

La campaña electoral redujo el control parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)

*Informe del segundo semestre de funcionamiento de la Comisión
Bicameral Permanente de Trámite Legislativo*

MARÍA FERNANDA ARAUJO

FEBRERO DE 2008

INTRODUCCIÓN

Este documento constituye la segunda instancia de monitoreo del funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, incorporada en la Constitución Nacional de 1994, llevado a cabo por el Programa de Transparencia de CIPPEC. En el primer documento¹ se analizó su funcionamiento en los primeros seis meses de trabajo, es decir, entre el 1° de noviembre de 2006 y el 31 de abril de 2007. Este segundo documento tiene como objetivo dar cuenta de las actividades realizadas durante el período que completa el primer año de vigencia de la Comisión, al 31 de octubre de 2007 incluido. El análisis se centra en el control que realiza la Comisión en relación a los decretos de necesidad y urgencia que son materia de su tratamiento y no se analizan con el mismo detalle, el control sobre otras normas de carácter legislativo, como son los decretos por las facultades delegadas al Poder Ejecutivo Nacional y la promulgación parcial de leyes.

Según los datos publicados en el sitio web de la Comisión (www.senado.gov.ar) hasta el 30 de octubre de 2007, se analizaron 532 decretos de los tres tipos emitidos desde 1994 y quedaron pendientes de análisis para la próxima gestión de autoridades 32 disposiciones para quedar en cero y solamente dedicarse a los que se emitan en el futuro. De esos decretos analizados se emitieron 391 dictámenes, otorgando validez a los decretos de necesidad y urgencia sometidos a tratamiento.

Tratamiento de DNUs en la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo			
Período	Dictámenes	Aprobación	Rechazos
01/11/2006 al 30/04/06	160	160	0
30/04/06 al 31/10/07	231	231	0
Total	391	391	0

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a datos publicados por la Comisión Bicameral.

De estos 391 DNUs, sólo un 15% fue elevado para su tratamiento en ambas Cámaras. De ese total, 57 decretos de necesidad y urgencia han sido aprobados por las dos Cámaras, tal como lo dispone la Ley 26.122. Y, mientras que en Diputados se discutieron un total de 76 decretos, en el Senado se trataron 75 decretos.

¹ 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.

Tratamiento de DNUs en el Congreso Nacional				
Período	Aprobados sólo en Diputados	Aprobados sólo en Senado	Aprobados por ambas Cámaras	Rechazados por ambas Cámaras
01/11/2006 al 30/04/06	66	71	55	0
30/04/06 al 31/10/07	10	4	2	0
Total	76	75	57	0

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a datos publicados por la Comisión Bicameral.

EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO

Desarrollo de las reuniones

En el período que transcurrió entre el 1° de mayo y el 31 de octubre de 2007, la Comisión se reunió en siete oportunidades: 2 y 5 de mayo, 6 de junio, 4 y 19 de julio, y 1° y 8 de agosto. Vale destacar que la última reunión antes de cumplirse un año de funcionamiento se llevó a cabo el 8 de agosto y durante el mes de octubre se pautaron y suspendieron cuatro reuniones² en las que debían tratarse decretos de necesidad y urgencia que estaban dentro de los diez días de plazo que estipula la Constitución Nacional para la evaluación de la Comisión, luego de los diez días que tiene el jefe de Gabinete de Ministros para enviar la norma al Congreso Nacional. Finalmente, esos decretos no se trataron dentro de dicho plazo, incumpliendo un mandato constitucional. La Comisión retomó recién sus actividades el 7 de noviembre, una semana posterior al cumplimiento del año en vigencia³.

Durante las reuniones llevadas adelante durante el segundo semestre se discutieron diversos temas relacionados con las facultades del Ejecutivo para emitir decretos de necesidad y urgencia, y con otros temas de funcionamiento de la Comisión:

Este listado de temas excede la cuestión específica del tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, pero el detalle permite una breve mirada del conjunto de aspectos considerados por la Comisión.

- discusión sobre alcances y diferencias entre un decreto de delegación de facultades y un reglamento autónomo del Poder Ejecutivo Nacional.

² La reunión originalmente agendada para el 3 de octubre se suspendió en dos ocasiones.

³ Esta información se amplía en el apartado "Decretos tratados fuera de plazo establecido por la Constitución".

- distinción de instancias donde la delegación de facultades es propia o impropia.
- en cuanto a la metodología utilizada por la Comisión para el tratamiento de los decretos, se discutió sobre la corrección al formato original por el cual se agrupan los decretos viejos para su tratamiento.
- debate sobre la fijación de un criterio para el tratamiento de los decretos de facultades delegadas. Se decidió que los decretos que ya cuentan con dictamen de otra Comisión, no serán tratados por esta Comisión.

Publicación de la información producida por la Comisión

La información volcada en este informe está tomada exclusivamente de lo recogido en las reuniones de Comisión que presencia el Programa de Transparencia de CIPPEC de manera sistemática y de la información producida por la Comisión y publicada en el sitio web. Esto supone varias limitaciones, pues a lo largo del año la forma de presentación y contenido de la información que daba la Comisión se fue modificando.

Del informe presentado por la Comisión sobre los decretos analizados por sus integrantes, no se puede distinguir con facilidad cuándo se trata de un decreto de necesidad y urgencia o de un decreto por facultades delegadas del Congreso al Poder Ejecutivo o de un decreto por promulgación parcial de leyes. Hasta agosto de 2007 se publicaba una columna que indicaba la fecha en la que el decreto había ingresado en la Comisión, pero con posterioridad se omitió directamente esta columna. En el informe final de gestión esta columna vuelve a aparecer. **En el caso de los decretos de necesidad y urgencia este dato es importante para ser contrastado con la fecha de emisión de dictamen y ver si se cumplió el tratamiento de los 10 días estipulados en la Constitución Nacional.**⁴

Las posiciones se asientan en los dictámenes

En esta sección se analiza una cuestión relevante en relación al uso que hace la oposición del espacio que tiene en la Comisión. ¿Cuántos dictámenes de minoría ha producido? Y, en general, ¿con qué apoyos se firmaron los dictámenes? Nuevamente en este punto es necesario recordar que sólo se utiliza la información publicada en el sitio web. CIPPEC ha solicitado a las anteriores autoridades de la Comisión y al equipo de trabajo la confirmación de que los dictámenes tanto de mayoría como de minoría que estaban publicados en la web fueran la totalidad de los emitidos durante el período de gestión y la respuesta fue que por falta de espacio en el servidor solamente se subieron los que estaban relacionados a decretos emitidos durante el año 2006 y 2007. Al respecto, se pidió en reiteradas ocasiones la totalidad de los dictámenes, pero a la fecha de cierre de este informe no ha habido respuesta. Durante el mes de enero de 2008 se reiteró el pedido a las nuevas autoridades y sigue pendiente la respuesta.

⁴ Recordemos que el artículo 99 inciso 3 estipula que "El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras."

Durante este primer año de funcionamiento de la Comisión, la oposición representada por los partidos de la UCR y el PRO ha llevado adelante una actuación que puede diferenciarse de la del oficialismo. Como se dijo en el documento anterior, las posiciones diferenciadas se evidencian en los fundamentos de los dictámenes de mayoría y minoría. La diferencia entre ambos dictámenes radica en la sugerencia que hace la Comisión a ambas Cámaras de aprobar o rechazar el decreto en cuestión. A fin de indagar sobre las diferencias sustanciales de criterio de interpretación presentes en ambos dictámenes, es necesario profundizar en la lectura de los fundamentos de cada dictamen. Entonces, de la información publicada en el sitio web, se ha registrado que durante los primeros doce meses de gestión se dictaron 9 dictámenes de mayoría y 8 dictámenes de minoría. Vale aclarar que cada dictamen puede contener recomendaciones sobre más de un decreto, dado que la Comisión trabaja el análisis de los decretos agrupados por temas. 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 hacía con diferentes argumentos.

Además, las dos posiciones que relatáramos en el primer informe⁵, la del oficialismo y la de la oposición, siempre se hicieron presentes en el debate de las reuniones de Comisión. Sin embargo, sólo el de la mayoría se impuso al momento de la emisión de los dictámenes.

Posición de la Corte Suprema de Justicia

Sobre la creación de la Comisión Bicameral

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) presentó un recurso de amparo colectivo ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal tras la sanción de la Ley 26.122, que creó la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento de Trámite Legislativo, planteando su inconstitucionalidad con el argumento de que la norma permitiría la aprobación en forma tácita, contradiciendo lo estipulado por la Constitución Nacional.

Esta controversia ha llegado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como instancia final de decisión, dado que la demanda presentada por ADC fue rechazada por los jueces de primera instancia y por la Cámara en lo Contencioso Administrativo con el argumento de que ningún decreto de necesidad y urgencia produjo un daño concreto a la ADC y, por lo tanto, esta institución no cuenta con un motivo para impugnar la ley.

La ADC en su presentación sostuvo que la Constitución, en la reforma de 1994, admitió que el Poder Ejecutivo Nacional pudiese dictar DNU, pero también estableció que el Congreso no los puede aprobar en forma tácita, sino que debe convalidarlos en forma expresa. Si el Congreso no hace esto último, debe entenderse que aquéllos pierden vigencia. Por eso, el planteo de la ADC se centra en que el mecanismo de aprobación de los decretos es contrario

⁵ ¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo el control parlamentario? Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite Legislativo, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2007.

al principio de legalidad⁶, pues no establece el plazo dentro del cual el Congreso de la Nación debe rechazar o aprobar los decretos de necesidad y urgencia. Sin embargo, la Ley 26.122 sostiene que estos decretos tienen vigencia hasta que no sean expresamente derogados por el Poder Legislativo y que la omisión del Congreso de pronunciarse acerca de su rechazo o aprobación, tiene como consecuencia la aprobación ficta de los citados decretos. Este procedimiento, según el cual la voluntad de cada Cámara del Congreso no se manifiesta en forma expresa, está claramente prohibido por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Por eso entonces, la ley que da origen a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo fue cuestionada con el fundamento de que “convertiría en una excepción el principio general que prohíbe al Poder Ejecutivo, bajo pena de nulidad absoluta, emitir disposiciones de carácter legislativo” (art. 99, inc.3, CN), autorizando al presidente a emitir disposiciones legislativas hasta tanto el Congreso decida sin plazo determinado ratificar o no tal disposición.

Decretos tratados fuera de plazo establecido por la Constitución

Desde la última reunión de la Comisión en agosto último quedaron pendientes de tratamiento cuatro decretos sin analizar que recién se discutieron el 7 de noviembre de 2007. El primero es el Decreto 1432 de facultades delegadas, emitido el 10 de octubre de 2007. Los otros tres son decretos de necesidad y urgencia, el 1045 del 2 de agosto; el 1067, del 7 de agosto y, finalmente, el 1108, del 16 de agosto. Los dos primeros trataban homologaciones de actas de acuerdo salariales.

El 16 de agosto de 2007 se emitió el Decreto 1108⁷ mediante el cual se modifica la Ley de Presupuesto General de Administración Pública para el ejercicio 2007. La emisión de este decreto de necesidad y urgencia tuvo repercusiones negativas y se alzaron algunas opiniones en contra pues produjo una modificación de 1.400 millones de pesos del Presupuesto, sin hacerlo a través de una ley del Congreso Nacional sino mediante una decisión del Poder Ejecutivo Nacional. De todas formas, y dada la conformación de la Comisión, estaba presente la instancia de control parlamentario. Sin embargo, pasado el plazo establecido por la Constitución de los 10 días hábiles para su tratamiento, la Comisión no analizó ese decreto al igual que no lo hizo con los otros tres anteriormente mencionados. En esa instancia, la ley establece que ante esta falta de tratamiento por parte de la Comisión, cualquiera de las dos Cámaras lo puede tratar de oficio, pero no se establecen plazos para hacerlo. En el artículo 20 se expresa: “Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior (10 días hábiles) sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de

⁶ Mediante este principio se exige que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución sólo pueden ser reglamentados a través de una ley dictada por el órgano legislativo

⁷ Un dato que habla a favor de la Comisión es que este decreto se publica en INFOLEG sin las planillas anexas en cambio el contenido del decreto puede encontrarse en el sitio de la Comisión como proyectos ingresados. Esta falencia de INFOLEG ya fue señalada en el “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)”, elaborado por el Programa de Transparencia de CIPPEC.

conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional". Sin embargo, este pareciera no ser el único caso. Como el tratamiento de los decretos debe ser expreso (tanto su aprobación como su rechazo) y mientras el mismo haya sido publicado en el Boletín Oficial mantiene su vigencia.

Finalmente, en la sesión del 7 de noviembre se emitió un dictamen favorable. Para justificar el incumplimiento en lo expresado en la Constitución en términos de los 10 días que la Comisión tiene para emitir un dictamen, el entonces presidente de la Comisión, senador Jorge Milton Capitanich, expresó que *"efectivamente nosotros hemos tenido dos convocatorias sin quórum y, por supuesto, acepto las objeciones acerca de la convocatoria con posterioridad al dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia, porque efectivamente correspondía que, como presidente de la Comisión convoque reiteradamente para el tratamiento de este Decreto 1108 y razones de público y, notorio conocimiento y de campaña electoral, impidieron el normal desenvolvimiento de la agenda legislativa y también de las reuniones de Comisión"*.

Buenas y malas prácticas del primer año de funcionamiento

Como resultado de la asistencia en las reuniones de la Comisión y del relevamiento de la información publicada en el sitio web, el equipo del Programa de Transparencia de CIPPEC pudo detectar el cumplimiento de prácticas positivas que hacen al buen funcionamiento de la Comisión y otras que pueden mejorarse, para las cuales se hace algunas sugerencias.

Las buenas prácticas

Estándares de acceso a la información

Como se señaló en el documento anterior, la Comisión cumplió desde sus orígenes con estándares aceptables de acceso a la información, garantizando la publicidad de su trabajo. En este sentido, la primera gestión presidencial ubicada en la Cámara de Senadores y a cargo del presidente Jorge Milton Capitanich ha llevado la delantera en las iniciativas pro transparencia. Esta situación pone como punto de partida la pretensión de cumplimiento de al menos los mismos estándares para la gestión que se inició en la Cámara de Diputados a cargo de la diputada Diana Conti y supone, al mismo tiempo, mayores compromisos para las próximas autoridades.

Mientras duró la presidencia de la Comisión Bicameral en manos del Senado, la página web se encontraba actualizada en referencia a los proyectos ingresados, con dictamen y pendientes de tratamiento y, como se señaló anteriormente, en los mensajes que ingresan del Poder Ejecutivo Nacional para el tratamiento de un decreto puede encontrarse adjunto el contenido completo de la norma.

En relación a la información sustancial que produce la Comisión, es importante mencionar que se publican los despachos en mayoría y en minoría y los números de los DNUs tratados en Comisión.

Prácticas para mejorar

Como se mencionó en el primer informe respecto a las acciones que podrían mejorarse, CIPPEC considera que la Comisión debería presentar su rendición de gastos. Si bien el presupuesto de la Cámara de Senadores se publica en la página web oficial, la presentación

de la información es demasiado técnica y está representada en incisos sin detalles específicos. La información tampoco se desagrega por Comisiones, por lo cual sería deseable y valioso que la Comisión presentara un informe desagregado de los gastos a modo de rendición de cuentas.

Se dijo en el informe anterior que para el ejercicio 2007, se estableció la suma de un millón de pesos (\$ 1.000.000) para los gastos que requiera el funcionamiento de la Comisión. No se ha accedido a ningún tipo de rendición de cuentas de este presupuesto y lo preocupante de esta situación es que para el ejercicio 2008, por Ley 26.337, este presupuesto sufrió un aumento de 80%.

El artículo 81 de la Ley de Presupuesto 2008, expresa que el jefe de gabinete de ministros tiene la facultad de asignar a la jurisdicción 01 - Poder Legislativo nacional, la suma de un millón ochocientos mil pesos (\$ 1.800.000) para los gastos que requiera el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, creada por la Ley 26.122.

Otra recomendación, es la necesidad de la publicación del listado de los legisladores que asisten a la reunión en las versiones taquigráficas, ya que es la única forma de conocer quiénes están cumpliendo su función y quiénes no.

CONCLUSIONES

Este documento contiene el análisis del segundo semestre de gestión de la Comisión, que se extiende desde mayo a octubre de 2007. Lo más relevante, ha sido la escasa actividad desarrollada por sus miembros, debido a la agenda de campaña electoral. Esta situación produjo serias consecuencias, pues supuso que se incumpliera con los tiempos pautados por la Constitución para el tratamiento de tres decretos de necesidad y urgencia.

Hacia el futuro cercano, el desafío para las nuevas autoridades de Diputados en términos de gestión de las actividades establecidas para el buen funcionamiento de la Comisión es continuar y profundizar la línea de trabajo anterior y sostener los avances hasta aquí conseguidos, como la publicación de la fecha y hora de reuniones, las versiones taquigráficas de las reuniones. También se debería poder avanzar sobre aspectos todavía relegados como una rendición de cuentas del presupuesto destinado a su funcionamiento y la publicación del listado de los legisladores que asisten a las reuniones, junto con las versiones taquigráficas de las reuniones.

Bibliografía

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

- Braguinsky, E. y 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)”, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2007.

María Fernanda Araujo: Analista del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires; Tesis en curso.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Araujo, M: “La campaña electoral redujo el control parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)”, *Documento de Trabajo N° 12*, 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 Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.