

MILEI REFORM WATCH 2023-2027

# **LAS REFORMAS PROPUESTAS EN ARGENTINA POR EL PRESIDENTE MILEI**

ANTECEDENTES HISTÓRICOS,  
SITUACIÓN ACTUAL Y EL  
DECRETO 70/23



**UFM**  
UNIVERSIDAD  
FRANCISCO  
MARROQUÍN

Reform Watch

## Resumen

El presidente Milei heredó un país que ha estado en decadencia por más de un siglo y, en el presente, se encuentra en una grave crisis económica. Ante esta crisis, Milei decidió proponer dos vías de reforma inmediata de *shock*: un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y un proyecto de ley. Los contenidos de ambos representan el conjunto de reformas inmediatas propuestas por el presidente Milei. Estas incluyen una desregulación de la economía, una reforma burocrática, una reforma del Estado, una reforma laboral, una reforma en el área de salud, cambios en la política de comercio exterior y en la libertad contractual. La situación actual ambigua del DNU genera incertidumbre e inseguridad jurídica. Como se señala, el DNU está en vigencia, es aplicable y los actos realizados en su virtud serán válidos, aun cuando en el futuro el Congreso lo invalide. Pero en la medida en que transcurra más tiempo sin una definición y la aplicación del DNU se vaya ampliando, las consecuencias de una futura anulación serían graves, pues supondría revertir una serie de reformas en plena ejecución. Por último, se analiza la validez constitucional del Decreto 70/23.

Palabras clave: Argentina, Javier Milei, decadencia, Decreto 70/23, ley ómnibus, desregulación, Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), análisis constitucional

**AVISO IMPORTANTE:** El análisis contenido en este artículo es obra exclusiva de su autor. Las aseveraciones realizadas no son necesariamente compartidas ni son la postura oficial de la Universidad Francisco Marroquín.

# Las reformas propuestas en Argentina por el presidente Milei: antecedentes históricos, situación actual y el Decreto 70/23

POR: RICARDO ROJAS

## I. Un siglo de decadencia

Tras asumir como nuevo presidente de la nación, el 10 de diciembre del 2023, Javier Milei anunció un profundo proceso de reformas para devolver la libertad a los habitantes del país, resolver la profunda crisis económica heredada y permitir el funcionamiento del mercado para el crecimiento económico.

Planteó la situación del país como una crisis terminal, producto de muchas décadas de colectivismo y estatismo, a los que enfocó como un resumen en los últimos veinte años, de los cuales dieciséis gobernó el kirchnerismo. Sin embargo, puede decirse que esa crisis se gestó desde hace al menos un siglo.

A principios del siglo XX, Argentina rivalizaba con Estados Unidos en ser la promesa de liderazgo mundial y atraía a multitud de inmigrantes de todas partes del mundo, que buscaban una vida mejor. En 1895 tuvo el ingreso per cápita más alto del mundo, superior al norteamericano, y que casi duplicaba al de los principales países europeos. Durante los últimos años del siglo XIX y primeros del XX, estuvo considerado como uno de los ocho países más ricos del mundo.

En buena medida, dicho crecimiento se debió a las reglas establecidas por la Constitución liberal de 1853-60, que tomó como modelo la de los Estados Unidos. Pero en los últimos 100 años comenzó un camino de autodestrucción, al ir abandonando aquella filosofía liberal de los comienzos. En efecto, los principios de libertad en todos los campos: política, jurídica, económica, social, que habían contribuido a su crecimiento, se fueron destruyendo uno por uno, hasta

### PIB per capita de Argentina como porcentaje de PIB per capita de EEUU

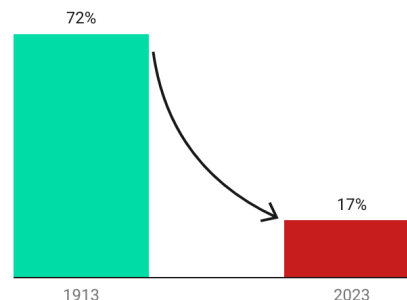


Gráfico: UFM Reform Watch • Fuente: Mercatus Center •

que se aceptaron como dogmas inquebrantables el colectivismo, el autoritarismo, la restricción a la libertad, y un demagógico sentido de «solidaridad» e «igualdad» que condujo a los habitantes a ser igualmente pobres y oprimidos.

En lo económico, este proceso comenzó en la década de los veinte con algunas leyes de regulaciones y prohibiciones, como las de prórroga de las locaciones urbanas, regulaciones al trabajo y a ciertas actividades productivas. Siguió en los años treinta con una más fuerte regulación de la economía y el comercio, la creación de las juntas reguladoras a la comercialización de granos y carnes, la creación del Banco Central que acaparó la producción monetaria, etc. En los años cuarenta y cincuenta, de la mano del gobierno de Juan Domingo Perón, las regulaciones económicas crecieron a niveles asfixiantes, y con posterioridad esa situación solo pudo ser parcialmente mermada, pero nunca desapareció.

Los años setenta y ochenta fueron particularmente complejos, desde el punto de vista económico, y transitaron las épocas de fuerte populismo, colectivismo e inflación, durante el gobierno de Isabel Perón: el rígido control de cambios disfrazado de libertad que constituyó la recordada «tablita» del ministro de Economía del gobierno militar, José A. Martínez de Hoz, y un nuevo período de gasto descontrolado durante la administración de Raúl Alfonsín, que lo llevó a convocar elecciones anticipadas y dejar el Gobierno cinco meses antes, en medio de una hiperinflación.

El gobierno de Carlos Menem, en los años noventa, significó un intento de rectificar el rumbo populista y colectivista que se venía llevando. Menem asumió el Gobierno en medio del comienzo de una hiperinflación de un 200 % mensual, en julio de 1989, y un enorme deterioro de todos los indicadores económicos. E inició —no sin complicaciones y algunos errores— un camino que lo condujo hacia una reducción en el tamaño y funciones del Estado, privatizaciones, desregulación de la economía y un plan de convertibilidad que limitó la masa monetaria en pesos a la disponibilidad de igual cantidad de dólares.

Estas medidas lograron una estabilidad económica y monetaria que muchos vieron como milagrosa, pero en contraposición se pueden señalar varios elementos contraproducentes: a) no se redujo el gasto público, lo que condujo a un crónico déficit presupuestario, que al no poder cubrirse con emisión monetaria ni con más impuestos, llevó a un endeudamiento creciente para disponer de dólares contra los cuales emitir y pagar el gasto; b) la necesidad de tener el apoyo político necesario para avanzar en las reformas lo llevó a utilizar buena parte de los recursos provenientes de la venta de activos y empresas estatales, en gastos destinados a mantener tranquilos a los sindicatos, los gobernadores y los legisladores; c) con el propósito de modificar la Constitución de modo que pudiera optar por un segundo mandato presidencial que hasta entonces estaba vedado, permitió a la oposición que introdujera una serie de modificaciones a la Constitución, que conspiraron contra su espíritu liberal y generaron distorsiones.

El germen del déficit crónico financiado con endeudamiento externo hizo explosión en el gobierno siguiente al de Menem, el de Fernando de la Rúa, produciéndose una nueva crisis en el 2002, esta vez financiera, que llevó al país al default, el quiebre de la convertibilidad y del sistema bancario y financiero en su conjunto.

El gobierno de Carlos Menem, en los años noventa, significó un intento de rectificar el rumbo populista y colectivista que se venía llevando.

Se iniciaron entonces dos décadas, de las cuales durante dieciséis años gobernó el kirchnerismo, signadas por el populismo, las regulaciones económicas, el incremento del gasto, la corrupción, todo lo cual llevó a un nuevo abuso de la emisión monetaria y el endeudamiento, que para finales del 2023 colocaron al país en una catastrófica situación económica.

Vista la evolución del país en el último siglo, en el aspecto político, tras los 70 años de relativa estabilidad bajo el imperio de la Constitución de 1853-60, que transcurrieron entre la Batalla de Pavón en 1861, que consolidó la unificación nacional y el golpe militar de 1930, se inició un proceso de inestabilidad donde se alternaron gobiernos constitucionales y gobiernos militares que los derrocaban, lo que se extendió hasta 1983.

Fueron tiempos en que la Constitución fue alterada sistemáticamente, que no funcionaron las instituciones republicanas, y donde las leyes se sancionaron según la voluntad de quien tuviera el poder en cada momento, y no por un Congreso independiente que representara todas las líneas de pensamiento.

En lo jurídico, la inestabilidad política existente hasta 1983 llevó a que cada nuevo Gobierno —fuera constitucional o de facto—, cambiara la integración de la Corte Suprema e incluso de algunos tribunales federales de importancia estratégica, debilitando la independencia del Poder Judicial y politizando la creación del derecho. Claramente la inestabilidad política contribuyó notoriamente a la inestabilidad jurídica y las intervenciones legislativas de cada nuevo Gobierno se incrementaron de manera exponencial.

Esa situación generó, a lo largo de este último siglo, un mecanismo perverso de redistribución de riqueza, donde determinados grupos —comenzando por los propios gobernantes—, fueron mantenidos por el producto del trabajo de los habitantes. En los últimos tiempos de estabilidad democrática, desde 1983 en adelante, la necesidad de obtener votos y consolidar el poder «democrático» llevó a la demagogia, y entonces nuevas leyes redistribuyeron la riqueza de los cada vez menos productivos, para mantener a los cada vez más «necesitados».

Por ese camino, a través de las décadas, se llegó a la situación actual, en que la mitad de la población es pobre y debe ser mantenida por la asistencia pública, y de la otra mitad, una buena parte son jubilados o empleados públicos, o sea que también deben ser mantenidos en última instancia por el Estado. Como el Estado en realidad no tiene recursos propios, todos ellos deben ser mantenidos con los tributos pagados por los que todavía trabajan, que cada vez son menos.

Esa era la situación a fines del 2023, con la que se iba a encontrar el nuevo presidente, agravada por un último período de gobierno que potenció exponencialmente el deterioro económico.

¿Cómo salir de este problema que parece irreversible? Volver a la vigencia de la Constitución, con su limitación al poder político y la supremacía de los derechos individuales, requeriría que ocurriese alguna de las siguientes cosas:

- I. Que la propia «casta» política que ha creado el problema lo solucione a través de las instituciones republicanas. Ello parece muy poco probable,

cuando se ha advertido en los últimos años que ese fenómeno de colectivización no solo no se ha detenido, sino que se profundizó considerablemente.

II. Que la gente se rebele contra la corporación política y exija una reforma. Tantos años de sometimiento, colectivismo y demagogia hacen de esta solución también algo muy difícil de ocurrir.

Entonces, el país parecía encaminado irremediabilmente hacia la intensificación del problema, pero esta vez con una situación social y económica tan crítica como nunca se había vivido en el pasado.

La aparición de Javier Milei y su propuesta revolucionaria de volver a la Constitución y terminar con los negociados de la «casta política», invocando consignas y símbolos liberales y libertarios, fue un hecho que probablemente, hace algunos años, nadie esperaba. Por supuesto que sería un error pensar que en Argentina de repente el 57 % de los votantes se volvieron «libertarios». Es más razonable pensar que los ciudadanos, ya hartos de un siglo de estatismo, autoritarismo y demagogia, identificaron un candidato que proponía totalmente lo contrario. Entonces, ocurrió lo inesperado: a través del propio proceso electoral, la mayoría de la gente eludió los condicionamientos impuestos por el sistema diseñado para votar por populistas, y manifestó su repudio a la «casta», votando por Milei.

## II. La situación argentina actual, explicada por el nuevo presidente

Javier Milei asumió la presidencia de la República el 10 de diciembre del 2023. Tras jurar ante la Asamblea Legislativa, integrada por diputados y senadores, en lugar de dar un primer discurso ante la Asamblea, como ha ocurrido tradicionalmente, decidió salir a las escalinatas del Congreso y, desde allí, pronunció sus primeras declaraciones ante una multitud reunida en la plaza.

Allí, durante aproximadamente treinta y cinco minutos, no transmitió un mensaje de optimismo y alegría, sino que manifestó a los ciudadanos cuál era la gravedad de la herencia que estaba recibiendo, vaticinó tiempos de mucho esfuerzo y sacrificios, y la urgencia de rectificar de inmediato el rumbo económico para evitar una crisis mayor.

Comenzó señalando que:

Los argentinos, de manera contundente, han expresado una voluntad de cambio que ya no tiene retorno, no hay vuelta atrás; hoy enterramos décadas de fracaso, peleas intestinas y disputas sin sentido; peleas que lo único que han logrado es deprimir nuestro querido país y dejarnos en la ruina. (Milei 2023)

A continuación, recordó esa situación de deterioro económico que ya lleva 100 años:



Durante más de 100 años los políticos han insistido en defender un modelo que lo único que genera es pobreza, estancamiento y miseria. Un modelo que considera que los ciudadanos estamos para servir a la política y no que la política existe para servir a los ciudadanos; un modelo que considera que la tarea de un político es dirigir la vida de los individuos en todos los ámbitos y esferas posibles; un modelo que considera al Estado como un botín de guerra que hay que repartir entre los amigos. Señores, ese modelo ha fracasado, ha fracasado en todo el mundo, pero en especial ha fracasado en nuestro país. (Milei 2023)

A partir de allí presentó algunos datos sobre el estado en que recibía el gobierno, desde lo económico:

En estos días mucho se ha hablado de la herencia que vamos a recibir. Dejen que sea muy claro en esto: ningún gobierno ha recibido una herencia peor que la que estamos recibiendo nosotros. El kirchnerismo, que en sus inicios se jactaba de tener superávits gemelos, esto es: superávit fiscal y externo, hoy nos deja déficits gemelos por 17 % del PBI. A su vez, de esos 17 puntos del PBI, 15 corresponden al déficit consolidado entre el Tesoro y el Banco Central. Por lo tanto, no existe solución viable en la que se evite atacar al déficit fiscal. Al mismo tiempo, de esos 15 puntos de déficit fiscal, 5 corresponden al Tesoro Nacional y 10 al Banco Central, por lo que la solución implica, por un lado, un ajuste fiscal en el sector público nacional de 5 puntos del PBI, que, a diferencia del pasado, caerá casi totalmente sobre el Estado y no sobre el sector privado.

[...] Haber emitido por 20 puntos del PBI como se hizo en el Gobierno saliente, no es gratis, lo vamos a pagar en inflación.

[...] Dada la situación de los pasivos remunerados del Banco Central, la cual es peor que la que había en la previa de la hiperinflación de Alfonsín, en muy poco tiempo, se podría cuadruplicar la cantidad de dinero y con ello llevar a la inflación a niveles del 15.000 % anual. Esto es, el Gobierno saliente nos ha dejado plantada una hiperinflación, y es nuestra máxima prioridad hacer todos los esfuerzos posibles para evitar semejante catástrofe, que llevaría a la pobreza por encima del 90 %, y la indigencia encima del 50.

[...] En el plano cambiario, la brecha oscila entre 150 y 200 %, niveles también similares a los que teníamos en el «Rodrigazo». A su vez, la deuda con importadores supera los 30.000 millones de dólares; y las utilidades retenidas a las empresas extranjeras alcanzan los 10 mil millones de dólares. La deuda del Banco Central e YPF suma 25 mil millones de dólares, y la deuda del tesoro pendiente suma unos 35 mil millones de dólares adicionales. Esto es: la bomba —en términos de deuda— asciende a 100 mil millones de dólares que habrá que sumar a los cerca de 420 mil millones de dólares de deuda ya existente.

[...] A estos problemas hay que sumarle también los vencimientos de deuda de este año, donde los vencimientos de deuda en pesos son equivalentes a 90 mil millones de dólares y 25 mil millones de dólares en moneda extranjera con organismos multilaterales de crédito.

[...] Como si todo esto fuera poco, esto transcurre en una economía que no crece

La conclusión es que no hay alternativa al ajuste y no hay alternativa al *shock*. Naturalmente eso impactará de modo negativo sobre el nivel de actividad, el empleo, los salarios reales, la cantidad de pobres e indigentes.

desde el año 2011; y en línea con lo anterior, el empleo formal en el sector privado se mantiene estancado en 6 millones de puestos de trabajo, llegando a la locura que el mismo es superado en un 33 % por empleo informal; por ello, no debería sorprender a nadie que los salarios reales se hayan destruido; ubicado en torno a los 300 dólares mensuales, los cuales, no solo son 6 veces inferiores a los de la convertibilidad, sino que de haberse mantenido la tendencia de aquellos años —o como lo decían ellos: «el maldito liberalismo»— hoy oscilaría entre 3.000 y 3.500 dólares por mes. Nos han arruinado la vida, nos han hecho caer por 10 veces nuestros salarios. Por lo tanto, tampoco nos debería sorprender que el populismo nos esté dejando 45 % de pobres y 10 % de indigentes. (Milei 2023)

Frente a este panorama, el camino irremediable era el de un fuerte ajuste económico, unido a una reforma en el tamaño y funciones del Estado, eliminación de trabas burocráticas y trámites legales que entorpecen la producción, el saneamiento monetario y todas las transformas necesarias para volver a producir riqueza. Y como el propio presidente explicó, esas medidas debían ser adoptadas de inmediato, no en forma gradual como se había intentado en otros tiempos:

Luego de dicho cuadro de situación, que a todas luces parece irremontable, debe quedar claro que no hay alternativa posible al ajuste. Tampoco hay lugar a la discusión entre *shock* y gradualismo; en primer lugar, porque desde el punto de vista empírico todos los programas gradualistas terminaron mal; mientras que todos los programas de *shock* —salvo el de 1959— fueron exitosos. En segundo lugar, porque desde el punto de vista teórico, si un país carece de reputación —como lamentablemente es el caso de Argentina—, los empresarios no invertirán hasta que vean el ajuste fiscal, haciendo que el mismo sea recesivo. En tercer lugar, y no por ello menos importante, para hacer gradualismo es necesario que haya financiamiento; y lamentablemente tengo que decírselos de nuevo, no hay plata (APLAUSOS). Por ende, la conclusión es que no hay alternativa al ajuste y no hay alternativa al *shock*. Naturalmente eso impactará de modo negativo sobre el nivel de actividad, el empleo, los salarios reales, la cantidad de pobres e indigentes.

### III. Las primeras medidas del nuevo Gobierno

El presidente Milei aprovechó el impulso inicial del apoyo popular que tuvo su designación, para plantear un panorama muy difícil, y al mismo tiempo anunciar esa política de *shock* que pocos días después comenzó a implementar. Ello se produjo fundamentalmente a través de dos normas que examinaré con mayor detenimiento en próximos informes:

#### 1. El Decreto 70/23

El Decreto 70/23, titulado: Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina, que suscribió el 17 de diciembre del 2003, como decreto de necesidad y urgencia (DNU) en los términos del artículo 99, inciso 3.º, párrafos 3 y 4, de la Constitución Nacional, que consta de 366 artículos.



## 2. El proyecto de ley

El proyecto de ley que envió al Congreso de la nación, el 27 de diciembre, con el título: Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Este proyecto de ley de más de 660 artículos contiene modificaciones en todos los ámbitos del orden jurídico argentino, pero fundamentalmente en aquellas áreas en que está vedado al presidente emitir DNU: es decir, fundamentalmente en materia de reforma política, fiscal y penal.

Estas dos normas contienen los instrumentos fundamentales para la gran reforma propuesta, y en informes sucesivos examinaré sus puntos fundamentales y cuál ha sido el avance que tuvo su implementación desde entonces.

Cabe señalar, como primer acercamiento al contenido de estas normas, que el presidente Milei optó por proponer una reforma integral desde un primer momento. No obstante, al carecer de suficiente apoyo en ambas Cámaras del Congreso, en las que debe recurrir a alianzas y búsqueda de apoyos de distintos bloques, prefirió exponer todo el proyecto a través de estas dos normas en los primeros días de su gobierno, en lugar de ir avanzando tema por tema, y buscando consensos en cada oportunidad.

En los comienzos de su gobierno, el presidente enfrenta una serie de obstáculos que dificultan su acción:

### 1. Crítica situación económica

La crítica situación económica, con un país al borde de la hiperinflación y un déficit ocasionado por el enorme gasto público; con más del 50 % de la población bajo los niveles de pobreza, y el sistema financiero al borde del default por la deuda externa acumulada.

### 2. La presión de los gobernadores

La presión de los gobernadores, que, por el sistema de coparticipación impositiva y el acostumbramiento a recibir ayudas extraordinarias del Gobierno federal a cambio de apoyo político, no están dispuestos a someterse al mismo régimen de ajuste que el Gobierno nacional propone para sí. En este sentido, a los reclamos de fondos se suma la resistencia a aprobar reducciones de impuestos coparticipables y reformas a determinadas actividades económicas regionales altamente reguladas, que han sido tradicionalmente manejadas por dichos Gobiernos.

### 3. La oposición

Los condicionamientos impuestos por los partidos políticos de la oposición, y en especial el directo enfrentamiento con el peronismo kirchnerista, con un sector de radicalismo y con otros partidos de izquierda, al momento de implementar las reformas propuestas.

Esta situación de extrema gravedad es lo que motivó esa jugada, al mismo tiempo lógica y estratégica, de encarar rápidamente las reformas, al contar con un inicialmente fuerte apoyo popular y el optimismo cauteloso de la comunidad internacional frente a sus primeros anuncios.

Tuvo además un muy bien recibido apoyo por parte del expresidente Macri y de la candidata de Juntos por el Cambio, Patricia Bullrich, quien terminó siendo designada como su ministra de Seguridad. Una parte importante de esa coalición, que finalmente se desmanteló, se convirtió en un bloque fundamental en el Congreso de apoyo a las reformas del Gobierno, junto con una parte importante del radicalismo y otros bloques menores.

Pero ese apoyo no ha sido parejo, y mientras que el PRO y parte del radicalismo han mantenido su alianza firme con el Gobierno, otros bloques han sido más oscilantes en el respaldo a las medidas, lo que como veremos llevó a que fracasara la aprobación en la Cámara de Diputados del proyecto de ley conocido popularmente como ley ómnibus.

Al respecto, se le ha criticado su intransigencia en el trato con miembros de otros sectores políticos, lo que algunos consideran como una forma de autoritarismo que le impide lograr consensos, aunque, por otra parte, su firmeza inicial de presentar una reforma integral con ideas radicales, y mantenerla a rajatabla sin concesiones, le ha permitido mantener un alto apoyo popular y que algunos opositores terminaran cediendo a sus primeras decisiones políticas.

De todos modos, tal autoritarismo que algunos políticos opositores le han endilgado, no se advierte en los hechos. Ha enviado al Congreso tanto el decreto de necesidad y urgencia, para su tratamiento legislativo, como el proyecto de ley, y se ha sometido a la decisión parlamentaria. De hecho, el proyecto de ley finalmente fue retirado cuando no alcanzó la mayoría requerida como para que fuera aprobado, al menos en un porcentaje importante. Su enfrentamiento con los gobernadores se ha mantenido en el ámbito de las facultades constitucionales y legales, es una pugna por recursos y poder que los gobernadores han obtenido a cambio de favores políticos en el pasado, en una situación que el nuevo presidente no quiere mantener.

De este modo, el presidente Milei ha iniciado su gobierno con ideas claras sobre las reformas necesarias para cambiar el rumbo, con un fuerte apoyo popular y una dirección firme en las primeras medidas que ha adoptado. Pero con problemas de gobernabilidad, debido a su enfrentamiento político con algunos partidos de la oposición y sectores que pugnan por mantener privilegios, como gobernadores, sindicatos y asociaciones que han recibido en el pasado grandes cantidades de dinero con fines asistenciales, pero en cuya administración se han detectado graves irregularidades con enorme pérdida económica para el fisco.

A su vez, los primeros arqueos realizados en dependencias del Gobierno nacional y organismos descentralizados van mostrando focos de corrupción en el manejo de los fondos públicos durante el gobierno anterior, que el presidente ha decidido llevar a la justicia para su investigación profunda.

### III. El Decreto 70/23

A diez días de asumir el cargo (20 de diciembre del 2023), el presidente Milei emitió el decreto que lleva el número 70/23. Se trata de un extenso decreto de 366 artículos, emitido en los términos del artículo 99, inciso 3.º, de la Constitución Nacional, por el cual se dispone la derogación o modificación de una gran cantidad de leyes vigentes y la eliminación de más de 300 marcos regulatorios de diversas actividades.

El sentido del decreto es claro: apunta a iniciar rápidamente una transformación de la estructura económica que ha sido distorsionada a lo largo de las últimas décadas, signada por un fuerte incremento de la intervención estatal, el sobredimensionamiento burocrático y el incremento exponencial del gasto público, que condujo hasta la situación actual en la cual el país se encuentra al borde de caer en una espiral hiperinflacionaria, prácticamente en default, con un 50 % de la población en situación de pobreza y la producción paralizada.

El diagnóstico lo ha expresado el presidente una y otra vez durante la campaña, y la base de sustentación de su triunfo electoral radicó en el hartazgo y el clamor por cambios profundos, expresado por el electorado. Desde el primer momento, tras jurar y comenzar el ejercicio de su cargo, Javier Milei expresó la gravedad de la crisis y los grandes esfuerzos que demandaría a la población salir de ella.

Por ello no era de extrañar que a los pocos días de asumir el cargo emitiera este extenso decreto, y que unos días después (27 de diciembre) enviara al Congreso un proyecto de ley con el título: Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, que agregaba otras reformas. Lo menciono, porque a los efectos del análisis sobre la validez constitucional del decreto, será muy importante tener en cuenta también este proyecto de ley, que resulta complementario y se refiere a áreas como la reforma electoral, tributaria o penal, que están vedadas al presidente, a través de decretos como el 70/23.

#### 3.1 ¿Por qué se optó por un decreto?

El examen del decreto 70/23 muestra que gran parte de sus normas tienen un contenido de carácter legislativo, son disposiciones que derogan leyes o las sustituyen, o disponen sobre cuestiones que deberían ser resueltas por el Congreso. Al respecto, el artículo 99, inciso 3.º, párrafo 2.º, de la Constitución argentina es terminante:

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

En principio, para impulsar una reforma profunda como la que se pretende, el presidente debería enviar al Congreso un proyecto de ley o conjunto de leyes para que sea dicho cuerpo el que las discuta y eventualmente las sancione o modifique. Sin embargo, debido a la gravedad de la crisis económica existente, con el país al borde de la hiperinflación, era necesario impulsar medidas urgentes para bajar el nivel de gastos innecesarios y comenzar a racionalizar el tamaño y las funciones

del Gobierno. No era posible esperar los tiempos de las discusiones parlamentarias, que podrían llevar el tratamiento de ese proyecto hacia adelante por un período de algunos meses, con el peligro de que la crisis económica se saliera de control.

Por ello recurrió a esta forma excepcional de solucionar un problema urgente y grave que no permite esperar a la intervención del Congreso, que está prevista y regulada por el mismo artículo 99, inciso 3.º, en sus párrafos tercero y cuarto, y reglamentada por la Ley 26.122, sancionada en el 2006.

Más allá de la invocación de la necesidad y urgencia, el presidente tenía fuertes incentivos para emitir este decreto. Por su carácter excepcional, los DNU comienzan a regir de inmediato, más allá de la evaluación parlamentaria posterior sobre su eventual convalidación; y, en el caso en que fueran rechazados por el Congreso, los actos realizados durante el período de su aplicación hasta el rechazo, conservan validez. Ello le permitió al presidente contar con un instrumento legal que lo autorizara a iniciar las reformas necesarias.

En un próximo informe haré un análisis más profundo sobre la naturaleza de los DNU, las condiciones de su validez y cómo evoluciona el proceso de convalidación de este decreto, en particular por parte del Congreso Nacional, según el procedimiento establecido en la Constitución Nacional y en la ley reglamentaria.

### 3.2 El contenido del Decreto 70/23

El extenso decreto ha tenido por objeto establecer los lineamientos fundamentales para producir dos efectos:

#### ① Desregulación

La desregulación de la actividad económica en distintas áreas.

#### ② Reforma burocrática

La reforma de la estructura burocrática, en procura de la disminución del tamaño del Estado, y la simplificación de trámites y procedimientos.

Para lograr estos fines, y debido a su naturaleza de norma excepcional, el DNU establece la derogación de numerosas leyes y autoriza a la derogación de otros tantos decretos y resoluciones. Existe cierto paralelismo entre este decreto y el que a principios de los años noventa emitió el presidente Menem (2284/91) en consonancia con las leyes de Reforma del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia Económica (Ley 23.697), todo lo cual le permitió en aquel entonces impulsar un proceso de desregulación, privatización y reducción burocrática similar al actual.

Pero la diferencia entre ambos procesos radica fundamentalmente en la profundidad con que el actual presidente ha avanzado en las reformas, abarcando con detalle todas las áreas de la actividad gubernamental, con

bastante especificidad. Se puede clasificar el decreto en una serie de temas que trata a lo largo de sus 366 artículos:

1. Emergencia pública. El artículo 1 del decreto declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre del 2025. Históricamente, esta declaración autoriza al Gobierno a relajar determinadas exigencias formales al momento de tomar decisiones en las áreas involucradas por la emergencia.

2. Desregulación. El artículo 2 del decreto dispone que el Estado Nacional promoverá y asegurará la vigencia efectiva, en todo el territorio nacional, de un sistema económico basado en decisiones libres, adoptadas en un ámbito de libre competencia, con respeto a la propiedad privada y a los principios constitucionales de libre circulación de bienes, servicios y trabajo. Para cumplir ese fin, se dispondrá la más amplia desregulación del comercio, los servicios y la industria en todo el territorio nacional y quedarán sin efecto todas las restricciones a la oferta de bienes y servicios, así como toda exigencia normativa que distorsione los precios de mercado, impida la libre iniciativa privada o evite la interacción espontánea de la oferta y de la demanda.

### 3 Reforma del Estado

Se impulsa a través de varias derogaciones de normas una disminución en el tamaño del Estado y de su estructura burocrática, lo que implica eliminar oficinas, disminuir la cantidad de empleados, comenzando por muchos funcionarios jerarquizados que resultan innecesarios para el buen funcionamiento de la administración pública.

Este proceso de reestructuración del aparato burocrático del Estado debía complementarse con el proceso de privatización de empresas públicas y eliminación de organismos estatales descentralizados, que se disponía en el proyecto de ley que también envió al Congreso, pero que finalmente se retiró por el momento.

### 4 Reforma laboral

En este ámbito se eliminan normas que han impuesto tantas regulaciones a la contratación de empleo que en la práctica generaron incentivos para no contratar en forma legal y fomentaron el trabajo «ilegal».

### 5 Reforma del comercio exterior

Se establece el principio de la «inserción en el mundo» en el artículo 3.º, que dispone que la autoridades argentinas, en el ámbito de sus competencias, promoverán una mayor inserción de la República Argentina en el comercio mundial.

En ese sentido, dispone que el Poder Ejecutivo de la Nación elaborará y/o dictará todas las normas necesarias para adoptar estándares internacionales en materia de comercio de bienes y servicios, procurando armonizar el régimen interno, hasta donde sea posible, con los demás países del Mercosur u otras organizaciones internacionales.

Asimismo, el decreto contiene la derogación de varias leyes que traban el comercio internacional, y promueve modificaciones al Código Aduanero.

Con ese objetivo en miras, el presidente Milei designó al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores a una reconocida economista, a quien encomendó la primordial tarea de abrir el país a los mercados y al comercio mundial.

### ⑥ Desregulación vinculada con distintas áreas económicas

En este sentido el decreto dispone:

- a. La derogación de múltiples regímenes de regulación de cultivos especiales, incluyendo el régimen de la yerba mate.
- b. Derogación de leyes regulatorias de la minería, de la producción de energía, así como modificaciones al régimen de fomento a la generación y distribución de energía renovable integrada a la red eléctrica.
- c. Desregulación del régimen aerocomercial, incluyendo la derogación de leyes que entorpecen la actividad, así como modificaciones al Código Aeronáutico y al régimen de transporte aéreo comercial, con el propósito de facilitar la política de «cielos abiertos» y la competencia en el área.

### ⑦ Modificación de leyes tendiente a garantizar la libertad contractual

En este sentido se produjeron modificaciones a varios artículos del Código Civil y Comercial, tendientes a sostener el principio de la supremacía de la voluntad contractual, limitaciones a la intervención judicial para alterar cláusulas de los contratos, y la eliminación de las regulaciones al régimen de locaciones urbanas.

Uno de los primeros efectos que se advirtieron rápidamente con la entrada en vigencia del decreto fue que la liberación del mercado de alquileres inmobiliarios produjo un inmediato incremento en la oferta de inmuebles, lo que condujo a una reducción en los precios y modificaciones en las condiciones, de acuerdo con la libre voluntad de las partes.

### ⑧ Modificaciones en el área de salud

Se produjeron varias reformas legislativas y derogación de normas en el área de la salud pública, el régimen de recetas y el mercado farmacéutico. También se modificó el régimen de obras sociales, para permitir la libre afiliación y cambio de instituciones por decisión de los usuarios, lo que conduce a un fomento en la competencia, disminución de la burocracia y mayor apertura.

### ⑨ Otras reformas

A través del decreto se impulsaron asimismo modificaciones y derogaciones legislativas destinadas a mejorar el régimen de radiodifusión, la organización de asociaciones deportivas, impulsando la figura de la sociedad anónima para la organización de los clubes, la derogación de leyes que entorpecían el mercado turístico y otras vinculadas al registro de automotores.



### 3.3 Los primeros efectos de la aplicación del DNU 70/23

Como los decretos de necesidad y urgencia comienzan a operar de inmediato, mientras no sean derogados por la intervención legislativa o judicial, el Gobierno inició la implementación de una serie de reformas, especialmente vinculadas con la disminución del tamaño del Estado y la burocracia que entorpece y encarece los trámites administrativos.

Se eliminaron reparticiones estatales innecesarias, no se renovaron las designaciones de funcionarios jerarquizados en esas áreas, se eliminaron varios decretos y resoluciones ejecutivas que creaban ineficientes e innecesarios costos de transacción a los ciudadanos.

Se produjeron algunas modificaciones que contribuyeron a la producción, y se abrieron mercados, como el de alquileres, que mejoró en forma inmediata el comercio en ese rubro. También se están implementando innovaciones en el ámbito del transporte aeronáutico, con la reaparición de empresas dispuestas a ofrecer servicios de cabotaje a bajo precio.

Sin embargo, casi inmediatamente que se emitió el decreto, se presentaron en varios fueros de la justicia federal amparos para impedir su aplicación. Algunos de ellos fueron rechazados; otros, como el interpuesto por el Instituto Nacional de la Yerba Mate, fue aceptado por la justicia federal en la provincia de Misiones, y la mayoría se encuentran en pleno trámite. En estos últimos casos, se han solicitado medidas cautelares para impedir la ejecución del decreto hasta tanto se dicte fallo definitivo. Se han hecho lugar a tales medidas, y, en consecuencia, no se ha podido avanzar con la desregulación, en el área de la reforma laboral, y parte de la reforma en materia de salud. La Corte Suprema de Justicia de la Nación aún no se ha abocado al estudio sobre la constitucionalidad del decreto, y tendrá la última palabra en esa cuestión.

De este modo, la evaluación hecha hacia finales del mes de febrero indica que el decreto está siendo implementado parcialmente, que aún no existe una decisión definitiva en el ámbito judicial sobre su validez constitucional, y que el Congreso tampoco se ha expedido al respecto, no obstante, las claras disposiciones de la Constitución y la ley reglamentaria que exigen un inmediato tratamiento.

Mientras tanto, el Gobierno avanza en la implementación de reformas, y estos avances están generando modificaciones que, en principio, se mantendrán aun en el supuesto de que el decreto sea revocado por decisión legislativa o judicial.

## IV. La discusión parlamentaria sobre la validez del Decreto 70/23

### 4.1 La situación del DNU 70/23

El 20 de diciembre del 2023, diez días después de asumir la presidencia, Javier

Milei emitió el Decreto 70/23, de 366 artículos, que impulsa una fuerte reforma del Estado: desregulación, eliminación de trabas a la producción y modificaciones a normas esenciales.

Al haber recurrido a un decreto de necesidad y urgencia, ello lleva implícito que su validez queda sometida a cierto procedimiento de convalidación o rechazo por parte del Congreso, y también a eventuales cuestionamientos judiciales que se puedan formular.

Si bien la Constitución y la ley reglamentaria de este tipo de decretos establecen algunos principios claros sobre cómo debe proceder el Congreso —con la premura requerida por lo delicado del asunto y la inseguridad jurídica que conlleva la incertidumbre sobre su validez—, lo cierto es que, transcurridos más de dos meses desde su emisión, todavía no hay una situación clara sobre el futuro de esta norma.

Esto no parece anormal, si se tiene en cuenta que la Comisión Bicameral Permanente, destinada al seguimiento de este tipo de decretos, no se ha reunido prácticamente nunca, y que existe aún una enorme cantidad de DNU firmados por el expresidente Alberto Fernández, e incluso por Mauricio Macri, que jamás tuvieron tratamiento parlamentario. Pero ante la importancia del presente decreto, que intenta enfrentar una crisis de extrema gravedad, todos los ojos se han posado en el parlamento, a la espera de alguna decisión.

El 1 de marzo comienzan las sesiones ordinarias del Congreso, lo que lleva a pensar que a partir de entonces se podría tratar lo relativo a este decreto, a pesar de que a tenor del texto constitucional este tema debería tratarse en cualquier momento en que se produzca la emisión de un DNU, debido a la urgencia en su tratamiento. Para eso está prevista la mencionada «comisión bicameral permanente».

Sin embargo, durante el mes de enero se reunió el Congreso en sesiones extraordinarias, y en la Cámara de Diputados se discutió extensamente el proyecto de ley enviado también por el presidente, pero en ninguna de las Cámaras se trató la validez del DNU, a pesar de que la Constitución dispone que deben proceder a su expreso e inmediato tratamiento (artículo 99, inciso 3.º, Constitución Nacional).

Esto produce una incertidumbre jurídica que resulta necesario explicar con algún detenimiento.

## 4.2 Sobre la naturaleza de los decretos de necesidad y urgencia

Merece una primera explicación cuál es la naturaleza y alcances de los llamados decretos de necesidad y urgencia. Durante la discusión de la reforma constitucional de 1994, la idea era eliminar la práctica inconstitucional —que se había intensificado fuertemente durante el gobierno de Carlos Menem— de emitir decretos de contenido legislativo con la excusa de la necesidad y urgencia, al punto de que prácticamente se habían sustituido las atribuciones del Congreso por decisiones del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, se optó por incluir entre las atribuciones del Poder Ejecutivo una prohibición genérica de emitir decretos con contenido

legislativo, y regular en dos párrafos la forma en que se podía, excepcionalmente, alterar esa prohibición en situaciones de emergencia.

No obstante, a partir de la expresa prohibición y la inclusión de los párrafos tercero y cuarto en el inciso 3.º del artículo 99 de la Constitución, la cantidad de decretos de necesidad y urgencia no solo no disminuyó, sino que se volvieron cada vez más numerosos y se emitieron por cuestiones insustanciales.

Es que al párrafo tercero se lo suele considerar como una suerte de «excepción» al contundente principio enunciado en el párrafo anterior que le prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Pero lo que en verdad propone tal excepción, si se examina en contexto la cláusula, es un procedimiento para resolver una situación de crisis institucional, cuando los mecanismos habituales no puedan dar solución a un asunto que requiere una decisión urgente («cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia [...]»).

Existen varias cláusulas de la Constitución que prevén situaciones de este tipo. Por ejemplo, los casos del estado de sitio (arts. 23, 75 incs. 29 y 99, inc. 16) o la intervención federal (arts. 6, 75, incs. 31 y 99, inc. 20).

Así como estas instituciones no están pensadas para determinar en qué casos el Gobierno puede suspender garantías constitucionales de los ciudadanos, o cuándo el Gobierno federal puede nombrar autoridades exclusivas de una provincia, tampoco es el espíritu del artículo 99, inciso 3.º, tercer párrafo, determinar en qué casos el presidente puede arrogarse facultades legislativas. Por el contrario, lo que la Constitución intenta es resolver situaciones en las cuales las instituciones constitucionales no pueden funcionar correctamente para cumplir con sus fines, y resulta necesario encontrar una solución.

Otro ejemplo en este sentido es el nuevo artículo 36, que aborda el caso de violación por actos de fuerza, del orden institucional y el sistema democrático. Aunque resulte anecdótico es bueno recordar que, al tiempo de sancionarse la Constitución de 1853, Juan B. Alberdi al escribir sus famosas «Bases», acompañó como anexo un modelo de Constitución, que en su artículo 27 preveía, para el caso de rompimiento del orden constitucional, que «toda autoridad usurpada es ineficaz; sus actos son nulos». Pero la ausencia de una cláusula similar en el texto finalmente aprobado por la Convención Constituyente, dejó inermes a los jueces en los casos de golpes de Estado durante el siglo XX, lo que probablemente haya llevado a incluir el artículo 36 tal y como está redactado actualmente.

Reitero que la situación que intenta resolver el artículo 99, inciso 3.º, párrafos tercero y cuarto, debería enmarcarse como una más de estas situaciones excepcionales. Y quizá la mejor técnica legislativa hubiese llevado a incluir un tratamiento específico del supuesto en términos genéricos en la primera parte de la Constitución (como ocurre con los artículos 6, 23 y 36), y dejar tan solo la referencia de las atribuciones

que en esos casos les corresponderán a los poderes legislativo y ejecutivo, en los artículos 75 y 99.

Si se entiende a la institución en estos términos, quizá se pueda comprender mejor sus alcances y limitaciones. Y desde esta perspectiva entiendo que deberían examinarse los requisitos establecidos por la Constitución:

1. La existencia de circunstancias excepcionales.
2. Que existan razones de necesidad y urgencia para sancionar la norma.
3. Que no se trate de normas que regulan materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.
4. La imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Si aplicáramos estos requisitos con el rigor con que deben interpretarse y aplicarse las cláusulas constitucionales, prácticamente ningún DNU, desde 1994, ha cumplido con el estándar de validez constitucional. Solo puedo pensar en un caso —que puede ser cuestionado constitucionalmente por otros motivos— donde se respetaron al menos estas exigencias: el primer DNU dictado por el presidente Fernández, el 20 de marzo del 2020, disponiendo la cuarentena, y quizá sus primeras prórrogas, hasta que el Congreso estuvo en condiciones de sesionar de manera virtual.

En efecto, existía entonces una situación de contagio masivo en todo el mundo, con un número alarmante de muertes, países cerrando fronteras, suspendiendo viajes, y en Argentina cada vez mayor cantidad de infectados y muertos por el virus. El Congreso, por ese motivo, había dejado de sesionar un par de días antes, y los legisladores se habían ido cada uno a su provincia a aislarse para evitar el contagio. El Gobierno debía tomar alguna decisión, de naturaleza legislativa, y el Congreso no podía hacerlo (incluso tardó bastante tiempo en decidir que era válido sesionar en forma virtual, y disponer el mecanismo para hacerlo). Con independencia de si la solución dispuesta por el presidente fue o no la correcta, el mecanismo legal por el cual la adoptó, en este caso sí lo pareció.

Sin embargo, si se relevan los DNU dictados desde la reforma constitucional, se podrá observar que fueron utilizados sin respetar las exigencias constitucionales, y fuera de supuestos de suma gravedad por tratarse de cuestiones que debían necesariamente ser debatidas en el Congreso, se han resuelto a través de DNU, por ejemplo, la organización de una carrera de Fórmula 1, la donación de cemento a Bolivia o la declaración de días feriados que no estaban establecidos en la ley respectiva.

Los DNU se convirtieron en una forma por la cual el presidente gobierna por decreto, con la pasividad del Congreso, y la ley reglamentaria ha ayudado a ello.

La circunstancia de que el Congreso los haya convalidado, en muchos casos dejando transcurrir el tiempo sin tratarlos como exige la Constitución, no justifica

que se siga admitiendo tal irregularidad. Por ello creo conveniente evaluar un poco más detenidamente los requisitos exigidos por la ley para su validez.

### 4.3 El trámite correspondiente al análisis parlamentario del DNU

Según dispone la Constitución, una vez emitido el DNU, el jefe de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo debe entregar una copia al Congreso, para que se le dé ingreso en la Comisión Bicameral Permanente, para que evalúe su procedencia y validez. Dicha Comisión tiene un plazo de diez días dentro de los cuales debe elevar a cada Cámara del Congreso su despacho favorable o desfavorable a la validez del decreto, y una vez hecho, cada Cámara deberá abocarse de inmediato a su expreso tratamiento.

La Ley Reglamentaria 26.122 dispone que dicha Comisión Bicameral debe estar compuesta por dieciséis legisladores, ocho senadores y ocho diputados, designados por los presidentes de las respectivas cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas. Debe elegirse anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario; la presidencia se alterna anualmente entre diputados y senadores; este año le corresponde al Senado.

Recién a mediados de febrero, dos meses después de suscrito el DNU en análisis, las Cámaras del Congreso decidieron integrar la Comisión Bicameral. Por el Senado, se integraron un senador que responde al partido en el Gobierno, tres de Unión por la Patria, dos por Juntos por el Cambio (uno del PRO y otro del radicalismo) y dos de bloques federales. En cuanto a los diputados, se integró con dos oficialistas, tres de Unión por la Patria, dos de Juntos por el Cambio (uno del PRO y otro del radicalismo) y uno del bloque federal.

La ley reglamentaria dispone que los decretos adquieren plena vigencia, de conformidad con lo dispuesto por el Código Civil y Comercial. Mientras se produce este trámite legislativo, vinculado con su validez, el decreto conserva su vigencia y operatividad (artículo 17); de tal modo que todos los actos realizados en ejecución de dicho decreto durante tal período, conservarán su validez aun en el caso en que el Congreso decidiera invalidarlo con posterioridad.

El dictamen de la Comisión Bicameral se limita a opinar sobre si el decreto se adecúa a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado (artículo 10, segundo párrafo de la ley reglamentaria). Es decir, evalúa la procedencia formal del decreto, que no trate sobre los temas que la Constitución expresamente le prohíbe y que existan las circunstancias excepcionales que hacen a la viabilidad del decreto. Pero no podrá evaluar su contenido o conveniencia.

En caso de que venza el plazo de diez días, sin que la Comisión hubiese elevado el correspondiente despacho, cada Cámara del Congreso se abocará a su expreso e inmediato tratamiento (artículo 20).

Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto

del decreto, debiendo circunscribirse a su aceptación o rechazo, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes (artículo 23). En caso de que el decreto resulte rechazado por ambas Cámaras, ello implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia (artículo 24). De modo que bastaría con que una de las Cámaras lo convalidara, para que el decreto sea válido, aunque la otra lo rechace.

Más allá de las serias críticas que se han formulado a esta ley reglamentaria, es la que existe en la actualidad y la que debe aplicarse al caso. Claramente los incentivos están alineados a los intereses del Poder Ejecutivo, en la medida en que en lugar de enviar un proyecto de ley y esperar los tiempos del Congreso para su tratamiento, en este caso el decreto adquiere validez inmediata, en los términos de la ley común, y conserva su vigencia en tanto no sea rechazado por la decisión de ambas Cámaras.

## 4.5 Un breve análisis sobre la validez constitucional del Decreto 70/23

Corresponde entonces analizar las exigencias contenidas en la Constitución, a la luz del decreto en cuestión, para ensayar una primera opinión sobre su validez:

### 1. Circunstancias excepcionales

Según la Constitución, para que sea válido el DNU, debe tratarse de una situación de crisis que requiere una solución inmediata, porque, de lo contrario, se podrán producir consecuencias de suma gravedad.

La situación de crisis económica excepcional, producida por el sobredimensionamiento del tamaño del Estado, que llevó primero al endeudamiento y luego a la emisión monetaria sin control, ha sido reconocida por especialistas y políticos, y explicada con claridad en los considerandos iniciales del decreto.

El problema no es meramente coyuntural; se trata de años, décadas, de políticas estatistas, planificadoras, que asfixiaron el proceso económico en franca violación de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, y que arrastraron a la mitad de la población a la pobreza.

Es como un automóvil avanzando a toda velocidad hacia un muro de concreto, que necesita urgentemente modificar su dirección para evitar la catástrofe. Ya hemos vivido la experiencia. La diferencia entre una inflación sostenida del 10 % mensual y una hiperinflación que elimina por completo el valor del dinero, es un salto que se produce con rapidez, y las consecuencias son letales, especialmente en un país que ya acumula las consecuencias del estatismo en término de niveles de pobreza, falta de trabajo y de inversión.



## 2. Que existan razones de necesidad y urgencia

Este punto se vincula al anterior. No solo se trata de la necesidad de enfrentar un problema que puede tener gravísimas consecuencias si no se lo encara, sino que, además, se necesita urgentemente tomar decisiones para enfrentarlo.

Este punto también ha sido expuesto por el presidente en sus discursos y en los fundamentos del decreto y del proyecto de ley.

La conjunción del decreto y el proyecto de ley cubren una buena parte del cambio de reglas necesario para evitar la colisión, y ello es, según una opinión generalizada, tanto necesario como urgente.

## 3. Que no se trate de normas que regulan materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos

En este punto ha tenido cuidado el presidente de no incluir en el decreto modificaciones en áreas que la Constitución expresamente veda.

Por ello, las reformas de naturaleza penal, tributaria y política están incluidas en el proyecto de ley ingresado el 27 de diciembre al Congreso.

Una reforma tributaria a largo plazo será esencial —una vez que la desregulación económica comience a dar sus frutos y baje notoriamente el gasto público—, y también será esencial que las provincias sinceren su parte de la responsabilidad e introduzcan reformas en sus jurisdicciones que vayan en consonancia con estos principios —algunas ya lo están haciendo—, lo que conduzca finalmente a una modificación en el régimen de coparticipación. Esto no lo puede hacer el presidente, por decreto; requiere un compromiso federal en tal sentido.

## 4. La imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes

Este es quizá uno de los puntos más importantes en la discusión sobre la validez del decreto.

En efecto, la Constitución exige, como requisito, que sea imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que ordinariamente deberían dictarse en lugar del decreto.

Muchos, incluyendo la propia Corte Suprema, han entendido que este párrafo significa que solo pueden sancionarse decretos de necesidad y urgencia cuando el Congreso no se encuentra en sesiones. Entiendo que no es ese únicamente el sentido que debe darse a la exigencia constitucional, y este caso es un buen ejemplo de ello.

Puede interpretarse que a lo que la Constitución se refiere es, en términos genéricos, a que le sea imposible al Congreso resolver a través de una o varias leyes la situación de emergencia en la que es necesario tomar decisiones, en el tiempo impuesto por la urgencia.

Por supuesto que la circunstancia de que el Congreso no esté en sesiones puede ser un caso que justifique la sanción de un DNU (como en el caso del primer decreto en ocasión de la pandemia). Pero también es cierto que se pueden convocar de urgencia sesiones extraordinarias, y no tardaría demasiado en estar en condiciones de sesionar. Es bueno recordar que cuando la Constitución ha querido darle al Poder Ejecutivo una facultad que ordinariamente debería corresponder al Congreso, como consecuencia de que el parlamento está en período de receso, lo señaló expresamente (por ejemplo, en el caso de la intervención federal, artículo 99 inciso 20, o la declaración del estado de sitio por causa de conmoción interior, inciso 16).

El problema creo que no es necesariamente ese, en este caso, sino que aun cuando esté en sesiones, es tal la magnitud de las reformas propuestas por el presidente y que deben ser evaluadas con premura —supone prácticamente modificar todo el sistema jurídico regulatorio argentino en todas las áreas—, que aun cuando se reuniera urgentemente convocado a sesiones extraordinarias, probablemente, debido a los tiempos de la labor parlamentaria y los procedimientos constitucionales y reglamentarios dispuestos para la sanción de las leyes, les llevaría una gran cantidad de tiempo discutir todas y cada una de las cuestiones planteadas en las normas propuestas. Durante ese tiempo, si no se realizan las correcciones urgentes, el país podría ya estar inmerso en una hiperinflación, en una cesación de pagos y default, y las consecuencias económicas para los habitantes serían mucho más graves aún.

De modo que en este contexto entiendo que se pueden considerar cumplidos los requisitos exigidos por el artículo 99, inciso 3.º, tercer y cuarto párrafos, para justificar la emisión del decreto. Esto dicho con las reservas de reconocer que toda situación excepcional debe interpretarse restrictivamente, y además con la aclaración de que, como explicaré más adelante, es el Congreso quien tiene ahora la llave para darle a ambos instrumentos emitidos por el Poder Ejecutivo el cauce constitucionalmente válido que corresponda.

#### **4.6 Una particularidad constitucional de este decreto**

Este decreto posee una particularidad que no se ha visto en otros sancionados en el pasado.

En general, los DNU se han utilizado para ejercer poder estatal sobre los habitantes, incrementando además la presión sobre los contribuyentes. Pero el objetivo de este decreto, por el contrario, es devolver sus derechos a los habitantes, haciendo cumplir el mandato de la Constitución.

Existen ciertos artículos de la Carta Fundamental que marcan los lineamientos

esenciales del Gobierno. La forma de gobierno representativa, republicana y federal (art. 1), las autonomías provinciales (arts. 5 y 121 y ss.), etc., pero fundamentalmente el orden jurídico está determinado por dos artículos que deben ser analizados en forma complementaria: los artículos 31 y 28.

El artículo 31 establece que la Constitución, las leyes de la nación dictadas en su consecuencia y los tratados internacionales son ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella. Allí queda consagrado en principio de supremacía de la Constitución. Todo el orden jurídico debe conformarse al texto constitucional, tanto a nivel federal como provincial.

En este sentido, las leyes 48 y 4055 establecieron el procedimiento del recurso extraordinario, para que sea, en última instancia, la Corte Suprema, al modo de un verdadero tribunal constitucional, la que garantice ese esquema y evite colisiones de normas que afecten a la Constitución.

Pero a la supremacía de la Constitución sobre todo el orden jurídico, se suma la supremacía de los derechos individuales por sobre el poder del Gobierno creado por la propia Constitución. Así, el artículo 28 dispone que los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

De modo que los derechos individuales están por encima del poder reglamentario del Gobierno, y al ser este un principio constitucional, y estar la Constitución a la cabeza de orden jurídico, ninguna norma de rango inferior podría contradecirlo.

El temor de que por medio de la reglamentación se pudiera violar esta garantía fundamental —quizá la más importante de toda la Constitución—, llevó a Alberdi a sostener en las Bases: «No basta que la Constitución contenga todas las libertades y garantías conocidas. Es necesario, como se ha dicho antes, que contenga declaraciones formales de que no se dará ley, que con pretexto de organizar y reglamentar el ejercicio de estas libertades, las anule y falsee con disposiciones reglamentarias. Se puede concebir una constitución que abrace en su sanción todas las libertades imaginables; pero que, admitiendo la posibilidad de limitarlas por la ley, sugiera ella misma el medio honesto y legal de faltar a todo lo que promete» (Juan Bautista Alberdi, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, p. 418).

Esta idea fundamental de nuestra organización constitucional fue ignorada por los Gobiernos argentinos durante el último siglo. Sugestivamente, el decreto examinado apunta a restituir a los habitantes del país aquellos derechos que han sido alterados en nombre de su reglamentación, lo que ha significado violar tales derechos por la maraña legislativa de regulaciones y prohibiciones que ahora se pretenden eliminar para salir de la crisis económica.

Entonces, no debería dejar de advertirse que esa es la pretensión, y que a partir de la vigencia del decreto el ámbito de derechos individuales va a ser fortalecido en lugar de debilitado, como ha ocurrido históricamente en el pasado.

## 4.7 La falta de tratamiento parlamentario del DNU y la incertidumbre jurídica

Como puede advertirse de la lectura del texto constitucional y de la ley reglamentaria, lo delicado de la cuestión debatida justifica su revisión urgente por parte del Congreso. Por ello, se supone que la Comisión Bicameral debe estar permanentemente constituida para poder abocarse de inmediato, ante la presentación del jefe de Gabinete, y para poder emitir un dictamen en el plazo de diez días.

Pero en el caso presente, han transcurrido más de dos meses y la comisión recién se ha constituido y ha comenzado a evaluar el decreto. La Constitución no habla de diez días a partir de cuando al Congreso se le ocurra formar la Comisión, sino diez días desde que el jefe de Gabinete presenta el decreto, lo que ocurrió a finales de diciembre.

Pero además, la ley reglamentaria dispone que si transcurre ese plazo y la Comisión no emite el dictamen, cada Cámara debe abocarse al expreso e inmediato tratamiento del DNU, lo que tampoco ocurrió.

Esta situación genera incertidumbre e inseguridad jurídica. Como se señaló, el DNU está en vigencia, es aplicable y los actos realizados en su virtud serán válidos aun cuando en el futuro el Congreso lo invalide. Pero en la medida en que transcurra más tiempo sin una definición, y la aplicación del DNU se vaya ampliando, las consecuencias de una futura anulación serían graves, pues supondría volver hacia atrás una serie de reformas en plena ejecución.

Ello hace pensar que no se puede demorar indefinidamente el tratamiento del decreto. Si se toman los plazos de diez días para el dictamen y el «expreso» e «inmediato» tratamiento que se exige a las Cámaras, llevaría a la conclusión de que si transcurre un plazo prudencial sin que estas se expidan, el DNU podría considerarse tácitamente convalidado, pues lo contrario podría generar serias complicaciones una vez que sus disposiciones se han aplicado reiteradamente.

Ubicado en los últimos días de febrero, la situación es de incertidumbre respecto del futuro de dicho DNU, a lo que deben sumarse los amparos judiciales que se interpusieron contra él, que en algunos casos llevaron a la imposición de medidas cautelares para que no comience a regir en determinadas áreas.

## REFERENCIAS

*Milei, Javier. 2023. Asunción presidencial: discurso de Javier Milei. Discurso pronunciado en Buenos Aires, Argentina, 10 de diciembre de 2023.*

**Publicado por:**

**UFM**  
UNIVERSIDAD  
FRANCISCO  
MARROQUÍN

Reform Watch

[reformwatch.ufm.edu](http://reformwatch.ufm.edu)