

Duración del trámite ordinario para la sanción de las leyes: ¿el tiempo legislativo como justificación estructural del DNU?

Duration of the ordinary legislative procedure for enacting laws: legislative timing as a structural justification for executive decrees

Alan P. Gueret*

Resumen

Este trabajo analiza la duración del trámite legislativo ordinario en el Congreso de la Nación Argentina, con el objetivo de aportar elementos que permitan valorar con mayor precisión cuándo resulta constitucionalmente válido el dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU) por parte del Poder Ejecutivo. En particular, se parte del supuesto establecido en el fallo *Verrocchi* de la Corte Suprema, que admite la posibilidad de recurrir al DNU cuando la necesidad y –en ciertos casos– la urgencia de una situación resulten incompatibles con los tiempos normales de formación y sanción de las leyes. Sin embargo, la falta de un parámetro orientativo sobre la duración de dicho trámite genera un vacío que dificulta la evaluación de esa incompatibilidad. A través de una doble aproximación —teórica, por un lado, y empírica, por otro— este estudio intenta brindar una referencia sobre los tiempos reales que demanda el proceso legislativo ordinario. Con ese dato, el análisis procura responder un interrogante adicional: si el procedimiento legislativo demanda en promedio 272 días, ¿ello implicaría —según la pauta de *Verrocchi*— que esa demora bastaría, por sí sola, para justificar un DNU con el riesgo de vaciar en la práctica su carácter excepcional?

Palabras clave: decretos de necesidad y urgencia (DNU) – trámite legislativo ordinario – duración del procedimiento – Congreso de la Nación – fallo *Verrocchi*

* Abogado (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales), Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral), Magíster en Finanzas (Universidad de San Andrés), con formación en Ciencia de Datos (Digital House).

– Corte Suprema – control del Poder Legislativo – urgencia normativa – proceso de formación de leyes

Abstract

This paper examines the duration of the ordinary legislative process in the Argentine National Congress, with the aim of providing elements that allow for a more precise assessment of when the issuance of emergency decrees (DNUs) by the Executive Branch is constitutionally permissible. The analysis is based on the assumption set forth in the Supreme Court's *Verrocchi* ruling, which permits recourse to DNUs when the need—and, in certain cases, the urgency—of a situation is incompatible with the normal timeframe required for the drafting and enactment of legislation. However, the absence of a guiding benchmark for the duration of that legislative process creates a gap that complicates the evaluation of such incompatibility. Through a twofold approach—both theoretical and empirical—this paper seeks to provide a reference point regarding the actual time that the ordinary legislative procedure typically requires. With that information in hand, the analysis then attempts to address an additional question: if the legislative process takes, on average, 272 days, would that delay—under the *Verrocchi* standard—be sufficient by itself to justify a DNU, thereby risking the practical erosion of its exceptional constitutional nature?

Keywords: emergency decrees (DNU) – ordinary legislative procedure – duration of the process – National Congress – Verrocchi ruling – Supreme Court – legislative oversight – normative urgency – lawmaking process

I. Introducción

El presente ensayo tiene por objeto ofrecer una respuesta a un interrogante que suele mencionarse de manera secundaria, pero que rara vez se aborda con precisión: ¿cuánto dura el trámite ordinario para la sanción de una ley? Esta cuestión cobra especial relevancia cuando se invoca la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia (“DNU”). En efecto, el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional establece que estos solo pueden dictarse cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Este límite constitucional fue analizado por la Corte Suprema en el fallo *Verrocchi*, mediante el cual se delinearon dos supuestos bajo los cuales el Poder Ejecutivo puede ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas. Para ello —consignaba el voto de la mayoría—,² es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:³ (1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o (2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.⁴

² El voto de la mayoría fue suscripto por los ministros Fayt, Belluscio y Bossert. En adelante, nos referiremos a *Verrocchi* como equivalente al voto de la mayoría, a fin de facilitar su referencia y comprensión.

³ La expresión "es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias" parece indicar que no se trata de una exigencia acumulativa. En efecto, el uso de "alguna" sugiere que basta con que se verifique una de las dos condiciones mencionadas para habilitar el dictado de un DNU. En este sentido, la concurrencia podría entenderse más como la "presencia" o "verificación" de al menos una de las hipótesis, y no como la concurrencia simultánea de ambas. Por lo tanto, en este ensayo adoptamos la postura de que la "concurrencia" se refiere a la presencia de al menos una de las circunstancias mencionadas, sin necesidad de que ambas se verifiquen simultáneamente. En contra: Cayuso, quien sostiene la posición contraria a la apreciación alternativa del término "concurrencia". Para ella, las dos circunstancias previstas por la Constitución deben verificarse de manera conjunta —no basta con una sola—, ya que admitir su carácter alternativo desnaturaliza el sentido excepcional con el que se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia. Además, advierte que permitir que se cumpla solo una de las condiciones abriría un margen de discrecionalidad peligroso para el presidente (Susana Cayuso, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional* [Buenos Aires: Editorial La Ley, 2005]).

⁴ El supuesto 2) de *Verrocchi* (Fallos: 322:1726, 1999) fue posteriormente citado por la mayoría de la Corte Suprema o por alguno de sus ministros en las siguientes causas: *Guida* (Fallos: 323:1566, 2000), *Risolía Ocampo* (Fallos: 323:1934, 2000), *Casime* (Fallos: 324:333, 2001), *Consumidores Argentinos* (Fallos: 333:633, 2010), *Asociación Argentina de Compañías de Seguros* (Fallos: 338:1048, 2015), *Pino Seberino* (Fallos: 344:2690, 2021), y *Morales Blanca* (Fallos: 346:634, 2023). En adelante, nos referiremos simplemente a estándar *Verrocchi* o doctrina *Verrocchi* para aludir al criterio de validez fijado en el segundo

El primero de los supuestos responde a una apreciación restrictiva del artículo 99, inciso 3 de la Constitución, coherente con el fundamento que dio origen a la reforma de 1994, esto es, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol del Congreso. Al limitar la imposibilidad del trámite legislativo a hipótesis de fuerza mayor —como guerras, catástrofes naturales o la imposibilidad física de reunión del Congreso— la Corte Suprema se mantuvo dentro de los márgenes de una valoración conservadora del texto constitucional, reafirmando que los DNU solo pueden operar como un remedio estrictamente excepcional frente a la imposibilidad material del funcionamiento parlamentario.

En cambio, es el segundo supuesto el que presenta una mayor problemática. Esta pauta de la Corte no surge del texto de la Constitución ni del debate constituyente, sino que constituye una construcción argumentativa que introduce un criterio ajeno a aquellos parámetros. Implica que la sola premura por contar con una ley, en sentido material, aun sin una imposibilidad fáctica para su formación, *podría* habilitar al Poder Ejecutivo a asumir potestades legislativas.

En ese marco, surge un interrogante inevitable: ¿el Poder Ejecutivo podría llegar a justificar la emisión de decretos de necesidad y urgencia invocando una supuesta circunstancia excepcional fundada en una incompatibilidad temporal con el procedimiento legislativo, cuya magnitud ni siquiera ha sido objetivamente determinada?⁵

criterio del considerando 9º del fallo, esto es, la urgencia de la situación en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

⁵ Si bien no existe una determinación oficial y sistemática sobre la duración del trámite legislativo ordinario, algunos estudios empíricos han aportado datos relevantes. En particular, un análisis de Martín Oyhanarte, basado en 1690 leyes sancionadas entre 1999 y 2019, concluye que el proceso legislativo presenta una duración promedio de 437 días y una mediana de 406 días (Martín Oyhanarte, “Duración del trámite ordinario para la sanción de las leyes. Un estudio empírico para el control de los DNU”, en *DNU 70/2023. Bases para la reconstrucción de la economía argentina* (Buenos Aires: La Ley, 2024), p. 108). La presente investigación difiere de la de Oyhanarte en diversos aspectos metodológicos. En primer lugar, amplía el período temporal, abarcando las leyes sancionadas entre 1983 y 2024, lo que permite incorporar diferentes etapas institucionales y dinámicas parlamentarias. En segundo término, mantiene dentro de la muestra leyes de presupuesto, de aprobación de códigos, de cuentas de inversión y de tratados internacionales, para reflejar de modo más fiel el universo real de procedimientos legislativos, aplicando luego un criterio de exclusión de *outliers* (leyes cuyo trámite superó los dos años). Asimismo, se conservaron las leyes sancionadas entre 2020 y 2022, pese a haber sido tramitadas virtualmente debido a las restricciones impuestas por la pandemia, por considerarse que ese contexto excepcional pudo haber generado mayor celeridad en su aprobación, sin alterar estructuralmente el procedimiento legislativo. Finalmente, la recolección de datos combinó fuentes manuales y automatizadas a partir de registros oficiales de ambas Cámaras y del Boletín Oficial, lo que permitió medir no solo la duración total del trámite sino también los intervalos parciales entre ingreso, sanción, promulgación y publicación. Estas diferencias metodológicas explican que los resultados de ambos estudios no sean directamente comparables, pero coinciden en reflejar que el trámite legislativo argentino insume, en general, plazos extensos y sostenidos.

Al no existir un parámetro consensuado —ni en la doctrina ni en la práctica— que permita determinar cuánto tiempo insume el trámite legislativo ordinario, el estándar fijado por el Tribunal podría dejar abierta una amplia zona de discrecionalidad. En efecto, la ausencia de criterios objetivos habilitaría al presidente a decidir, con un margen significativo de apreciación, sobre la presunta incompatibilidad temporal entre la urgencia alegada y el procedimiento parlamentario.

Con la finalidad de contribuir a clarificar este punto, este trabajo se propone estimar la duración del trámite legislativo ordinario.⁶ Para ello, se adopta una doble vía: en primer lugar, un abordaje teórico que reconstruya el diseño institucional del procedimiento legislativo y sus etapas; y, en segundo lugar, un análisis empírico que, a partir del análisis de datos legislativos desde 1983 hasta 2024, permita calcular los tiempos que requiere dicho proceso.

Una vez determinado cuánto demora el trámite legislativo, emerge un escenario adicional que resulta importante considerar: si aceptamos que el procedimiento insume un tiempo *significativo*,⁷ cabe preguntarse si esa extensión podría llegar a ser invocada por el presidente como fundamento para el dictado de un DNU, conforme al criterio adoptado en *Verrocchi*.

Esta posibilidad no estaría desprovista de consecuencias prácticas y plantearía una tensión institucional: lo que fue previsto como un mecanismo excepcional para situaciones extraordinarias podría encontrar justificación en parámetros que reflejan el funcionamiento habitual del Congreso. Admitir una lectura de este tipo, sin un marco de referencia que fije límites precisos, podría abrir la puerta a una expansión progresiva del

⁶ En el fallo *Verrocchi*, la Corte utiliza el término "trámite normal" para referirse al procedimiento legislativo regular. En adelante, lo consideraremos sinónimo funcional de "trámite ordinario", conforme al lenguaje empleado por el artículo 99, inc. 3, de la Constitución Nacional.

⁷ Si asumimos que un proceso legislativo que, insume entre siete y nueve meses, como luego veremos, alguien podría concluir que el mismo excede holgadamente cualquier expectativa razonable compatible con el estándar constitucional de necesidad y urgencia. En efecto, un lapso de tal magnitud resultaría inconciliable con el primer supuesto mencionado en *Verrocchi*: la imposibilidad de dictar la ley por el trámite ordinario debido a circunstancias de fuerza mayor que impidan la reunión del Congreso. Incluso en escenarios extremos —como acciones bélicas, desastres naturales o emergencias sanitarias— la imposibilidad material de sesionar suele configurarse en lapsos acotados y excepcionalísimos, orientados a permitir la reanudación de la actividad institucional tan pronto cesan los obstáculos fácticos. Un ejemplo reciente lo ofrece la pandemia de 2020: si bien en las primeras semanas las restricciones de circulación impidieron las reuniones presenciales, el Congreso adoptó rápidamente mecanismos de funcionamiento remoto, retomando su actividad legislativa mediante sesiones virtuales. En consecuencia, un período de 272 días excedería ampliamente, cualquier situación razonable de imposibilidad material contemplada por ese estándar.

uso del DNU, con eventuales efectos sobre el equilibrio de poderes consagrado por la Constitución.

En este contexto, la apreciación empírica podría ofrecer un elemento orientador para ponderar la adopción de un DNU, proporcionando criterios que contribuyan a encuadrar su aplicación dentro de los límites previstos por la Constitución. Por lo mismo, contar con un indicador permitiría evaluar si la invocación de estos decretos se justifica por circunstancias verdaderamente excepcionales y por razones de necesidad y urgencia constitucionalmente válidas —como la imposibilidad de reunión del Congreso— o si, por el contrario, la duración parlamentaria podría estar siendo utilizada como una justificación, de suyo conveniente, ajena a los fines para los cuales fueron concebidos estos instrumentos.

Finalmente, corresponde aclarar que este estudio no pretende establecer una verdad definitiva ni clausurar el debate, sino ofrecer un análisis que contribuya a evaluar con mayor precisión en qué medida la utilización de herramientas normativas de excepción puede considerarse compatible con las reglas establecidas por la Constitución Nacional, especialmente frente a estándares jurisprudenciales cuya adecuación al texto constitucional sigue siendo motivo de discusión.⁸

II. El criterio de Verrocchi

El caso *Verrocchi*, resuelto por la Corte Suprema en 1999, marcó un punto de partida para delimitar el alcance del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. El fallo fue dictado pocos años después de la reforma constitucional de 1994, que introdujo el instituto del DNU en el texto constitucional, pero antes de la sanción de la Ley Nro. 26.122, que estableció el procedimiento de control parlamentario a través de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. En ese escenario de relativa indefinición normativa, la Corte procuró precisar el alcance y las condiciones de ejercicio de estas potestades excepcionales.

⁸ Al respecto, "se ha sostenido que el criterio de la Corte es relativamente permisivo, en tanto —a través de la interpretación— establece causales no expresamente previstas en el texto constitucional, como la declaración de emergencia a través de DNU o la extensión unilateral de los plazos de la emergencia pública y, a su vez, admite que se dicten DNU cuando alguna de las dos causales de *Verrocchi* se dé, en lugar de exigir que ambas se presenten de forma conjunta" (cfr. Patricio Méndez Montenegro, "De la excepción a la regla. Un análisis de los decretos de necesidad y urgencia dictados entre 2011 y 2024" [Buenos Aires: ACIJ, septiembre de 2025]).

El considerando 9º del fallo constituye el núcleo del criterio que, desde entonces, orienta, en gran parte, el control de validez de los DNU. Allí el Tribunal sostuvo que el Poder Ejecutivo puede ejercer facultades legislativas —que en principio le son ajenas— solo cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias fácticas habilitantes:

(1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución. Es decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o

(2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

Como se advierte, la Corte construyó un doble parámetro de control: uno objetivo, vinculado a la imposibilidad material de funcionamiento del Congreso, y otro subjetivo, relativo a la urgencia en la respuesta estatal frente a una necesidad impostergable. Esta formulación, elaborada en ausencia de una ley reglamentaria —la cual, posteriormente, tampoco atemperó la vaguedad del texto ni delimitó con mayor precisión sus alcances—,⁹ funcionó como un marco de referencia que la jurisprudencia posterior reiteró en ciertas ocasiones.¹⁰

A. Una postura crítica

Sin embargo, este criterio no estuvo exento de críticas, en especial respecto del segundo supuesto, que es el que aquí interesa. En este sentido, se ha señalado que, mientras "luce ajustada a una ortodoxa exégesis constitucional la postulación institucional que en la primera hipótesis reitera la Corte", al circunscribir los decretos de necesidad y urgencia a casos de "fuerza mayor" que impiden la deliberación legislativa, "la segunda parte de la composición en el discurso de la Corte se torna trasgresor del sistema diseñado por el reformador del 94".¹¹ En esa línea, se advierte que

⁹ Al respecto, cabe mencionar al convencional Maeder quien había manifestado que el ejercicio de la atribución quedaba supeditado a una "valoración (...) evidentemente subjetiva" de las circunstancias excepcionales que pudiera hacer el Poder Ejecutivo (Convención Constituyente, sesión del 28 de julio de 1994, p. 2356).

¹⁰ Véase nota al pie n° 4.

¹¹ Mario A. R. Midón, "La sempiterna emergencia de los DNU y los decretos delegados", *Revista de Derecho Público*, n.º 2024 (2024), pp. 221–267; y Mario A. R. Midón, "El cono de sombras de la reforma:

ni la letra de la Constitución, ni el espíritu del legislador extraordinario han podido transmitir una hermenéutica con arreglo a la cual el Ejecutivo podría dictar un decreto de necesidad y urgencia amparado en el solo hecho de que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.¹²

Así,

una cosa es que el Ejecutivo legisle ante la imposibilidad de que el Congreso produzca normas, en un contexto de necesidad y urgencia, cuando resulta inviable que lo haga el Congreso; otra, sustancialmente diversa, es que el mandatario lo haga para dar solución inmediata a un problema, cuya entidad requiere una prisa tal que no puede esperar los trámites ordinarios para la hechura de la ley.¹³

Este último supuesto, concluye la crítica, “es antítesis de lo que la Constitución autoriza”.¹⁴

A ello se agrega que

aducir que el presidente legisla al calor de la vertiginosidad que le impone la necesidad de contar con una ley –simplemente porque ella va a demorarse en el Congreso– importa acceder a un terreno por demás discrecional, donde la oportunidad y conveniencia del Ejecutivo imponen sus propias reglas.¹⁵

En consecuencia,

admitir que las naturales tardanzas deliberativas del órgano colegiado, sumadas a la urgencia para resolver de modo inmediato un hecho que requiere solución legislativa, son autosuficientes para que el presidente dicte un decreto de necesidad y urgencia, implicaría desnaturalizar la regulación constitucional que previó esa competencia, solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes (art. 99 inc. 3º).¹⁶

Así las cosas, la postura amplia del concepto de necesidad y urgencia —correspondiente al segundo criterio identificado por la Corte— propende a expandir el margen de actuación del Poder Ejecutivo, lo que puede impactar en el equilibrio entre los

los decretos de necesidad y urgencia”, en *Constitución de la Nación Argentina. A 25 años de la reforma de 1994*, coord. Pablo L. Manili (Buenos Aires: Hammurabi, 2019), pp. 413–423.

¹² Midón, “La sempiterna emergencia de los DNU”, pp. 221–267; Midón, “El cono de sombras de la reforma”, pp. 413–423.

¹³ Midón, “La sempiterna emergencia de los DNU”, pp. 221–267; Midón, “El cono de sombras de la reforma”, pp. 413–423.

¹⁴ Midón, “La sempiterna emergencia de los DNU”, pp. 221–267; Midón, “El cono de sombras de la reforma”, pp. 413–423.

¹⁵ Midón, “La sempiterna emergencia de los DNU”, pp. 221–267; Midón, “El cono de sombras de la reforma”, pp. 413–423.

¹⁶ Midón, “La sempiterna emergencia de los DNU”, pp. 221–267; Midón, “El cono de sombras de la reforma”, pp. 413–423.

poderes y en el alcance de la cláusula incorporada en la reforma de 1994 para acotar, precisamente, esta potestad.

B. El caso *Verrocchi* como test de validez

Con el paso del tiempo, el estándar de *Verrocchi* se transformó en un test de validez aplicable al análisis de los DNU. Su doctrina no solo fue reiterada por el propio Tribunal, y contó con el respaldo doctrinario,¹⁷ sino que también orientó la apreciación presidencial al momento de dictar medidas de excepción, sirviendo como presupuesto de los límites establecidos por el artículo 99 inciso 3º de la Constitución.¹⁸

Asimismo, esta pauta de validez —más amplio en la comprensión de las condiciones de “necesidad” y “urgencia”— fue la que pareció seguir la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, reglamentada en 2006 mediante la Ley 26.122.¹⁹ Desde sus primeras reuniones en 2007, dicha Comisión debatió dos posturas contrapuestas respecto de la validez de los decretos de necesidad y urgencia: una posición de corte estricto y restrictivo, que exigía la comprobación efectiva de circunstancias excepcionales que justificaran la emisión de una norma con contenido legislativo, y otra más amplia, que tendía a convalidar el uso del instrumento como herramienta de gobierno.²⁰ El primer enfoque, más riguroso, no solo se ajustaba con mayor fidelidad al texto constitucional, sino también a la jurisprudencia de la Corte Suprema en la materia.

¹⁷ En este sentido, se ha afirmado que el estándar de *Verrocchi* cuenta con la aprobación de la inmensa mayoría de la doctrina (*cfr.* Gregorio Badeni y Carlos J. Laplacette, “El decreto de necesidad y urgencia sobre participación del Estado en sociedades”, *La Ley* 2011-B (2011), p. 1154).

¹⁸ A modo de ejemplo, puede mencionarse su cita o aplicación en los siguientes decretos de necesidad y urgencia: 70/2023, 179/2025, 269/2025, 274/2024, 339/2013, 406/2015, 160/2017, 185/2019, 278/2011, 566/2013, 627/2025, 628/2025, 919/2010, 1.334/2014, 1.993/2010 y 2.082/2011, entre otros.

¹⁹ Al respecto, cabe destacar que numerosos dictámenes emitidos por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo han sostenido un temperamento amplio respecto del análisis de los decretos de necesidad y urgencia. En esa línea, se ha reiterado de manera uniforme la fórmula según la cual “es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia” (véanse, entre otros, los órdenes del día 8/2007, 2409/2007, 1438/2007 y 1452/2009).

²⁰ Por ejemplo, el presidente de aquellas primeras reuniones sostenía que “nosotros mantenemos la filosofía y la columna vertebral esbozada en el discurso de la miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la doctora Cristina Fernández de Kirchner, que ha sido extremadamente meticulosa y abundante desde el punto de vista de los antecedentes institucionales históricos. Además, desde mi punto de vista, se trata de una valoración y una ponderación adecuada del análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido, nosotros consideramos que la utilización de un instrumento de estas características implica naturalmente un criterio amplio, no estricto o restrictivo”. Por eso, “desde el punto de vista de la filosofía, entendemos que el uso de este tipo de instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia se realiza con un criterio interpretativo amplio, con el control de la Comisión Bicameral y con el funcionamiento adecuado del Congreso” (expresiones del senador Capitanich, reunión de la comisión bicameral del 8 de noviembre 2006).

No obstante, el criterio más amplio fue el que finalmente prevaleció en la práctica parlamentaria y se ha mantenido vigente hasta la actualidad.²¹

En este orden de ideas, la práctica institucional demuestra que la ponderación presidencial y parlamentaria ha tendido, con el transcurso de los años, a alinearse con el segundo supuesto identificado en *Verrocchi* —esto es, aquel que amplía la noción de necesidad y urgencia más allá de la imposibilidad material de actuación del Congreso— antes que, con una aplicación estricta del primer supuesto, de carácter más restrictivo.²² Este proceso evidencia un desplazamiento hacia una comprensión más laxa de la necesidad y urgencia, muy distinta de la que originariamente inspiró el texto constitucional.²³

III. Aproximación teórica

El estudio del procedimiento legislativo en el Congreso Nacional exige no solo una mirada normativa sobre las etapas institucionales que lo conforman, sino también una comprensión teórica que permita desentrañar la lógica interna del funcionamiento parlamentario. En ese sentido, este acercamiento busca identificar las dimensiones operativas que inciden en los tiempos de sanción de las leyes, sin caer en reduccionismos que atribuyan las demoras a deficiencias formales o meras ineeficiencias burocráticas.

El Congreso, como órgano deliberativo, articula múltiples niveles de representación, negociación y debate que necesariamente influyen en la dinámica temporal del trámite legislativo. Desde esta perspectiva, el siguiente análisis se orienta a examinar las distintas aristas para construir un marco de comprensión más exhaustivo sobre los tiempos legislativos.

A. El bicameralismo y la lógica deliberativa del Congreso

El diseño bicameral de nuestro Congreso responde a una tradición constitucional que busca equilibrar representaciones políticas diversas: mientras que la Cámara de Diputados

²¹ Pablo Tonelli, “Los K avalaron los DNU de sus presidentes sin ‘necesidad’ ni ‘urgencia’ y con Milei no deberían cambiar”, *Clarín*, 25 de diciembre de 2023.

²² Según un estudio del Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo (ODCL) de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, “desde el 24/08/1994 hasta el 10/12/2023 se dictaron un total de 880 DNU. Si ese total se divide por los poco más de 29 años transcurridos desde la reforma hasta hoy, el promedio anual aproximado es de 30,03 DNU por cada año transcurrido” (Santiago Castro Videla, Luis E. Vivacqua, Alfonso Santiago y Enrique Veramendi, “Los DNU en la práctica de los últimos 30 años: balance a propósito de un rechazo histórico”, Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo (ODCL), Universidad Austral, documento en línea, <https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2024/09/Los-DNU-en-la-practica-institucional-30-anos-actualizacion.pdf>).

²³ Julio Rodolfo Comadira, “La necesidad y la urgencia”, *La Nación*, 25 de agosto de 2005.

representa al pueblo en su conjunto, el Senado constituye una representación federal, vinculada a los intereses de las provincias. Esta estructura no solo reproduce el espíritu federal de la Constitución Nacional, sino que también introduce una lógica de doble instancia deliberativa que, si bien puede ralentizar el proceso legislativo, tiende a mejorar la calidad normativa.

En contraposición con los sistemas unicamerales —donde la celeridad legislativa es una ventaja evidente—, el bicameralismo introduce un sistema de frenos y contrapesos que permite una revisión más profunda y técnica de los proyectos. La posibilidad de que un proyecto sea modificado por una segunda cámara tiende a evitar decisiones apresuradas y facilita una deliberación más amplia.

Los tiempos legislativos son dinámicos y no pueden comprenderse únicamente de forma abstracta o definitiva. Cada proyecto de ley transita un recorrido específico que depende de múltiples variables: el contexto histórico y político, la composición de cada cámara, las condiciones materiales de época, la agenda del Poder Ejecutivo y Legislativo, el peso de las bancadas, los reglamentos internos, el tipo de iniciativa (popular, parlamentaria o del presidente). Incluso prácticas parlamentarias como las cuestiones de privilegio, los pedidos de tratamiento sobre tablas, las reuniones de asesores, la citación de técnicos o especialistas a las comisiones, y otras cuestiones internas del trabajo legislativo inciden directamente en los ritmos y resultados del proceso, pudiendo en muchos casos dilatar significativamente su avance.

A su vez, la diferencia de composición entre ambas cámaras también influye. El Senado, integrado por un número menor de miembros, responde con mayor intensidad a los intereses provinciales y a las negociaciones con los gobernadores, mientras que la Cámara de Diputados, con mayor número de congresistas, canaliza de manera más directa la representación popular.

En síntesis, el bicameralismo, con su lógica deliberativa y con una dinámica legislativa marcada por particularidades propias del sistema político, constituye tanto una garantía de nivel normativo como un factor que determina —y en ciertos casos prolonga— los tiempos del procedimiento legislativo. Lejos de tratarse de un defecto institucional, esta propiedad responde a un diseño constitucional que privilegia la representación plural, el control mutuo entre cámaras y la deliberación democrática como condiciones necesarias para la producción legal en un régimen republicano.

B. Procedimiento típico de formación y sanción de una ley

En este marco, y para comprender cómo esas dimensiones deliberativas y estructurales se proyectan en la práctica parlamentaria, resulta necesario considerar el itinerario que atraviesa un proyecto dentro del Congreso. No se trata de describir formalidades por mera sistematización, sino de identificar cómo cada etapa del proceso —desde la iniciativa hasta la eventual promulgación— constituye un espacio de decisión política que incide en la duración del trámite legislativo.

El proceso legislativo comienza con la presentación de un proyecto, que puede provenir de diputados, senadores, del presidente o mediante una iniciativa popular. Una vez ingresado, el proyecto se remite a una o más comisiones parlamentarias —permanentes o especiales— donde se analiza, se debate y se emite un dictamen. Este dictamen es incluido en el “orden del día”, permitiendo a los legisladores revisarlo durante un plazo de ocho días. Luego, en el Plenario de Labor Parlamentaria se decide su inclusión en la agenda de sesiones.

En el debate en el recinto, los legisladores discuten el texto y votan. En casos urgentes, pueden obviar la etapa de comisiones y tratar el proyecto directamente. Si la cámara de origen lo aprueba, pasa a la cámara revisora, que puede aprobarlo, rechazarlo o introducir modificaciones. En este último caso, el proyecto retorna a la cámara de origen, que puede aceptarlas o insistir con su versión original, necesitando la misma o una mayor mayoría que la de la cámara revisora para que se sancione con su redacción.

Una vez sancionado por ambas cámaras, el texto se remite al Poder Ejecutivo, que puede promulgarlo (de forma expresa o automática pasados 10 días hábiles) o vetarlo total o parcialmente. Si el Congreso insiste con dos tercios de los votos de ambas cámaras, el voto puede ser superado. Finalmente, la ley debe ser publicada en el Boletín Oficial para adquirir vigencia. Solo entonces se completa el procedimiento legislativo.

En consecuencia, la duración del trámite parlamentario puede ir desde unas pocas semanas —en casos de tratamiento exprés— hasta varios meses o incluso años si el proyecto encuentra resistencia, es modificado, vetado o no tratado durante las sesiones del año.

C. La indeterminación temporal como expresión de la naturaleza deliberativa

La descripción del recorrido institucional de un proyecto permite advertir que el tiempo legislativo no depende solamente de una secuencia de etapas formales, sino de la manera en que dichas instancias son atravesadas por las dinámicas mencionadas. Por eso

adquiere relevancia la dimensión temporal como rasgo inherente al carácter deliberativo del Congreso y no como una simple consecuencia de su diseño procedural.

La indeterminación temporal del proceso legislativo no constituye un defecto del sistema, sino una expresión de su naturaleza deliberativa. Sin embargo, esta misma característica —o virtud, desde el pensamiento republicano— fue quizás uno de los factores que, en la práctica, han favorecido una mayor utilización de instrumentos normativos por parte del Poder Ejecutivo desde el retorno de la democracia.²⁴

Sobre esta base, resulta comprensible que el proceso parlamentario no responda a un ritmo uniforme ni pueda ser sometido a plazos estrictos. La variabilidad en los tiempos de tratamiento deriva del carácter plural y abierto del Congreso, cuyo funcionamiento se apoya en el debate, la negociación y la construcción de consensos. Por ello, el tiempo legislativo no es una variable meramente técnica, sino una dimensión sustantiva de la deliberación democrática.

El diseño constitucional evita intencionalmente encorsetar el procedimiento legislativo dentro de límites rígidos, reconociendo que la creación de normas generales requiere espacios de intercambio y maduración política. La duración incierta del trámite legislativo es, así, el reflejo institucional de la libertad del debate parlamentario: una garantía de representación y control mutuo más que una falla de eficiencia.

Esta comprensión teórica del tiempo legislativo —como expresión de la lógica deliberativa y no como disfunción institucional— constituye el punto de partida necesario para su análisis empírico. En el siguiente apartado se abordará, sobre la base de datos concretos, cómo esa indeterminación se manifiesta en la práctica parlamentaria, a fin de identificar patrones, tiempos medios y factores determinantes en la sanción de las leyes.

IV. Aproximación fáctica

El análisis empírico resulta esencial para abordar de manera rigurosa el estudio del trámite legislativo ordinario en el Congreso de la Nación Argentina. Desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad, la duración de este proceso ha variado, lo que

²⁴ La experiencia histórica y la práctica constitucional certifican la idea de que "[e]l Poder Legislativo no hace la ley: simplemente la aprueba y a veces sólo la controla". La frase es recordada por Alfonso Santiago quien afirma que "entre 1983, año del regreso a la democracia, y 2015, cuando asume el presidente Macri, se sancionaron 4120 leyes y 74.649 decretos —de toda índole, y sin limitarse ese número exclusivamente a los que actualmente se encuentran sujetos al control establecido en la ley 26.122—, lo que importa una ley por cada 18,11 decretos" (Alfonso Santiago, Enrique Veramendi y Santiago Castro Videla, *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo* (Buenos Aires: La Ley, 2019), p. 7).

plantea la necesidad de identificar patrones y conocer algunos criterios sobre qué puede considerarse un tiempo "normal" para la sanción de leyes. Este apartado se propone explorar dichas cuestiones, aportando evidencia cuantitativa que permita aproximarse a un estándar razonable en el desarrollo legislativo.

A. Justificación metodológica

En primer lugar, la decisión de analizar los días transcurridos entre el ingreso de un proyecto de ley en el Congreso y su sanción, promulgación y publicación en el Boletín Oficial responde a la necesidad de contar con un indicador sobre la duración del procedimiento legislativo. Esta variable permite dimensionar el tiempo que demanda el trámite completo de una ley, desde su inicio hasta su entrada en vigencia.

En segundo término, el interés en este factor se vincula con el interrogante inicial sobre los DNU. En *Verrocchi*, como vimos, la Corte estableció que el Poder Ejecutivo puede recurrir válidamente si "la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes".

En ese orden, surge un interrogante central: si los datos empíricos revelan que el trámite legislativo ordinario insume, de por sí, un tiempo *considerable*, ¿podría esto ser utilizado como argumento para invocar la necesidad y urgencia y, por ende, justificar el uso recurrente del DNU?

El ejercicio busca, precisamente, indagar cómo la duración del trámite legislativo — como expresión de su lógica deliberativa — incide en la evaluación del requisito de necesidad y urgencia que habilita el dictado de DNU.

B. Presentación de la base de datos legislativa

Para llevar adelante el análisis empírico, se construyó una base de datos que reúne información sobre 4.603 leyes sancionadas desde el año 1983 hasta el 2024, inclusive. Cada registro contiene las siguientes variables: número de ley, fecha de ingreso a la mesa de entradas, fecha de sanción, fecha de promulgación y fecha de publicación en el Boletín Oficial, junto con el cálculo de los días transcurridos entre cada uno de esos momentos clave del proceso legislativo.

Los datos fueron obtenidos de manera manual a partir de fuentes oficiales, esto es, los sitios web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado

de la Nación, así como del portal oficial de normativa del Gobierno de Argentina.²⁵ Si bien existe cierta dispersión en la disponibilidad de información —especialmente en los primeros años del período analizado—, se procuró consolidar la base con el mayor nivel de completitud posible.

C. Criterios metodológicos y selección de la muestra

Con el objetivo de preservar la coherencia del conjunto, se optó por no excluir leyes que, si bien presentan un trámite especial o diferenciado —como el presupuesto, los proyectos tratados sobre tablas, la aprobación de Códigos o las cuentas de inversión—, forman parte del universo de normas sancionadas mediante el procedimiento ordinario establecido por la Constitución. Esta inclusión se justifica además en que, en ciertos casos, dichas iniciativas están sujetas a plazos más extensos o procedimientos específicos (conforme a lo dispuesto, por ejemplo, en la ley 13.640 o la ley 24.156), sin que por ello dejen de seguir la vía parlamentaria prevista para las leyes comunes.

Asimismo, se conservaron las leyes sancionadas entre 2020 y 2022, pese a haber sido tramitadas virtualmente debido a las restricciones impuestas por la pandemia. Se consideró pertinente mantenerlas, ya que ese contexto de emergencia pudo haber generado mayor celeridad en su aprobación, sin alterar reglamentariamente el procedimiento legislativo.

Por otra parte, se decidió prescindir de la mayoría de las leyes de aprobación de acuerdos y tratados internacionales, dado que, conforme a la Ley Nro. 13.640, no caducan. La inclusión de muchas de ellas desproporcionaba la muestra y afectaba su representatividad.

Finalmente, para compensar, en general, posibles distorsiones generadas por duraciones extraordinariamente largas, atribuibles a procedimientos excepcionales o contextos singulares, se aplicó un criterio de exclusión de *outliers*, definidos como aquellos valores que exceden significativamente el rango habitual de duración del trámite legislativo. De este modo, la muestra mantiene una homogeneidad sustantiva y metodológica, sin renunciar a la diversidad de casos contemplados por la práctica constitucional.

²⁵ Sitios oficiales consultados: Honorable Cámara de Diputados de la Nación: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/resultado.html>; Honorable Senado de la Nación: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>; Portal de Normativa del Gobierno de Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/normativa>; y Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ): <https://www.saij.gob.ar/busador/leyes-nacionales-vigentes>.

D. Eliminación de *outliers*: corte arbitrario con justificación institucional

En efecto, para garantizar que el análisis de los tiempos legislativos refleje con precisión el funcionamiento habitual del Congreso y no se vea distorsionado por casos excepcionalmente prolongados, se resolvió aplicar un criterio de depuración basado en un umbral institucionalmente justificado.

En lugar de utilizar un método puramente estadístico (como el z-score o el rango intercuartílico), se adoptó una técnica de corte conceptual, fundada en criterios jurídico-políticos: se excluyeron del análisis aquellas leyes cuyo trámite —desde su ingreso a la mesa de entradas hasta su publicación oficial— superó los 730 días (dos años).

Este umbral se considera razonable por varias razones. En primer lugar, dos años representa un plazo más que suficiente para el tratamiento ordinario de un proyecto de ley dentro de los tiempos institucionales del Congreso. En segundo lugar, coincide con la duración de un mandato legislativo parcial, lo que refuerza su legitimidad como límite para medir la normalidad del proceso legislativo.²⁶ Finalmente, porque resulta jurídicamente relevante en el marco del estudio de las circunstancias habilitantes del DNU: daría la impresión de que, si una situación no puede esperar más de dos años para ser resuelta por las cámaras del Congreso, el presidente podría entender —siguiendo a *Verrocchi*— que se verifican condiciones de necesidad y urgencia que habilitan la intervención del Poder Ejecutivo.

Por ende, el corte aplicado busca filtrar los casos verdaderamente anómalos y asegurar que el promedio resultante represente el comportamiento del Congreso en tiempos legislativos. Esta combinación de criterio técnico y sustantivo permite mantener la consistencia empírica sin perder de vista el marco institucional que motiva el análisis. Luego de esta depuración, el conjunto de datos quedó conformado por 3416 leyes, sobre las cuales se realizó el análisis principal.²⁷

V. Resultados del análisis empírico

A. Tiempo promedio y mediano del proceso legislativo: desde el ingreso hasta la publicación

²⁶ En Argentina, la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años, y eso marca un ritmo político y legislativo. Entonces, si una ley tarda más de dos años en sancionarse, trasciende el mandato legislativo parcial de quienes la iniciaron. Esto permite suponer que ese tiempo ya no refleja el comportamiento ordinario del Congreso, y por eso dos años puede ser un umbral razonable para detectar casos atípicos o excepcionales.

²⁷ Se puede acceder a la base de datos desde el siguiente enlace: <https://bit.ly/44sba0Z>.

A partir del relevamiento de leyes nacionales sancionadas en Argentina entre 1983 y 2024, se identificaron los tiempos generales de tramitación legislativa y administrativa. La siguiente tabla resume las estadísticas descriptivas principales:

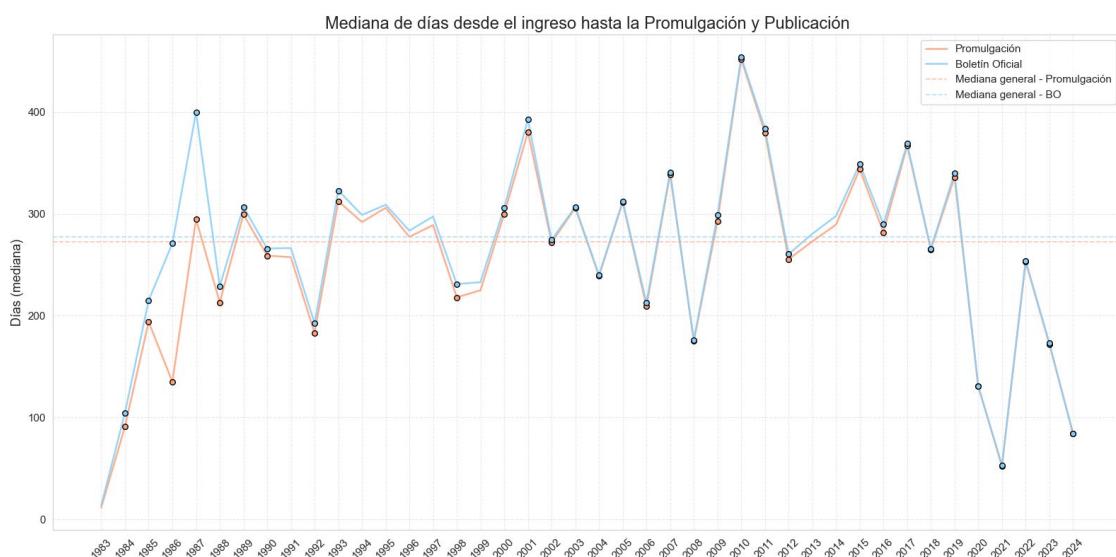
Métrica	Media	Mediana
Ingreso → sanción	262 días	233 días
Ingreso → promulgación	284 días	258 días
Ingreso → publicación	295 días	272 días

Si bien los valores promedio (media) permiten una primera aproximación a los tiempos habituales del proceso legislativo, el análisis empírico prioriza el uso de la mediana como parámetro de referencia. Esto se debe a la existencia de valores extremos o atípicos —como leyes tramitadas de forma muy acelerada o excepcionalmente demorada— que pueden distorsionar la media y restarle representatividad frente al comportamiento típico del sistema.

Por ejemplo, el tiempo mediano transcurrido desde el ingreso de un proyecto hasta su publicación oficial es de 272 días (alrededor de 9 meses), lo cual puede considerarse un estándar realista del funcionamiento legislativo y administrativo bajo condiciones normales.

Si se comparan las medianas de cada tramo del proceso, se observa que el mayor componente temporal corresponde al período completo que va desde el ingreso hasta la publicación. En cambio, el tiempo hasta la sanción legislativa propiamente dicha es sensiblemente menor (233 días, alrededor de 7 meses y medio), mientras que la distancia entre sanción y promulgación —y entre esta y la publicación— añade incrementos relativamente acotados al total. Así, aunque cada etapa presenta su propio peso temporal, las diferencias no alteran la conclusión general: el procedimiento legislativo y administrativo argentino tiende a estabilizarse en un rango que, en términos globales, oscila entre siete y nueve meses según la instancia considerada.

La evolución de estos tiempos a lo largo del período 1983–2024 se visualiza en el siguiente gráfico, que muestra los días medianos requeridos para cada etapa del proceso.

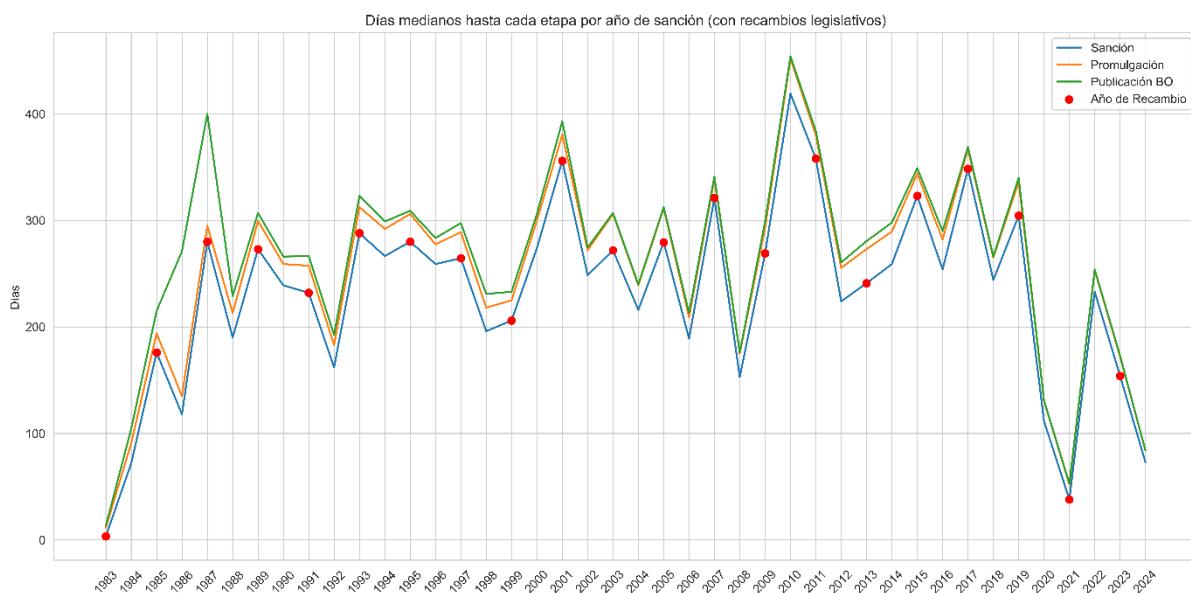


En síntesis, el análisis empírico permite establecer que el tiempo típico del trámite ordinario de formación y sanción de las leyes en Argentina —desde su ingreso al Congreso hasta su publicación en el Boletín Oficial— ronda los nueve (9) meses. Este plazo constituye una referencia objetiva del funcionamiento tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo en circunstancias habituales, y resulta fundamental para evaluar con mayor precisión los supuestos que podrían justificar el dictado de un DNU.

B. Recambios legislativos y sus efectos en la dinámica parlamentaria

En la Argentina, el Congreso Nacional renueva parcialmente sus cámaras cada dos años, conforme al calendario constitucional. Las elecciones legislativas se celebran en años impares, y los recambios efectivos de diputados y senadores ocurren el 10 de diciembre de esos años. Entre 1983 y 2024, los años de recambio legislativo fueron: 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021, 2023.

Este patrón cíclico de renovación tiene efectos concretos en la dinámica del Congreso, sobre todo en los tiempos que transcurren entre el ingreso de los proyectos de ley y su sanción, promulgación y publicación oficial.



Al analizar los datos entre 1983 y 2024, se observan tendencias relevantes:

- 1983, año de transición democrática, muestra una máxima eficiencia legislativa: solo 13.5 días en promedio entre ingreso y publicación. Es un punto de salida excepcional que refleja el impulso inicial del nuevo gobierno y la necesidad de normalización institucional.
- En años impares donde hay elecciones legislativas, como 1985, 1987, 1989, 1991, 1995, 2001, 2009,²⁸ 2013, 2017 y 2023, se identifican frecuentemente picos en los tiempos hasta la publicación, lo que indica un enfriamiento de la actividad parlamentaria. Esto puede deberse a campañas electorales, transición de bancas, o falta de mayorías legislativas claras.
- En los años 1987 y 1988, la duración de los trámites legislativos se incrementó probablemente a la crisis de gobernabilidad y la pérdida de mayoría absoluta del oficialismo (UCR) en la Cámara de Diputados tras las elecciones de 1987. Este cambio institucional forzó al Poder Ejecutivo a negociar cada ley con una oposición (PJ) fortalecida, lo que resultó en un bloqueo legislativo y un uso intensivo del trámite bicameral imperfecto (ida y vuelta del proyecto entre cámaras) para dilatar o rechazar iniciativas, elevando significativamente los tiempos de sanción.

²⁸ En 2009, tras las elecciones legislativas, se conformó el "Grupo A", una coalición opositora que incluyó a la UCR, el PRO y la Coalición Cívica, entre otros. Durante el 2009-2010, este bloque generó una fuerte polarización política y bloqueó numerosos proyectos del oficialismo, lo que contribuyó a demoras en los procesos legislativos, como se aprecia en el gráfico.

- En años como 1989 —cuando se produjo un recambio presidencial anticipado de Alfonsín a Menem—, los tiempos legislativos se mantuvieron elevados, lo que sugiere que las crisis institucionales y económicas y los cambios en el Poder Ejecutivo también inciden en la eficiencia del Congreso.
- Por el contrario, en varios años pares (sin recambio), se registran períodos de mayor estabilidad o reducción en los plazos, reflejando una mayor continuidad en la actividad legislativa.
- A lo largo del tiempo, si bien hay variabilidad año a año, los años de recambio tienden a generar alteraciones en los tiempos de formación, sanción y publicación de las leyes, posiblemente asociadas a los procesos de reorganización política y ajustes en la dinámica parlamentaria tras los cambios legislativos.

En suma, el análisis muestra que los recambios legislativos inciden sobre el ritmo del Congreso. Este fenómeno responde a una combinación de factores: cambios en la composición partidaria, renegociación de agendas, falta de consenso, campañas electorales, reconfiguración de comisiones y, en algunos casos, transiciones de gobierno. Además, en los años parlamentarios, el Congreso suele registrar menor actividad legislativa debido a la concentración de esfuerzos en las campañas y otras dinámicas políticas, lo que ralentiza —aunque no necesariamente de forma sistemática— el proceso de formación y sanción de las leyes. Ciertos momentos históricos evidencian con claridad esta influencia institucional: en 1983, año de transición democrática, se alcanzó una eficiencia legislativa extraordinaria; en cambio, en 1989 —cuando se produjo el recambio presidencial anticipado de Alfonsín a Menem— los tiempos se mantuvieron elevados. Todo esto confirma que la política institucional influye directamente en la dinámica del proceso legislativo.

C. Variabilidad en los tiempos legislativos y su impacto en la justificación de los DNU

El análisis estadístico revela una mediana de 272 días desde el ingreso de un proyecto hasta su publicación en el Boletín Oficial. Sin embargo, también evidencia que el desvío estándar es de aproximadamente 198 días, lo que indica una dispersión significativa en los tiempos de tramitación. Esto sugiere que, aunque algunos proyectos se aprueban en plazos relativamente breves, otros enfrentan demoras sustantivas.

Esta heterogeneidad cobra especial relevancia al confrontar la justificación temporal prevista en el segundo supuesto del fallo *Verrocchi*, que habilita el dictado de un DNU cuando la situación requiere una respuesta inmediata en un plazo incompatible con el trámite ordinario de las leyes. Desde esta perspectiva, la existencia de proyectos que se tramitan y sancionan en lapsos reducidos relativiza la idea de que el Congreso opera bajo un ritmo uniforme que, por definición, impediría atender situaciones urgentes.

Por ello, más que presumir una incompatibilidad del Congreso para responder en tiempo oportuno, el análisis empírico sugiere que la cuestión radica en reconocer la diversidad de ritmos parlamentarios, y no en invocar una supuesta "lentitud" generalizada como fundamento para habilitar un mecanismo de naturaleza excepcionalísima como el DNU.

Con todo, es justo reconocer que el presidente no puede prever con certeza cuánto tiempo tomará el trámite legislativo para un proyecto específico. La decisión de emitir un DNU basada en la suposición de que el procedimiento será incompatible temporalmente con la necesidad y urgencia que demanda la medida es, en última instancia, una conjeta. Esta incertidumbre resalta la necesidad de establecer criterios normativos más claros que definan, antes de su emisión, en qué circunstancias puede ser expedido un DNU. Además, en caso de dictarlo, el presidente debería motivar específicamente por qué considera que el proyecto en cuestión no puede ser tratado y sancionado en tiempo y forma por el Congreso, especialmente cuando la evidencia muestra que existen precedentes que fueron sancionados en plazos relativamente breves. Esta motivación debe ser objetiva y detallada, evitando referencias genéricas a una supuesta incompatibilidad temporal o a razones de mera conveniencia.

Asimismo, una vez dictado el DNU, es fundamental fortalecer los mecanismos de control y validación por parte del Congreso, asegurando que se respete el principio de división de poderes y que el Congreso pueda ejercer su función legislativa de manera efectiva.

En suma, la variabilidad en los tiempos legislativos, evidenciada por el desvío estándar significativo, plantea desafíos para la justificación de los DNU. La falta de predictibilidad en la duración del proceso legislativo insinúa que la decisión de recurrir a un DNU debe basarse en criterios más sólidos que la mera suposición de demoras, enfatizando la necesidad de un marco normativo claro y mecanismos de control efectivos.

VI. ¿Puede el tiempo normal del Congreso justificar el uso excepcional del DNU?

De acuerdo con lo expuesto, si el tiempo mediano que insume el proceso de formación y sanción de una ley —desde su ingreso hasta su publicación en el Boletín Oficial— es de aproximadamente 272 días, cabría la posibilidad de suponer que dicha duración, por sí sola, podría ser invocada como fundamento para el dictado de un DNU, conforme al criterio establecido por la Corte en *Verrocchi*.

En este sentido, conviene recordar que el DNU fue concebido como una herramienta para atender situaciones de necesidad y urgencia, es decir, para ser dictado precisamente con —y por— “urgencia”²⁹ cuando situaciones excepcionales hicieran imposible seguir los trámites para la sanción de las leyes. Por ende, si se adopta una perspectiva que vincula directamente la necesidad y urgencia con la incompatibilidad temporal respecto del proceso legislativo, y si, a su vez, se constata que dicho procedimiento tiene una duración de 272 días, entonces alguien podría plantear que el DNU estaría justificado en casi cualquier contexto en que el presidente considere necesario que se requiere una solución inmediata.

Esta lectura conduce a dos situaciones emparentadas. La primera: lo que debía ser un instrumento excepcional pasaría a ser, en la práctica, un mecanismo habitual, en la medida en que la "necesidad y urgencia" podría ser alegada con facilidad frente al tiempo normal del procedimiento legislativo, estimado en alrededor de nueve (9) meses.

En efecto, aceptar sin matices esta postura —según la cual el tiempo ordinario del proceso legislativo justificaría el uso del DNU— conduciría a una peligrosa naturalización de lo que debe ser una excepción. En otras palabras, si el presidente puede sostener que el trámite legislativo es incompatible con la pretendida medida que piensa ejecutar, entonces el DNU dejaría de ser un recurso de excepción para convertirse en un instrumento ordinario de gobierno.

²⁹ El uso de comillas en “urgencia” busca resaltar que, en ausencia de una declaración legal o formal que la determine —a la cual el presidente podría remitirse con facilidad—, su evaluación queda sujeta a la ponderación del presidente frente a una situación concreta. Esta valoración, aunque sujeta a control judicial y legislativo, implica una apreciación inicial del Poder Ejecutivo sobre la necesidad, inmediatez y gravedad del asunto que justificaría el dictado de un DNU.

Esta lógica erosiona el equilibrio republicano, debilitando el rol deliberativo del Congreso y reforzando la concentración de poder en el Ejecutivo, en contradicción con las reglas de la Constitución.

La segunda situación es que, según el escenario planteado, se habilitaría el uso de un instrumento diseñado para responder con rapidez a situaciones de urgencia incluso en contextos cuya necesidad pudo haberse previsto con meses de anticipación. ¿Por qué? Porque si se sabe que el proceso legislativo ordinario demora, en promedio, nueve meses, ese mismo lapso debería considerarse un margen razonable para que el presidente planifique y canalice la misma medida mediante el procedimiento constitucional regular. Si el uso del DNU se justificara únicamente por la incompatibilidad temporal, se correría el riesgo de habilitarlo en prácticamente cualquier caso, incluso cuando no existe una necesidad o urgencia real. Y eso, en definitiva, diluiría su excepcionalidad.

Por lo tanto, ¿cómo se puede hablar de necesidad y urgencia si existía tiempo suficiente para actuar dentro del proceso legislativo normal? La respuesta no parece sencilla. En todo caso, exige reconocer que no toda previsibilidad excluye la urgencia, ni toda demora legislativa justifica un DNU. La clave está en distinguir entre situaciones que, aunque previsibles, son ineludibles y requieren respuestas inmediatas, y aquellas que pudieron haberse gestionado oportunamente dentro del procedimiento ordinario. El problema, entonces, no radica tanto en la duración del trámite legislativo —como sugiere el segundo supuesto del fallo *Verrocchi*—, sino en la falta de criterios claros que orienten, conforme al espíritu y texto de la reforma constitucional, tanto la emisión de los DNU como su posterior control y validación parlamentaria.

En este punto, resulta fundamental diferenciar entre urgencias coyunturales, derivadas de hechos extraordinarios e imprevisibles, y urgencias estructurales, asociadas a dinámicas que, aunque problemáticas, forman parte del funcionamiento cotidiano y habitual de nuestras instituciones. El primer supuesto de *Verrocchi* parece pensado para la primera categoría: situaciones graves e inminentes que hacen inviable el procedimiento legislativo. El segundo supuesto, en cambio, parece orientado a la urgencia estructural. El punto es que, si se admite invocar esta última circunstancia de manera rutinaria, se corre el riesgo de consolidar un modelo de gobernabilidad basado en la urgencia permanente.³⁰

³⁰ Aunque necesidad y urgencia no sea emergencia, lo mismo podría decirse respecto de aquellas emergencias que, lejos de ser coyunturales, parecen estar arraigadas en factores estructurales y, por ese

Este dilema plantea la necesidad de repensar los márgenes del DNU, pero sin recurrir a soluciones extremas. Si el desafío radica en cómo opera el Congreso bajo determinadas condiciones materiales, políticas y contextuales que alargan los tiempos legislativos, la solución no debería ser su desinstitucionalización ni la utilización de estándares jurisprudenciales —como el delineado en *Verrocchi*— para sortear el procedimiento legislativo.

Tampoco parece viable, al menos en el corto plazo, una reforma constitucional orientada a precisar los alcances del DNU. En cambio, una alternativa más realista y factible sería modificar y perfeccionar la Ley Nro. 26.122 —que actualmente regula el procedimiento y la intervención del Congreso respecto de estos decretos— con el fin de establecer con mayor claridad los supuestos que habilitan su dictado, los mecanismos de control legislativo, el proceso para su validación y los plazos para su revisión parlamentaria. Esto, al menos, permitiría limitar su utilización a verdaderos casos excepcionales y evitar que se conviertan en una vía alternativa al camino parlamentario.

VII. Conclusión

El presente trabajo se propuso responder una pregunta de relevancia institucional: ¿cuánto tiempo demanda, en la práctica, el trámite ordinario para la sanción de una ley? A partir de un análisis empírico del funcionamiento legislativo entre 1983 y 2024, se constató que la duración mediana del proceso —desde el ingreso del proyecto hasta su publicación— asciende a aproximadamente 272 días. Este hallazgo adquiere especial importancia al vincularse con el segundo supuesto del fallo *Verrocchi*, según el cual el dictado de un DNU podría justificarse cuando la situación a resolver exige una respuesta inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite ordinario de las leyes.

Ahora bien, admitir sin mayor reflexión que esta duración —aunque relevante— basta para justificar la emisión de un DNU supone desvirtuar un instrumento diseñado

motivo, tienden a perpetuarse en el tiempo. En efecto, se ha señalado que "a) 'temporalidad' no quiere decir ya 'corta duración', sino duración condicionada a la de la 'emergencia'; b) la 'emergencia' puede referirse a aspectos estructurales; y c) por tanto, puede prolongarse durante décadas. En resumen, el poder *sub examine* es el puente por el cual, so pretexto de una 'temporalidad' que los hechos desmienten, ha penetrado en el derecho argentino, con caracteres de normalidad y perdurabilidad, el más pleno intervencionismo del Estado en el campo de la propiedad y de los contratos" (Julio C. Oyhanarte, *Poder político y cambio estructural en la Argentina* (Buenos Aires: Paidós, 1969), p. 22). En la misma línea, se ha puesto en duda si la corta duración o temporalidad de la medida de la emergencia no resultarán, en definitiva, ligadas, antes que, a un límite en el tiempo, a la efectiva duración de aquella cuando la situación que la genera parece ser, en rigor, estructural (Julio R. Comadira, *Curso de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot), p.17).

para situaciones estrictamente excepcionales. Cuando el tiempo propio de la deliberación parlamentaria se transforma en un argumento estructural para recurrir a decretos, se ve comprometido el equilibrio entre los poderes del Estado, se reduce la centralidad del Congreso en la formación de las leyes y se amplía la potestad normativa del Poder Ejecutivo.

Los resultados obtenidos invitan, por ello, a revisar las condiciones bajo las cuales puede hablarse válidamente de necesidad y urgencia, así como de circunstancias excepcionales, a fin de adecuarlas al texto constitucional. Que el procedimiento legislativo demande tiempo no significa, por sí mismo, que la coyuntura requiera una solución inmediata que no pueda esperar el cauce ordinario. La temporalidad del proceso legislativo forma parte de su propia lógica deliberativa y no puede convertirse en un fundamento automático para desplazarlo.

Desde esta perspectiva, los datos analizados dan cuenta que la compatibilidad entre la utilización del DNU y la Constitución no puede definirse exclusivamente a partir de criterios como el delineado por la Corte Suprema en el caso *Verrocchi*. Antes bien, exige un apego estricto al artículo 99 inciso 3, que preserve al Congreso en su rol esencial dentro del proceso legislativo.

De este modo, se vuelve necesario avanzar hacia una regulación más precisa del uso de los DNU, que limite su empleo a situaciones verdaderamente excepcionales y refuerce los mecanismos de control parlamentario. Solo de esta manera se podrá mantener la excepcionalidad del instituto, moderar el presidencialismo, fortalecer el rol del Congreso, proteger la división de poderes y resguardar, en definitiva, la letra de la Constitución Nacional.

Bibliografía

- Alfonso, Santiago, Enrique Veramendi y Santiago Castro Videla. *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo*. Buenos Aires: La Ley, 2019.
- Badeni, Gregorio, y Carlos J. Lapacette. “El decreto de necesidad y urgencia sobre participación del Estado en sociedades”. *La Ley* 2011-B (2011).
- Castro Videla, Santiago, Luis E. Vivacqua, Alfonso Santiago y Enrique Veramendi. “Los DNU en la práctica de los últimos 30 años: balance a propósito de un rechazo histórico”. Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo (ODCL), Universidad Austral. <https://www.austral.edu.ar/wp->

<content/uploads/2024/09/Los-DNU-en-la-practica-institucional-30-anos-actualizacion.pdf>.

Cayuso, Susana. *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2005.

Comadira, Julio R. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Comadira, Julio Rodolfo. “La necesidad y la urgencia”. *La Nación*, 25 de agosto de 2005.

Midón, Mario A. R. “El cono de sombras de la reforma: los decretos de necesidad y urgencia”. En *Constitución de la Nación Argentina. A 25 años de la reforma de 1994*, coordinado por Pablo L. Manili. Buenos Aires: Hammurabi, 2019.

Midón, Mario A. R. “La sempiterna emergencia de los DNU y los decretos delegados”. *Revista de Derecho Público*, n.º 2024 (2024).

Montenegro, Patricio Méndez. “De la excepción a la regla. Un análisis de los decretos de necesidad y urgencia dictados entre 2011 y 2024”. Buenos Aires: ACIJ, septiembre de 2025.

Oyhanarte, Julio C. *Poder político y cambio estructural en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 1969.

Oyhanarte, Martín. “Duración del trámite ordinario para la sanción de las leyes. Un estudio empírico para el control de los DNU”. En *DNU 70/2023. Bases para la reconstrucción de la economía argentina*, 108. Buenos Aires: La Ley, 2024.

Tonelli, Pablo. “Los K avalaron los DNU de sus presidentes sin ‘necesidad’ ni ‘urgencia’ y con Milei no deberían cambiar”. *Clarín*, 25 de diciembre de 2023.