
DNU sobre materia electoral prohibida y emitido por razones de conveniencia (la Cámara Nacional Electoral declara inconstitucional el DNU 366/25 sobre emisión de cartas de ciudadanía)¹

Emergency Decree on a Constitutionally Prohibited Electoral Matter, Issued on Grounds of Expediency (The National Electoral Chamber Declares Emergency Decree No. 366/2025 on the Issuance of Citizenship Certificates Unconstitutional)

Fabián Omar Canda²

Universidad de Buenos Aires. Universidad Austral.

Pontificia Universidad Católica Argentina

Sumario

1. El caso
2. Conclusiones

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.can>

-
- 1 Agradezco la colaboración en la búsqueda de jurisprudencia y doctrina al MDA Santiago Lauhirat.
 - 2 Profesor de Derecho Administrativo de grado y posgrado en: Universidad de Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina, Universidad Austral, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de La Pampa y Universidad Nacional del Comahue, entre otras universidades públicas y privadas. Es autor de artículos y libro sobre temas de la especialidad. En la vida profesional, fue fiscal de Investigaciones Administrativas, secretario de Reglamentos del Consejo de la Magistratura de la Nación, jefe de Gabinete de la SIGEN, fiscal civil y comercial federal. En la actualidad, se desempeña como fiscal federal en lo contencioso administrativo.
facanda2@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-4966-3073>

1. El caso

En una causa³ en la cual la Cámara Nacional Electoral revisó por apelación la denegatoria de ciudadanía dispuesta por un juez federal, el tribunal de grado resolvió la inconstitucionalidad del Decreto 366/25.

Recordemos que este decreto de necesidad y urgencia (DNU) dispuso —entre otros tópicos— que fuese la Dirección Nacional de Migraciones y no la Justicia quien de aquí en más⁴ —y contrariamente a lo dispuesto hasta ahora por la antiquísima Ley 346—⁵ sea la competente para el otorgamiento de cartas de ciudadanía.

En lo que aquí interesa, la Cámara manifestó que

... en nada obsta al mantenimiento del reseñado criterio el decreto de necesidad y urgencia 366/2025, [...] que asigna a la Dirección Nacional de Migraciones la competencia para otorgar ciudadanía- pues [...] los tribunales deben resguardar el principio de jerarquía normativa, que les impone aplicar la norma legal frente a un decreto que la modifica con exceso de facultades constitucionales.⁶

Para concluir del modo citado, la Cámara entendió que existía una “... intrínseca vinculación entre el otorgamiento de cartas de ciudadanía y la adquisición de los derechos políticos electorales”.⁷

En suma, el tribunal arguyó que el DNU regulaba materia electoral, prohibida para esta categoría excepcional de normas por la Constitución Nacional.⁸ Por otro

3 Cámara Nacional Electoral, *Yang, Liping s/ nacionalidad y ciudadanía – solicitud de carta de ciudadanía* (Expte. N° CNE 8843/2023/CA1), 30/06/26.

4 Al respecto, el art. 39 del Decreto 366/25 establece: “Los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones dispuestas [...], obtendrán la carta de naturalización que le será otorgada por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la VI-CEJEFATURA DE GABINETE DEL INTERIOR de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS”.

5 De conformidad con los arts. 2, 3, 5, 6 de la Ley 346 —en su redacción original—, le correspondía al “juez federal” lo atinente al trámite de naturalización o ejercicio de la opción por la nacionalidad argentina.

6 Cámara Nacional Electoral, *Yang, Liping...*, op. cit., considerando 5.

7 *Ibidem*, considerando 4.

Sobre la prohibición expresa de DNU en materia electoral, Gelli (2022) explica que surgió “[...] de la desconfianza mutua entre los líderes políticos Alfonsín y Menem que convinieron llevar a cabo la reforma constitucional de 1994. Quisieron, con ello, preservar las reglas del proceso democrático y la competencia electoral” (p. 489).

8 Desde otro vértice, es importante destacar que el Fuero Civil y Comercial Federal también se ha expedido en sentido contrario a la constitucionalidad del Decreto 366/25. Concretamente, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal sostuvo que la disposición de naturaleza legislativa no satisfacía las exigencias que impone la Constitución Nacional para que sean procedentes las modificaciones que introdujo en la ley que rige la materia de nacionalidad y ciudadanía, dictada por el Congreso Nacional en ejercicio de la previsión específica emergente del

lado, analizó si las razones aducidas en el DNU daban cuenta de una “situación de emergencia”⁹ o si eran supuestos de “mera conveniencia”¹⁰ que no justificaban la emisión de un decreto de excepción.

En este sentido, concluyó que los motivos expresados en los considerandos del DNU en cuanto a que fuese la Dirección Nacional de Migraciones —y no la Justicia, como lo hacía hasta ahora— la competente para otorgar cartas de ciudadanía “[...] no alcanzan para poner en evidencia [...] la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del régimen de naturalización”.¹¹

La Cámara destacó que en los fundamentos del decreto se había expresado que la Dirección de Migraciones era la autoridad administrativa competente para el otorgamiento de cartas de ciudadanía “[...] ya que podía verificar de forma adecuada la pertenencia del otorgamiento de dichas cartas” y que no correspondía distraer recursos del Poder Judicial a tales fines, “[...] los que podrían ser utilizados para el cumplimiento de las funciones específicas de dicho Poder”.¹²

En otras palabras, la motivación del DNU¹³ —entendió la Cámara— resultaba deficiente para acreditar una situación excepcional de necesidad y urgencia.¹⁴

art. 75, inc. 12 de la ley fundamental. Además, al igual que la Cámara Nacional Electoral, de descartar la existencia de una circunstancia excepcional que habilite su dictado, la referida Sala indicó que “... la naturalización constituye, además, una materia expresamente contemplada por la Constitución Nacional (art. 20) y, por esa razón, las cuestiones que se susciten en torno a su otorgamiento no pueden quedar sustraídas al control jurisdiccional” (CNACCF, Sala III, *Volosh, Yana s/ solicitud de carta de ciudadanía*, 18/06/26).

9 CSJN, *Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía BCRA.) s/ amparo*, 27/12/1990, Fallos: 313:1513. En el mencionado precedente, el máximo tribunal aludió como presupuesto fáctico habilitante para el dictado de estas disposiciones de carácter legislativo a “... una situación de grave riesgo social, frente a lo cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados”.

10 Sobre este punto, el criterio inveterado de la Corte Federal es que “... corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (CSJN, *Verrocchi Ezio Daniel c/ PEN- Administración Nacional de Aduanas- s/ acción de amparo- dec. 770/96 Y 771/96*, 19/08/1999, Fallos: 322:1726; *Consumidores Argentinos c/ EN-PEN-DTO 558/02-SS-Ley 20091 s/ amparo ley 16.986*, 19/05/2010, Fallos: 333:633).

11 Cámara Nacional Electoral, *Yang, Liping...*, op. cit., considerando 10.

12 *Ibidem*.

13 Sobre la necesidad de justificación debida de los requisitos de validez impuestos por la Constitución Nacional a los decretos de necesidad y urgencia, puede verse: CSJN, *Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario*, 07/12/2004, Fallos: 327:5559, considerando 9.

14 Antes de ahora, con relación a la exigencia de una adecuada y cabal motivación, sostuve que “Cuando de los DNUs se trate habrá de exigirse al emisor un esfuerzo de motivación en pro de demostrar que las circunstancias excepcionales que hacen imposible aguarde la sanción de una ley se han configurado. La ausencia o deficiencia de motivación resultará fatal para la constitucionalidad de

2. Conclusiones

Por un doble orden de razones sustanciales, la Cámara Nacional Electoral declaró inconstitucional el DNU 366/25: 1) incurrir en materia electoral; 2) no configurarse circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia. Ambos requisitos son condición *sine qua non*¹⁵ para que este tipo excepcional de normas de sustancia legislativa sean dictadas por el PEN conforme lo preceptuado por el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional.

Las materias vedadas por la Constitución nacional para los DNU están tasadas por la norma fundamental. Invita la reflexión considerar —como lo hiciera la Cámara electoral— que la emisión de cartas de ciudadanía invade o incide en materia electoral prohibida por la carta magna. De otro lado, plausiblemente el tribunal exige una adecuada motivación que justifique el dictado del DNU.

Recordemos que todo acto estatal debe estar adecuadamente motivado, sea un acto administrativo, una ley o una sentencia. Ello es una consecuencia de los principios de publicidad y razonabilidad de los actos de gobierno, consustanciales al Estado de derecho.

En la especie se trató de una norma de carácter excepcional, por lo que la necesidad de motivación adecuada se vio potenciada geométricamente.

Verdadero caballo de Troya del derecho administrativo, la ausencia o deficiencia de motivación deja inerte a la ciudadanía en general y al interesado en particular —en este caso, al solicitante de la carta de ciudadanía— para defenderse y controlar los actos de gobierno. La deficiencia motivacional afecta así la esfera vital del individuo y el derecho social a gozar de una buena administración.¹⁶

la norma de excepción. Es dable considerar que en el caso de los DNUs el esfuerzo de motivación debe ser aún mayor, pues, como bien lo puntualizara la Corte Suprema en 'Colegio', en el caso de estos decretos el Poder Ejecutivo Nacional se apropia directamente del ejercicio de una facultad legislativa. El Congreso no tiene injerencia alguna en el dictado, aunque sí ejerce luego una función de control. En los delegados, en cambio, existe una 'autorización' legal para regular por vía de reglamento delegado una materia propia del Congreso. Ha habido, pues, una decisión previa del titular de la competencia para descargarla acotadamente en el Poder Ejecutivo" (Canda, 2010, p. 17).

15 Así lo ha sostenido la CSJN en *Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)*, 02/08/2000, Fallos: 323:1934; y *Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario*, 07/12/2004, Fallos: 327:5559.

El cumplimiento de ambos recaudos constitucionales y su eventual fiscalización judicial resultan indispensables para evitar aquello que García de Enterría sostenía respecto de los decretos leyes en España, donde se terminó legitimándolos como "... una verdadera competencia legislativa alternativa en manos del Gobierno, a fuerza no sólo de una relajación de facto de la verificación de sus presupuestos habilitantes, sino también de la inexistencia de iure de mecanismo alguno de ratificación o conversión por el órgano legislativo y de control por los Tribunales" (García de Enterría y Fernández, 2011, p. 153).

16 Ver, por todos, Arana Muñoz (2022).

Bibliografía

- Arana Muñoz, J. (2022). El derecho fundamental a la buena administración y administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, XXXIV(408), 11-33.
- Canda, F. (2010). El fallo “Consumidores Argentinos” y el control de los DNU. La Corte Suprema y la normativa de excepción: una lectura en perspectiva con el caso “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal”. *Jurisprudencia Argentina*. Lexis Nº 0003/015066.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I)- Temis/Palestra.
- Gelli, M. A. (2022). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada* (6ª ed., Tomo II, arts. 44 a 129). La Ley.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

