. 1994 - dic. 1999): 101 (ciento uno) DNU;
- Fernando DE LA RÚA (Dic. 1999 - Dic. 2001): 53 (cincuenta y tres) DNU;
- Alberto RODRÍGUEZ SAÁ (Dic. 2001 - Dic. 2001): 6 (seis) DNU;

³² Alfonso Santiago (h), Enrique Veramendi, Santiago M Castro Videla, ob. cit, pág. 218 y ss.

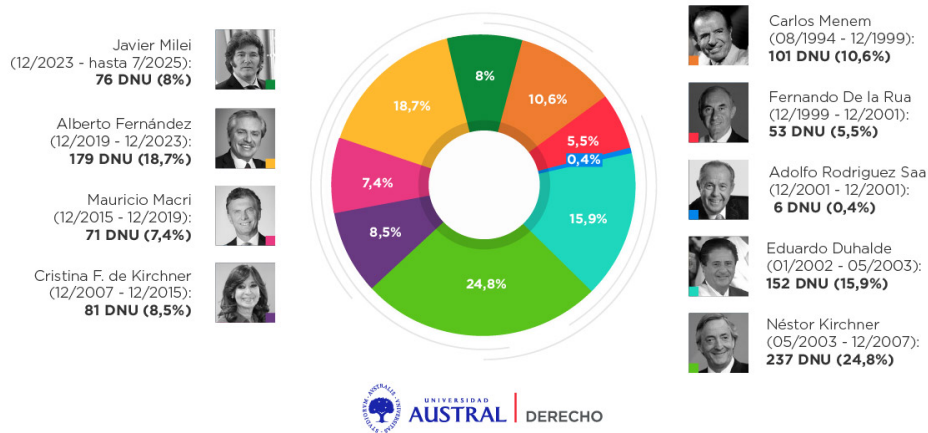
³³ Ver [Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo \(ODCL\) – Universidad Austral](#)

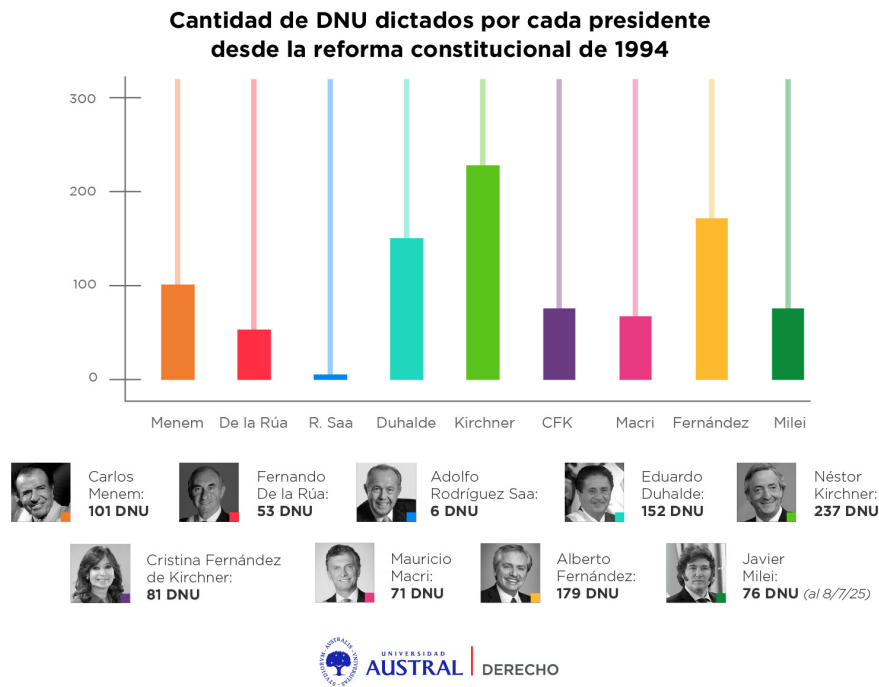
³⁴ En el informe del 23/09/2024, [Los DNU en la práctica de los últimos 30 años: balance a propósito de un rechazo histórico](#) y el informe del 10/12/2023, [Balance comparativo de los DNU desde 1994 hasta el fin del mandato de Alberto Fernández \(10 de diciembre de 2023\)](#)

Se pueden consultar en la página del [Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo \(ODCL\) – Universidad Austral](#)

- Eduardo DUHALDE (Ene. 2002 - May. 2003): 152 (ciento cincuenta y dos) DNU;
- Néstor KIRCHNER (May. 2003 - Dic. 2007): 237 (doscientos treinta y siete) DNU;
- Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (Dic. 2007 - Dic. 2015): 81 (ochenta y uno) DNU;
- Mauricio MACRI (Dic. 2015 - Dic. 2019): 71 (setenta y uno) DNU
- Alberto FERNÁNDEZ (Dic. 2019 – Dic. 2023): 179 DNU.
- Javier MILEI (Dic. 2023 - hasta el 8/07/2025): 76 DNU.

Cantidad de DNU por Presidente desde la Reforma Constitucional de 1994

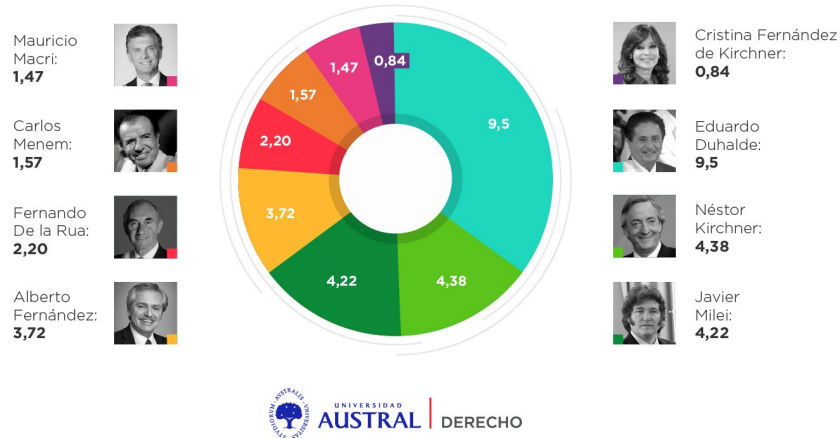




Ahora bien, si se considera la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por cada presidente, pero en relación a la cantidad de meses en ejercicio de su respectivo mandato presidencial, la tasa promedio mensual aproximada de decretos de necesidad y urgencia dictados por cada presidente, de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

1. Eduardo DUHALDE (Ene. 2002 - May. 2003): 9,5 DNU promedio por mes;
2. Néstor KIRCHNER (May. 2003 - Dic. 2007): 4,38 DNU promedio por mes;
3. Javier MILEI (Dic. 2023 - hasta el 8/07/2025): 4,22 DNU promedio por mes;
4. Alberto FERNÁNDEZ (Dic. 2019 - Dic. 2023): 3,72 DNU promedio por mes;
5. Fernando DE LA RÚA (Dic. 1999 - Dic. 2001): 2,2 DNU promedio por mes;
6. Carlos MENEM (Ago. 1994 - Dic. 1999): 1,6 DNU promedio por mes;
7. Mauricio MACRI (Dic. 2015 - Dic. 2019): 1,47 DNU promedio por mes;
8. Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (Dic. 2007 - Dic. 2015): 0,84 DNU promedio por mes.

Promedio mensual de DNU por Presidente desde Agosto de 1994



Desde el 24/08/1994 hasta el 08/07/2025, (casi un año y seis meses del mandato presidencial de Javier Milei) se dictaron un total de novecientos cincuenta y seis (956) decretos de necesidad y urgencia.

Si ese total se divide por 31 años transcurridos desde la reforma constitucional hasta hoy, el promedio anual aproximado es de 30,8 DNU por cada año transcurrido durante el período relevado.

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 Fernández, con 179 (ciento setenta y nueve) DNU; y (3) tercero Eduardo Duhalde, con 152 (ciento cincuenta y dos) DNU.

Por último, el presidente Javier Milei desde el 10 de diciembre de 2023 hasta el 08/07/2025, transcurrieron dieciocho (18) meses de su mandato, habiendo dictado en este lapso parcial de tiempo 76 (setenta y seis) DNU.

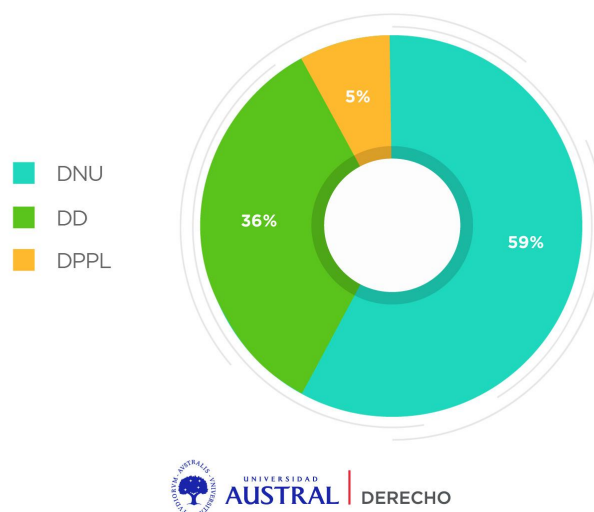
b) La práctica del Poder Ejecutivo en materia de decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial de leyes desde la constitución de la Comisión Bicameral Permanente

En este apartado consideraremos exclusivamente las cifras que arrojan el período que comprende la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006,

particularmente, desde el 15/10/2006, que es la fecha en la que la Comisión Bicameral Permanente comenzó a funcionar, hasta la fecha de cierre del informe.

En este lapso, el Poder Ejecutivo nacional dictó un total de cuatrocientos veintinueve (429) decretos de necesidad y urgencia, doscientos cincuenta y siete (257) decretos delegados y treinta y cuatro (34) decretos de promulgación parcial de las leyes, que fueron remitidos a la CBP.

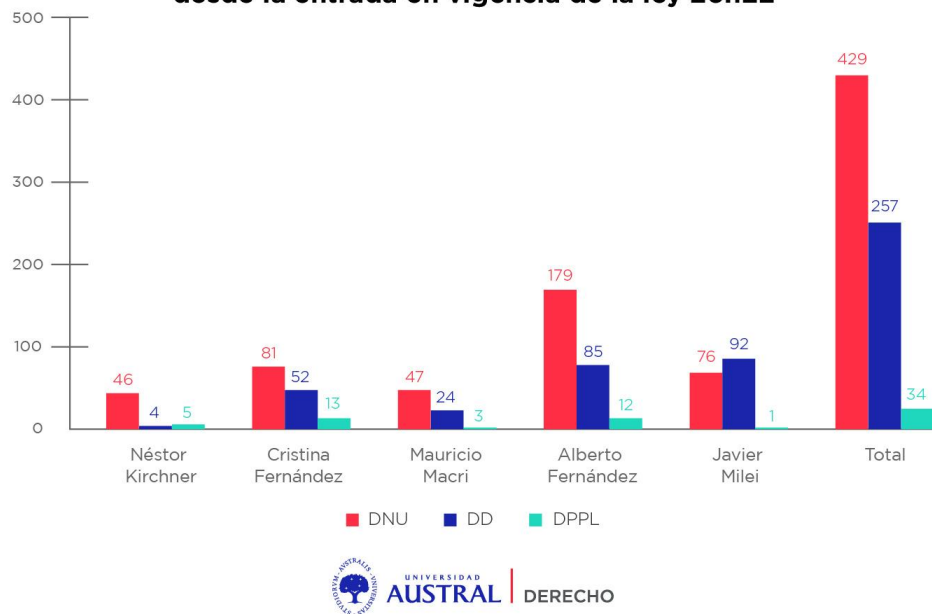
Porcentajes de tipos de Decretos desde la Ley 26.122



La totalidad de decretos dictados durante el período detallado arroja un total de setecientos veinte (720) decretos alcanzados por el control legislativo previsto por la Ley 26.122. Así, vemos que el 59 % de ellos fueron decretos de necesidad y urgencia, mientras que 36 % fueron decretos delegados, y el 5 % corresponden a los decretos de promulgación parcial de las leyes.

Esto último se expresa en el siguiente gráfico, donde efectuamos un detalle de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122, por tipo de decreto y por presidente.

Detalle (por Presidente) de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122

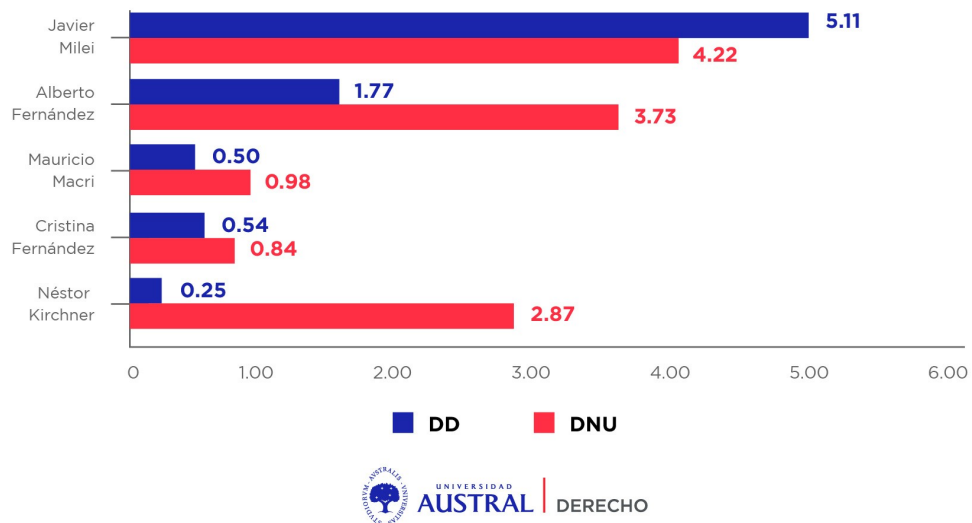


La totalidad de decretos dictados por el Poder Ejecutivo, que fueron remitidos a la CBP, se descomponen en cuatrocientos veintinueve (429) decretos de necesidad y urgencia, en doscientos cincuenta y siete (257) decretos delegados y treinta y cuatro (34) decretos de promulgación parcial de leyes.

Del gráfico anterior se desprende un fuerte incremento de decretos desde la presidencia de Alberto Fernández hasta la fecha. Los datos recolectados revelan un incremento del 280,85 % de decretos de necesidad y urgencia y del 254,16 % de decretos delegados comparando las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández, y un aumento de 61,7 % de decretos de necesidad y urgencia y 283,33 % de decretos delegados entre las presidencias de Mauricio Macri y los primeros 18 primeros meses de la presidencia de Javier Milei.

En el siguiente gráfico puede verse la *evolución del promedio mensual de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados* dictados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 26.122.

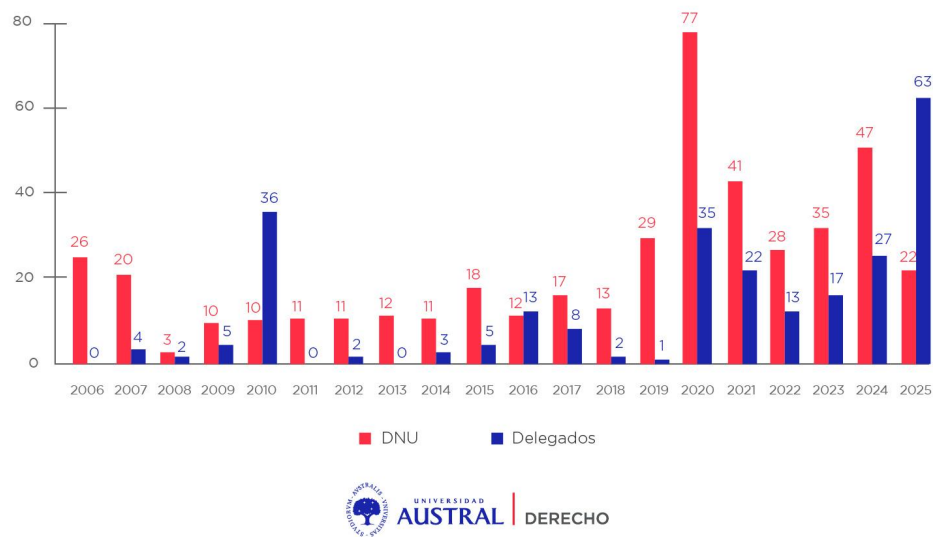
Promedio mensual DNU y DD a partir de a entrada en vigencia de la Ley 26.122



c) La práctica del Poder Ejecutivo en materia de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados clasificados por año durante el periodo 2006-2025

Por otra parte, en el gráfico efectuamos un detalle por año y tipo de decreto dictado desde la entrada en vigencia de la ley 26.122, que permite advertir cuáles fueron los años del período considerado en que más se recurrió al dictado de cada uno de ellos:

Detalle por año y tipo de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122



El gráfico permite observar que en los años en que el oficialismo tuvo mayoría en las Cámaras del Congreso (2006-2009 y 2011-2015), la tendencia fue utilizar en mayor medida los decretos de necesidad y urgencia, lo que contrasta con el escaso recurso por el Poder Ejecutivo al dictado de decretos delegados en esos períodos. En cambio, en los años en que existió paridad en la representación de las fuerzas políticas en el Congreso, se observa una tendencia al incremento por parte del Poder Ejecutivo en la emisión de decretos delegados y una reducción en el dictado de decretos de necesidad y urgencia (2009-2011, con un pico en el año 2010, donde la cantidad de decretos delegados representa más de un 300% de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados ese año).³⁵

Durante el período 2015-2019, si bien existía paridad en el Congreso, se observa solo un leve ascenso en los decretos de necesidad y urgencia y un mayor aumento de decretos delegados.

En el período 2019-2023 se observa un gran incremento de ambos tipos de decretos. Si bien el gobierno de Alberto Fernández comenzó con mayoría legislativa, el impacto de la Pandemia y el escenario de bloqueo legislativo posterior generó una explosión en la cantidad de ambos tipos de decretos. Esta situación se mantiene en

³⁵ cfr. Alfonso Santiago(h), Enrique Veramendi, Santiago M Castro Videla, ob. cit., pág. 218 y ss.

el gobierno actual, aunque agravada ya que el oficialismo no alcanza el tercio en ninguna de ambas Cámaras. El dato a destacar es que durante el corriente año se ha producido un gran incremento en los decretos delegados por sobre los decretos de necesidad y urgencia, casi triplicando su número, algo que no se daba desde el año 2010.

Estas tendencias podrían explicarse en que, ante un contexto de carencia de mayorías del oficialismo en las Cámaras del Congreso, parece más probable obtener la aprobación por la CBP y las Cámaras de un decreto delegado que de un decreto de necesidad y urgencia, cuyos requisitos de validez teóricamente están sujetos a un escrutinio más estricto.³⁶

5. Conclusiones finales

Como puede observarse en el apartado 2. I, casi todos los presidentes, pertenecientes a distintos partidos políticos y con agendas bien diferenciadas, solicitaron y obtuvieron por parte del Congreso delegaciones legislativas amplias para instrumentar sus planes de gobierno. Esto además de la frecuente utilización de los decretos de necesidad y urgencia como modo de instrumentar sus decisiones sobre políticas públicas, sin contar con la previa aprobación del Congreso ³⁷.

De los datos relevados se observan dos situaciones con efectos opuestos, la primera ha morigerado y la segunda incrementado la cantidad de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados: (i) desde la Ley 26.122 y la primer conformación de la CBP se muestra un efecto de reducción en la cantidad de decretos emitidos por las presidencias, y por otro lado (ii), la falta de correspondencia entre Poder Ejecutivo y mayoría legislativa durante las últimas presidencias ha tenido un efecto incremental sobre ambas clases de decretos.

Al constituirse en el año 2006 la CBP se observa una drástica caída en el promedio mensual de los decretos de necesidad y urgencia a partir de su primera reunión el 25 de octubre de 2006. Ya pasada la mitad de su mandato al sancionarse la Ley 26.122, Nestor Kirchner dictó un promedio mensual de 2,87 decretos de

³⁶ cfr. Alfonso Santiago (h), Enrique Veramendi, Santiago M Castro Videla, ob. cit., pág. 218 y ss.

³⁷ Ver: Santiago, Alfonso, La utilización ... ob. cit.

necesidad y urgencia -para su período presidencial completo el promedio mensual es de 4,38- y 0,25 decretos delegados. Con la CBP en pleno funcionamiento, Cristina Fernández en sus dos mandatos tuvo un promedio mensual de 0,84 decretos de necesidad y urgencia y 0,54 decretos delegados.

Sin embargo, en la segunda etapa, que abarca las últimas presidencias, existió una falta de correspondencia entre el Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa. El efecto observado es un notable incremento de ambas clases de decretos desde la presidencia de Alberto Fernández hasta la de fecha. Así, vemos un incremento de 280,85% de decretos de necesidad y urgencia y un 254,16% de decretos delegados comparando las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández, y un aumento de 61,7% de decretos de necesidad y urgencia y un 283,33% de decretos delegados entre las presidencias de Mauricio Macri y los primeros 18 primeros meses de la presidencia de Javier Milei.

Por otro lado, de los datos relevados en materia de decretos de necesidad y urgencia surge que el 24/08/1994 hasta el 08/07/2025 - fecha de cierre del presente informe - se dictaron un total de novecientos cincuenta y seis (956) decretos de necesidad y urgencia.

Asimismo, según los registros del ODCL los tres presidentes que más decretos de necesidad y urgencia han dictado desde 1994 hasta la fecha son los siguientes: (1) primero Néstor Kirchner, con 237 (doscientos treinta y siete) DNU; (2) segundo Alberto Fernández, con 179 (ciento setenta y nueve) DNU; y (3) tercero Eduardo Duhalde, con 152 (ciento cincuenta y dos) DNU; en tanto, que ranking del promedio mensual de presidentes con más decretos de necesidad y urgencia nos muestra a Eduardo Duhalde con 9,5 (nueve coma cinco) DNU en primer lugar, seguido por Néstor Kirchner con 4,38 (cuatro con treinta y ocho) y, ascendiendo al tercer lugar, encontramos a Javier Milei con 4,22 (cuatro con veinte y dos).

En el esquema desarrollado por Julio Oyhanarte la función gubernamental está a cargo del Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa, correspondiendo a la minoría legislativa parte de la función de control junto al Poder Judicial y al Ministerio Público.

Si bien la pandemia y sus consecuencias dispararon la cantidad de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados durante el año 2020, la falta de una mayoría consolidada en el Congreso mantuvo elevado el promedio de estos decretos durante el resto del mandato de Alberto Fernández pasando de un promedio mensual durante la Presidencia de Macri de 0,98 a 3,73 decretos de necesidad y urgencia y de 0,50 a 1,77 decretos delegados.

Esta falta de mayoría legislativa se profundizó al asumir la presidencia Javier Milei, donde el oficialismo no alcanza un tercio en ninguna de ambas Cámaras. En lo que lleva de mandato el promedio mensual de decretos de necesidad y urgencia pasó a 4,22 y el de decretos delegados a 5,11.

Un dato que debe destacarse en el análisis es que en los meses transcurridos de 2025 la principal herramienta utilizada por el Poder Ejecutivo son los decretos delegados. Por segunda vez en la historia -la primera fue en 2010 en una situación de minoría legislativa para Cristina Fernández en Cámara de Diputados- ha habido mayor cantidad de decretos delegados en relación a decretos de necesidad y urgencia.

Los datos muestran que cuando el Poder Ejecutivo no alcanza la mayoría legislativa para llevar adelante sus planes de gobierno tiende a hacer un mayor uso de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados.

En tanto, en relación a las delegaciones de la Ley Bases el estudio demuestra que se dictaron noventa y dos decretos delegados desde el 10/12/23 hasta el 8/07/25 y que las delegaciones que contenía la Ley de Bases, el 62 % de los decretos delegados que se dictaron invocaron las atribuciones contenidas en los inc. a) o b) del artículo 3º; en tanto que, las previstas por el artículo 5º, se observa que 12 % de los decretos dictado a su amparo. Por otro lado, se evidencia que el resto de las delegaciones contenidas en la Ley Bases sólo representan el 8 % de decretos dictados por esta administración.

De los datos relevados por el ODCL en materia temática surge que el núcleo principal de la totalidad de decretos delegados durante la presidencia de Javier Milei engloban materia económica y de la administración pública, que representan un 76 % de las normas dictadas. Los otros decretos delegados se dividen en temas de materia laboral y seguridad social, energía e infraestructura y defensa y seguridad,

representando el 10 %, el 8,7 % y un 5,4 % de las normas dictadas bajo el marco de la Ley Bases, respectivamente.

En materia económica la mayor cantidad de decretos representan aspectos relacionados al comercio exterior y temas aduaneros, que asciende a un 34,3 %, y en segundo lugar encontramos una serie de decretos que reestructuran y/o disuelven diversos Fondos Públicos dictados bajo las facultades de la Ley Bases, que representan un 31,4 %; y en materia de transformación del estado, subespecie de administración pública, se descomponen en cinco subtemas: el primero de los temas recae sobre decretos que disponen disoluciones, creación y reorganización de organismo públicos ascienden a un 45,7 % de las normas dictadas; en segundo lugar encontramos a los decretos que tienen impacto en materia de desregulación, que representan 20 %; en tercer lugar encontramos empatados a los decretos que transforman las empresas y sociedades del estado y los referidos a la materia de derechos humanos, que ascienden a un 14,3 %, respectivamente; y se completa el listado con los decretos sobre la UIF que representan un 5,7 %.

En función de los datos relevados, que nos muestran la práctica del Poder Ejecutivo sobre los decretos sometidos al control parlamentario previsto por la Ley 26.122, cabe replantearse si la práctica de las delegaciones legislativas políticas o gubernamentales, que se otorgan para instrumentar programas de gobierno que hemos descrito son una patología de nuestra vida institucional o cabe considerarlas como un procedimiento normal y natural del gobierno moderno, siempre que se desarrollen dentro de los márgenes que habilita nuestra Constitución Nacional³⁸.

El análisis cuantitativo e histórico demuestra que esta dinámica no es nueva: todos los gobiernos desde 1994 han recurrido a delegaciones legislativas. Sin embargo, el caso reciente de la Ley 27.742, la Ley Bases, representa un punto culminante en esta evolución, tanto por la amplitud de materias comprendidas como por el número y el alcance de los decretos dictados en su consecuencia. En solo un año, el Poder Ejecutivo emitió setenta (70) decretos delegados vinculados a esta norma, lo cual confirma la magnitud del instrumento y su centralidad en la estrategia normativa del actual gobierno.

³⁸ Ver: Alfonso Santiago, La utilización ob. cit.

Es por ello, que se puede concluir que la realidad nacional demuestra que la delegación legislativa se presenta como una herramienta recurrente en la práctica institucional, utilizada por presidentes de distintos signos políticos para implementar sus programas de gobierno. Lejos de constituir una anomalía o patología institucional, dichas delegaciones, solamente, cuando se ajustan a los límites impuestos por el artículo 76 de la Constitución Nacional —materia determinada, plazo y bases—, constituyen un mecanismo legítimo en el marco de una democracia constitucional. Su uso, además, resulta preferible desde el punto de vista de la legitimidad democrática frente a la práctica más discrecional de los decretos de necesidad y urgencia³⁹.

³⁹ Cfr. Alfonso Santiago y María Verónica Nolzco, ob. cit.