

Decretos de Necesidad y Urgencia: escaso control durante el primer año de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo

Por Maria Fernanda Araujo y Victoria Pereyra Iraola

Resumen ejecutivo

Durante su primer año de vigencia, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ha ejercido de manera limitada su función de controlar la emisión de decretos de necesidad y urgencia (DNU) del Poder Ejecutivo. Incorporada en la Constitución de 1994, pero creada sólo 12 años después bajo la Ley 26.122, la Comisión tiene como objetivo ser una instancia de control y seguimiento frente a la posibilidad del Presidente de emitir normas de carácter legislativo.

En este año, la Comisión ha presentado aceptables estándares de acceso a la información. Sin embargo, la mayoritaria participación del bloque oficialista en la composición de la Comisión junto a la escasa actividad desarrollada durante los meses de campaña electoral, ha desvirtuado el espíritu Constitucional avalando la regularidad de los decretos presidenciales en detrimento del proceso de sanción de leyes con deliberación parlamentaria.

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo aprobó, sin formular ningún rechazo, 391 DNUs emitidos por el Poder Ejecutivo entre 1994 y 2007. Además, incumplió el plazo legal de tratamiento de cuatro decretos del año 2007 alegando no poder reunirse debido a compromisos de la campaña electoral.

El siguiente documento incluye el análisis del segundo semestre de gestión de la Comisión, resaltando las buenas prácticas identificadas durante sus primeros 12 meses de funcionamiento y estableciendo recomendaciones para sus nuevas autoridades.

Introducción

Durante su primer año de funcionamiento, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, ha ejercido un limitado control a la emisión de decretos de necesidad y urgencia (DNU) del Poder Ejecutivo. Incorporada en la Constitución de 1994, pero creada 12 años después bajo la Ley 26.122, la Comisión tiene como objetivo ser una instancia de control y seguimiento frente a la posibilidad del Presidente de emitir normas de carácter legislativo. Sin embargo, en sus primeros 12 meses, la mayoritaria participación del bloque oficialista en la composición de la Comisión, junto con la escasa actividad desarrollada durante la extensa campaña electoral, han desvirtuado el espíritu Constitucional avalando la regularidad de los decretos presidenciales en detrimento del proceso de sanción de leyes con deliberación parlamentaria.

Desde el comienzo de su trabajo, el 1° de noviembre del año 2006, la Comisión no rechazó ningún decreto de necesidad y urgencia (DNU). Por el contrario, recomendó la aprobación de todos los DNUs analizados. Y del total de DNUs analizados, sólo un 15% fueron elevados a ambas Cámaras para su tratamiento.

Escasa actividad durante los meses electorales

Durante su primer semestre, la Comisión se reunió 16 veces, analizando y emitiendo recomendaciones favorables para 160 DNUs, de los cuales 55 fueron aprobados por ambas Cámaras. La actividad fue mucho menor durante el segundo semestre, en el cual la Comisión sólo se reunió 7 veces (del 2 de mayo al 8 de agosto), cancelando las cuatro reuniones pautadas¹ en los meses coincidentes con actividades electorales y sólo retomando sus reuniones tras las

¹ La reunión originalmente agendada para el 3 de octubre se suspendió en dos ocasiones.

elecciones, el 7 de noviembre de 2007². Según los datos publicados en el sitio web de la Comisión (www.senado.gov.ar) hasta el 30 de octubre de 2007, y luego de 12 meses de trabajo, se analizaron 532 decretos³ (DNUs, decretos por facultades delegadas del Congreso al Poder Ejecutivo y decretos por promulgación parcial de leyes) emitidos desde 1994 hasta el año 2007. **Los 391 DNUs sometidos a tratamiento, fueron convalidados por la Comisión.**

La suspensión de las actividades de la Comisión durante los meses electorales incidió negativamente en su funcionamiento como órgano de control del poder presidencial. La Constitución Nacional estipula diez días de plazo desde la emisión del decreto para que el jefe de Gabinete de Ministros lo eleve a la Comisión. Este cuerpo tiene, luego, otros diez días para su posterior evaluación. Las Cámaras, sin establecimiento de plazos, luego tienen que aprobar o rechazar el decreto de necesidad y urgencia. La casi nula actividad de la Comisión durante el mes de agosto, septiembre y octubre de 2007 no permitió el tratamiento de cuatro DNUs dentro del plazo legal, incumpliendo el mandamiento constitucional. Es particularmente interesante notar que durante ese período, la Comisión cambió la manera de publicar la información sobre los DNUs que ingresan en la Comisión, omitiendo la fecha de ingreso del DNU en la Comisión⁴. Esta acción

² Ver Documento de Trabajo 2007 N° 10 "Escaso funcionamiento del Congreso. Análisis del comportamiento de los legisladores nacionales durante el año electoral 2007"

³ Esto equivale a 94% del total de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo desde 1994 a 2007. El restante 6% (33 decretos) quedaron pendientes de tratamiento para las nuevas autoridades.

⁴ Esta situación se rectifica en el informe final, que puede consultarse en: http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro_comision=105

limita la capacidad de ejercer la auditoría social sobre el cumplimiento del plazo establecido constitucionalmente para el tratamiento de control legislativo de los DNU.

Fuera del plazo constitucional

Los cuatro DNUs que quedaron pendientes de tratamiento fueron el decreto 1432/07 (sobre facultades delegadas), los decretos 1045/07 y 1067/07 (sobre homologaciones de actas de acuerdo salariales) y el decreto 1108/07 (que modifica la Ley 26.198 de Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2007).

La emisión de este último decreto tuvo una repercusión especial, ya que implicó una modificación discrecional del Poder Ejecutivo de 1.400 millones de pesos sobre el presupuesto sancionado por el Congreso Nacional. Según el artículo 20 de la Ley 26.112 -que creó la Comisión- la falta de tratamiento legislativo expreso (por aprobación o rechazo) de los DNUs, implica el mantenimiento de facto de la vigencia del decreto. Así, el incumplimiento de los plazos estipulados constitucionalmente atenta contra el Estado de derecho.

Una vez retomada la actividad en noviembre de 2007 y por única justificación, el entonces presidente de la Comisión alegó que "*razones de público y notorio conocimiento y de campaña electoral impidieron el normal desenvolvimiento de la agenda legislativa y las reuniones de la Comisión*"⁵

Rendición de gastos: una tarea pendiente

El presupuesto general para los gastos de la Comisión durante el ejercicio 2007 fue

5

http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro_comision=105

de un millón de pesos. A pesar de que la Cámara de Senadores publica en su página web oficial información presupuestaria, ésta no está desagregada por Comisiones, lo que dificulta el análisis de la rendición de gastos.

La falta de una rendición de gastos adecuada es aun más relevante para el año 2008. El artículo 81 de la Ley de Presupuesto de este año establece un aumento de 80% en el presupuesto de la Comisión, llegando a la suma de 1.800.000 pesos.

Debilidad institucional I: mayoría propia y Presidencia oficialista

A pesar de que para asegurar que la Comisión funcione como un órgano de control es necesario asegurar la independencia del que controla sobre el controlado, la Ley 26.122 no ha previsto frenos institucionales como, por ejemplo, que la Presidencia quede en manos de la oposición.

En su primer año, la Comisión ha estado formada por 68% de integrantes oficialistas (Frente para la Victoria y PJ), obteniendo quórum propio.

El bloque opositor (representado por la UCR y el PRO) ha tenido una actuación diferenciada del oficialismo, utilizando distintos criterios de interpretación⁶ para recomendar a las Cámaras la aprobación o el rechazo de los DNUs analizados. A pesar de que ambos criterios de interpretación estuvieron presentes en los debates de todas las reuniones de la Comisión, las Cámaras al momento de

⁶ Ambos criterios de interpretación pueden ser consultados en el documento: Braquinsky, E., Araujo, M. y Mesyngier, L.: "*¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo control parlamentario? Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite Legislativo*", Documento de Políticas Públicas N° 40, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2007.

Código de campo cambiado

aprobar o rechazar un decreto sólo recogieron la posición de la mayoría. Durante los primeros 12 meses de funcionamiento de la Comisión, se dictaron nueve dictámenes de mayoría y ocho dictámenes de minoría sobre los decretos emitidos durante 2006 y 2007.⁷ Como se ve, el número es casi equivalente y muestra que la minoría expresó su disenso, en algunas oportunidades recomendando el rechazo del decreto y, en otras, si bien coincidía en la aprobación de la norma, lo hizo en base a diferentes argumentos.

Debilidad institucional II: aprobación ficta

Otro factor importante para el diagnóstico de la debilidad institucional de la Comisión es que la Ley 26.122 sostiene que los DNUs tienen vigencia hasta que no sean expresamente derogados por el Poder Legislativo. Así, la omisión del Congreso de pronunciarse acerca de su rechazo o aprobación tiene como consecuencia la aprobación ficta de los DNUs. Esta facultad estaría violando lo expresado en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que sostiene que la voluntad de cada Cámara del Congreso de la Nación debe estar manifestada expresamente, excluyéndose la sanción ficta o tácita en todos los casos.

Este argumento fue utilizado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en un recurso de amparo colectivo. La demanda llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tras ser rechazada en primera instancia y por la Cámara en lo Contencioso Administrativo con el argumento de que ningún DNU le produjo un daño

⁷ Estos datos fueron obtenidos del sitio web de la Comisión (www.senado.gov.ar). A pesar de que CIPPEC solicitara en reiteradas ocasiones información sobre la confirmación de la totalidad de dictámenes de la mayoría y la minoría relacionadas con todos los decretos aprobados por la Comisión, no ha tenido acceso a esta información.

concreto a la ADC y, por lo tanto, esa institución no cuenta con una legitimación suficiente para impugnar la ley.

Recomendaciones

Tras un año de trabajo en el monitoreo de las actividades de la Comisión, que incluyó la presencia del Programa de Transparencia de CIPPEC en todas las reuniones llevadas a cabo por la Comisión y el análisis de la información producida y publicada por ella, se han desarrollado una serie de recomendaciones que pueden ser útiles para las nuevas autoridades. Estas recomendaciones buscan resaltar las buenas prácticas proponiendo, a su vez, propuestas de mejoras en distintos aspectos esenciales para la transparencia:

- **Estándares de acceso a la información pública**

Buenas prácticas

Desde su inicio, la Comisión cumplió estándares aceptables de acceso a la información, garantizando la publicidad de su trabajo. En la página web del Senado se han publicado y actualizado periódicamente las fechas de las reuniones de la Comisión, la agenda previa de los decretos ingresados para su tratamiento urgente y los decretos de períodos anteriores. Por otra parte, durante este año, lo debatido en cada reunión se conservó en versiones taquigráficas que se publicaron durante los cinco días hábiles posteriores. Además, los encuentros se grabaron y emitieron en la señal "Senado TV", que se ve por el canal 80 de Cablevisión y Multicanal para la Ciudad de Buenos Aires y por la Red Intercable para el interior del país.

Código de campo cambiado

Finalmente, es destacable que la Comisión publicó los despachos en mayoría y minoría y los números de los DNU's analizados que fueron sancionados en los años 2006 y 2007.

Propuestas de mejora

A pesar de los avances, aún existen varios aspectos que ayudarían a mejorar la transparencia de la Comisión.

En primer lugar, es importante que se publiquen todos los dictámenes realizados por la Comisión desde su funcionamiento, incluyendo tanto los despachos de mayoría como los de minoría. Como mencionamos anteriormente, hasta el momento, sólo se publican los referentes a DNU's sancionados en los años 2006 y 2007. La falta de espacio en la página web de la Comisión –el argumento sostenido por sus autoridades ante una consulta de CIPPE–, no es justificativo suficiente para no permitir el acceso ágil y gratuito a información pública sobre el trabajo de la Comisión.

Para poder monitorear la asistencia de los legisladores a las reuniones de la Comisión, también es esencial que se publiquen los nombres y apellidos de los legisladores asistentes en las versiones taquigráficas.

Un principio básico para la transparencia implica mantener el detalle de la información publicada, sin alterarla, dependiendo de las circunstancias políticas y/o institucionales. Es esencial que la Comisión mantenga y actualice las planillas de información sobre los DNU's pendientes de tratamiento incluyendo, al menos, la siguiente información: fecha de ingreso y egreso, origen, tipo y autor del decreto, extracto y número de expediente.

Además, es aconsejable mejorar la planilla actual, distinguiendo entre los tres tipos de decretos del PEN que tienen

que ser controlados por el Congreso de la Nación de control: DNU's, decretos por facultades delegadas del Congreso al Poder Ejecutivo Nacional y decretos por promulgación parcial de leyes analizados. La información publicada por la Comisión hasta el momento no permite distinguir entre estos tres tipos de decretos.

Finalmente, es necesario mejorar la rendición de gastos de modo que de cuenta de la utilización del presupuesto asignado a la Comisión. Se recomienda publicar anualmente información detallada sobre la ejecución presupuestaria de su partida.

- **Reglamento interno**

Buenas prácticas

La Comisión sancionó un reglamento interno que definió las autoridades del cuerpo y estableció períodos anuales (y alternativos entre ambas Cámaras) para los cargos de presidente, vice y secretario, pudiendo ser reelectos y sin fijarse topes para la sucesión de cargos. Este es un punto a destacar, ya que la mayoría de las Comisiones bicamerales no cuenta con un reglamento interno aun cuando varias de ellas funcionan hace muchos años.

- **Asistencia a las reuniones y formación de quórum**

Propuestas de mejora

Como se mencionó anteriormente, la falta de quórum durante los meses pre-electorales incidió negativamente en el funcionamiento de la Comisión, incumpliendo el mandato constitucional de tratar los DNU's en un plazo menor a 10 días hábiles.

En este sentido, es importante la publicación del listado de los legisladores asistentes a las reuniones en las versiones taquigráficas publicadas, para que pueda

evaluarse el desempeño de los diversos miembros de la Comisión.

Bibliografía

Braguinsky, E., Araujo, M.: Documento de Trabajo 2007 N° 6 "Base de datos de decretos de necesidad y urgencia: análisis cuanti y cualitativo de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (2003-2006)"

Braguinsky, E; Araujo, M y Mesyngier, L: "¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo el control parlamentario? Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite

Legislativo", Documento de Políticas Públicas N°40, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2007

Araujo, M.: Documento de trabajo 2008 N° 12 "La campaña electoral redujo el control parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)"

Versiones taquigráficas de las Actas de reunión de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo publicadas en el sitio www.senado.gov.ar

Maria Fernanda Araujo, Analista. Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires; tesis pendiente; Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires; Integrante Proyecto UBACYT 2004-2007 S045 Instituciones de gobierno, partidos políticos y representación electoral en la Ciudad de Buenos Aires (1983 - 2003).

Victoria Pereyra Iraola, Coordinadora. Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, (FLACSO), tesis en curso. Ha sido consultora para el Instituto del Banco Mundial y Oxfam GB, y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society, Fundación Tinker, entre otros, en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Araujo, M. y Pereyra Iraola, V.: "Decretos de Necesidad y Urgencia: escaso control durante el primer año de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo", *Documento de Políticas Públicas N° 49*, CIPPEC, Buenos Aires, febrero 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.