

BASE DE DATOS DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA: ANÁLISIS CUANTI Y CUALITATIVO DE LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES DE CARÁCTER LEGISLATIVO (2003-2006)

Eugenia Braguinsky y María Fernanda Araujo

Marzo 2007

Resumen Ejecutivo

En nuestro país, el Poder Ejecutivo Nacional se expresa a través de disposiciones y el Presidente tiene la facultad constitucional de emitir cuatro tipos de decretos. Los llamados de *ejecución*, que reglamentan las leyes de la Nación; los *autónomos*, que regulan facultades privativas al ámbito del Poder Ejecutivo y los *delegados*, que surgen de las facultades que el Congreso ha delegado en determinadas materias de administración o de emergencia pública. Finalmente, la Constitución Nacional, en el artículo 99, contempla la emisión de *decretos de necesidad y urgencia* (DNU) como disposiciones presidenciales dictadas para dar respuesta a circunstancias excepcionales y su emisión debe ser controlada por el Congreso de la Nación.

Es importante señalar entonces, el avance institucional producido en 2006 al ponerse en funcionamiento, luego de 12 años de atraso, **la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo**, encargada de analizar los DNUs, operacionalizando rol de control del Congreso sobre la emisión de las disposiciones presidenciales incorporadas en la reforma constitucional de 1994. La ley 26.122, aprobada el año último, puso en marcha la constitución de dicha comisión, que está integrada 8 diputados y 8 senadores nacionales, respetando las proporcionalidades políticas de ambas Cámaras. La Comisión tiene control sobre los decretos que dicta el Poder Ejecutivo tanto sean de necesidad y urgencia; por delegación legislativa y/o de promulgación parcial de leyes.

Como parte de las actividades de seguimiento y fortalecimiento de la actividad parlamentaria, el Programa de Transparencia de CIPPEC ha focalizado la mirada sobre el rol de regulación y control que debe cumplir el Congreso en el esquema institucional republicano y, en particular, en la instancia de aprobación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia. Por este motivo, CIPPEC ha generado **una base de datos de decretos** emitidos por el presidente Néstor Kirchner desde su asunción el 25 de mayo de 2003 al 31 de julio de 2006.

Un aspecto discutido y polémico es la definición que se toma en cuenta cuando se dice “decreto de necesidad y urgencia” y esto se evidencia en la existencia de criterios heterogéneos para contabilizarlos. Por ello, para la elaboración de la base de datos, desde CIPPEC hemos tomado en cuenta la definición de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación como fuente oficial.

La base de datos cuenta con un total de 186 decretos de necesidad y urgencia emitidos durante el período mencionado. En relación a la cantidad de decretos emitidos por año, en términos comparados, podemos observar que en 2003 y 2004 se emitieron más de un DNU por semana (1.51 y 1.15 respectivamente) y en 2005 este promedio descendió a 0.07 por semana, para volver a ascender en el primer semestre de 2006 (1.06 DNU por semana). **La periodicidad en la emisión de decretos pareciera indicar que no se emiten exclusivamente en circunstancias excepcionales y como herramienta extraordinaria, sino que constituyen una práctica habitual de la gestión presidencial.**

En relación a las disposiciones presidenciales analizadas, los DNUs volcados en la base fueron descargados del sitio web oficial www.infoleg.gov.ar.

El artículo 99 de la Constitución señala expresamente que los decretos de necesidad y urgencia “serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros”. Estas cuestiones formales deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la legalidad de cada una de las disposiciones. Pero no todos los decretos bajados del citado sitio oficial fueron refrendados por todos los ministros de Kirchner.

Finalmente, es necesario aclarar que la sola imposibilidad política derivada de la carencia de quórum o mayorías propias oficialistas para imponer su criterio, no es motivo para justificar el empleo del decreto ni la utilización de estas disposiciones. Por este motivo, uno de los aspectos más interesantes y complejos de reconocer en estas disposiciones es la justificación de las circunstancias excepcionales que explican la emisión de los DNUs.

Para terminar, la emisión de DNUs por parte de distintas administraciones gubernamentales se ha convertido en una práctica recurrente. El Congreso debe cumplir tanto su rol de control como la función de legislar, que es propia de este cuerpo. Por ello, resulta imprescindible que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo vele por el cumplimiento de los principios republicanos presentes en el espíritu y la letra de la Constitución Nacional. De esta forma, creemos que es posible avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones republicanas.

Introducción¹

Durante el año 2006 se discutió en ámbitos parlamentarios, académicos y periodísticos el tema de la emisión y regulación de los Decretos de Necesidad y Urgencia como consecuencia de la reglamentación de la Comisión de Bicameral Permanente De Tramite Legislativo cuyo tratamiento estaba pendiente desde 1994².

En el marco de las actividades de seguimiento y fortalecimiento de la actividad parlamentaria, el programa de Transparencia ha focalizado la mirada sobre el rol de regulación y control que debe cumplir el Congreso Nacional en el esquema institucional republicano. El Programa ha puesto el acento en la necesidad de que el Congreso ejerza este rol en la instancia de aprobación o rechazo de los DNU. Para ello se lleva adelante el proyecto "Monitoreo de la Reglamentación de Decretos de Necesidad y Urgencia" que tiene tres objetivos principales: 1- generar una base de datos con la información disponible en los sitios oficiales, como un modo de observar, complementariamente, hasta donde llega el acceso a la información pública,, 2- brindar una herramienta de consulta con los datos sistematizados para dirigentes políticos, legisladores, asesores y público en general; y 3- facilitar un insumo a la Comisión Bicameral de Tramite Legislativo creada hace pocos meses.

En función de los objetivos precedentes, este documento se propone: primero, aclarar que se entiende cuando se habla de decreto de necesidad y urgencia, su definición y alcance, segundo, describir el debate doctrinario sobre su validez y alcance, que pone precisamente en discusión nada mas y nada menos el principio republicano de división de poderes, y tercero, avanzar en la sistematización de los DNU a partir de un criterio metodológico adoptado por el programa.

A los fines prácticos, este documento se divide en cuatro secciones. En la primera sección se describe el proceso de emisión de decretos de necesidad y urgencia hasta su incorporación en la Constitución Nacional. En la segunda sección se detalla la metodología utilizada para la elaboración de la base de datos. En la tercera se presenta el análisis de los datos según las variables de contenido, periodicidad, etc. En la cuarta se esbozan algunas conclusiones tentativas.

1. ¿Qué es un Decreto de Necesidad y Urgencia? Doctrina y jurisprudencia en su interpretación

¹ Las autoras quisieran agradecer los valiosos comentarios y aportes recibidos por los integrantes del Programa de Transparencia así como la exhaustiva revisión del documento por parte de María Inés Tula, investigadora asociada del Programa de Instituciones Políticas. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de las autoras.

²Después de doce años, la ley 26.122 aprobada en 2006 puso en marcha la constitución de la comisión de Bicameral Permanente De Tramite Legislativo² cuya conformación es la siguiente: 16 miembros del Congreso Nacional, 8 diputados y 8 senadores, respetando las proporcionalidades políticas de ambas cámaras. La Comisión tiene control sobre los decretos que dicta el Poder Ejecutivo tanto sean de necesidad y urgencia; por delegación legislativa y/o de promulgación parcial de leyes.

En nuestro país el Poder Ejecutivo Nacional se expresa a través de disposiciones y el Presidente tiene la facultad constitucional de emitir cuatro tipos de decretos. Los llamados de *ejecución*, que reglamentan las leyes de la Nación; los *autónomos*, que regulan facultades privativas al ámbito del Poder Ejecutivo y los *delegados*, que surgen de las facultades que el Congreso ha delegado en materias determinadas de administración o de emergencia pública. Finalmente, puede emitir *decretos de necesidad y urgencia* que son disposiciones presidenciales dictadas para dar respuesta a circunstancias excepcionales y su emisión debe ser controlada a través de la Comisión Bicameral Permanente. De ahí que no escape al debate general de estos institutos cual debe ser el criterio para la integración de esta comisión.

1.1 La recepción constitucional de los DNU

Los decretos de necesidad y urgencia están reconocidos en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional de 1994, pues anteriormente eran definidos como “iniciativas paraconstitucionales” (Ferreira Rubio, Goretti; 1996). En este sentido, como afirma Serrafero (2005), se consideraba que “no existían poderes implícitos del Ejecutivo en materia legislativa” y se advertía en cuanto al “riesgo que representaba constitucionalizar estos decretos como facultades del Ejecutivo” (p. 123)³

Durante la Convención Nacional Constituyente reunida en Santa Fe en 1994 la incorporación de los DNU al texto constitucional fue muy discutida y polémica. La atenuación del sistema presidencialista constituyó uno de los propósitos del Núcleo de Coincidencias Básicas de la Reforma Constitucional.

Así, la Convención Constituyente instituyó la facultad de que el Ejecutivo legisle en circunstancias excepcionales. Los argumentos que se ofrecieron durante el debate constituyente para otorgar esta facultad al Poder Ejecutivo fueron diversos, al mismo tiempo que se expresó la necesidad de una intervención sistemática y ordenada por parte del Congreso a través de la Comisión Bicameral Permanente.

La introducción de esta Comisión que permitiera al Congreso Nacional determinar la validez y el alcance de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo, suponía una muestra de la voluntad de los constituyentes para que siguiera siendo el Congreso de la Nación quien tomara siempre las decisiones últimas en materia de legislación.

Sin embargo, para algunos especialistas, a más de 10 años de la incorporación de esta facultad en la Constitución Nacional, no se logró atenuar el poder del Ejecutivo sino que se ha dejado “[...] el terreno más libre y aumentar así el papel de legislador del primer mandatario” (Serrafero, 2005: 123)

Esta situación contradice, ya se ha dicho, lo que establece la Constitución, que, conforme a la forma republicana de gobierno, reconoce como principio general el carácter legislador exclusivamente al Congreso. Expresamente señala en el artículo 99 que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable

³ Las referencias en cursiva corresponden al autor de la cita.

emitir disposiciones de carácter legislativo.” Si bien es la propia Constitución la que habilita al presidente, a través de la excepción, la vía legislativa cuando sostiene que los decretos de necesidad y urgencia son disposiciones de carácter legislativo que emite el Poder Ejecutivo, también establece que deben dictarse exclusivamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes,”. La posterior interpretación de la redacción de este instituto constitucional ha quedado abierta y sujeta a distintas expresiones académicas y judiciales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha interpretado, por ejemplo, el sentido de “circunstancia excepcional” de manera unívoca y por lo tanto dejó lugar a diferentes interpretaciones, que exceden la situación específica de la imposibilidad de legislar por parte del Congreso Nacional. Previo a 1994, se utilizaban argumentos fácticos como son los casos concretos de necesidad para justificar la emisión de los DNU. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Caso “Peralta”, consideró justificada la emisión del Decreto 36/90⁴ en tanto sólo “puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el Decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la 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.”⁵

Posteriormente a este fallo, la Corte reclamó en otros casos la conformación de la Comisión Bicameral como instancia de control legislativo. Sin embargo, mientras este órgano no se creaba, los diferentes fallos (no siempre unánimes) consolidaban la emisión de decretos de necesidad y urgencia, declarando inconstitucionales solamente aquellos que decidían sobre materia impositiva. Se ha observado durante este periodo que “la jurisprudencia de la Corte fue complementando una materia que presenta numerosos puntos abiertos de discusión e interpretación”. (Serrafero, 2000:144)

Con posterioridad a la reforma que incorpora estas disposiciones a la Constitución, el argumento que justifica la emisión de un DNU es de carácter institucional, es decir que el Poder Ejecutivo podrá emitir normas de este tipo cuando el Congreso no pudiera cumplir su rol como legislador.

Esto último no debiera incluir como válido el argumento de la falta de poderes partidarios afín al Gobierno, porque no necesariamente supone que imposibilitan la gobernabilidad cuando el Congreso desapruueba las iniciativas provenientes del Ejecutivo incluso cuando el gobierno tuviera mayoría en las cámaras pero no pueda sancionar sus iniciativas.

2. Metodología utilizada para la elaboración de la base de datos de DNU

⁴ La Corte Suprema ha admitido la emergencia económica en fallo "Peralta Luis Arsenio y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía - Amparo" - Causa P 137, estableció la procedencia de la emergencia en el caso de la incautación de los bonos producida en diciembre de 1990.

⁵ CSJN, “Peralta, Luis A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central)”, sentencia del 27/12/1990.

La base de datos de decretos de necesidad y urgencia se elaboró a fin de conseguir los objetivos mencionados en la introducción del presente trabajo.

La importancia de la base radica, en primer lugar, en la posibilidad de distinguir los decretos de necesidad y urgencia de los demás decretos. A todas las disposiciones presidenciales se les asignan números consecutivos indistintamente del tipo de decreto emitido (ver punto 2) y, por lo tanto, es imposible distinguir a primera vista el tipo de disposición del que se trata. Los decretos de necesidad y urgencia, al igual que otras normativas, se componen de una primera parte donde se mencionan los “Considerandos” que constituyen los antecedentes normativos, la justificación de la medida y las instancias bajo las cuales se emite el DNU. Una segunda parte está constituida por los artículos que componen el decreto y las firmas del presidente y miembros del gabinete. De existir, los anexos conformarían una tercera parte.

Esta base contiene, además, información relevante acerca del contenido y periodicidad de la emisión de estas disposiciones y permite la realización de un análisis comparado entre los decretos, a través de diferentes variables.

Estas variables fueron pensadas en base a tres criterios: 1) la información misma que se desprende del texto de los decretos, es decir, que las variables permiten describir exhaustivamente el contenido de las normas 2) de los requisitos formales que están presentes en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución 3) en base a la teoría sobre el tema como puede ser la justificación de la necesidad y urgencia⁶ a fin de profundizar en el contenido de los decretos.

El marco teórico de la investigación lo conformó la extensa bibliografía escrita sobre la materia, análisis del contenido de los textos de los DNUs y los artículos periodísticos publicados sobre el tema⁷.

Un aspecto discutido en la bibliografía analizada es la definición que se toma en cuenta cuando se dice “decreto de necesidad y urgencia”. La cantidad total de decretos de necesidad y urgencia varía en distintos trabajos pues como aclara Mario

⁶ La información que contiene la base de datos es la siguiente: 1) número del decreto; 2) fecha de su emisión, 3) cantidad de artículos que lo componen; 4) cantidad de anexos adjuntos (según INFOLEG); 5) el nombre del presidente que emitió la norma, 6) si consta la firma del Jefe del Gabinete, 7) qué firmas del gabinete de ministros están ausentes, 8) cantidad total de firmas del gabinete, justificación de la necesidad y urgencia, 9) si el decreto produce alguna modificación o prórroga de normas anteriormente sancionadas, 10) si se menciona la imposibilidad de seguir el trámite parlamentario, 11) si se menciona la relación entre los medios adoptados por la medida y los fines buscados, 12) si se menciona que no hay mejores medios que el decreto, 13) si se menciona la crisis económica y social, 14) si interfiere en alguna de las materias vedadas para su sanción por la Constitución; 15) el tema sobre el que versa el decreto, 16) si se menciona en el texto del decreto el artículo 99 inciso 3 y si además se agrega algún otro inciso que hace referencia a facultades presidenciales.

⁷ Ver referencias

Serrafero, "...la cifra es distinta según los criterios utilizados por los distintos investigadores..."⁸

En este sentido, es necesario aclarar, que hemos tomado la definición de una fuente oficial de gobierno pues la base contiene las disposiciones presidenciales emitidas que la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación considera como DNU. CIPPEC solicitó a este organismo, a través del Decreto 1172/03 la cantidad de decretos emitidos por el presidente Néstor Kirchner desde su asunción al cargo el 25 de mayo de 2003 al 31 de julio de 2006, discriminados por año y número de norma⁹. Posteriormente, con el número provisto por la Secretaría Legal y Técnica se consultó el sitio web INFOLEG¹⁰ donde se obtuvo el texto de cada una de las disposiciones presidenciales para luego cargarlas en la base de datos.

Por tanto, el contenido de cada uno de los decretos analizados es el que pudimos obtener a través del sitio web INFOLEG. La decisión de recurrir a la información de este modo tiene fundamento en que INFOLEG es un sitio oficial que pertenece al Ministerio de Economía y Producción, de acceso gratuito y al cual todo ciudadano en el país puede acceder fácilmente contando con acceso a Internet. Descartamos otros medios de acceso como el SAIJ (Sistema Argentino de Informática Jurídica) o la edición online del Boletín Oficial porque estos sitios requieren previa suscripción y pago, por lo tanto el acceso no es igualitario.

3. Análisis de los resultados obtenidos a partir de la base de datos de Decretos de Necesidad y Urgencia

Como se mencionó anteriormente, este primer documento de trabajo analiza solamente los DNUs emitidos por el presidente Néstor Kirchner para el periodo abril de 2003 a julio de 2006. Durante este período la respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación fue que se emitieron 193 decretos de necesidad y urgencia. Sin embargo, 7 decretos fueron exceptuados de la base de datos¹¹ conformando un universo total de 186

⁸ Existen distintas bases de datos confeccionadas por investigadores que tienen criterios heterogéneos para contabilizar los decretos de necesidad y urgencia: Ferreira Rubio & Goretti (1989), Molinelli, Palanza & Sin (1999), Serrafero (2002) que utiliza como fuente la Oficina de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

⁹ La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo del Congreso Nacional no estaba en funcionamiento al momento de relevar la información

¹⁰ INFOLEG es una base de datos que funciona bajo la órbita del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Producción.

¹¹

- decreto 641/03 en INFOLEG hay dos decretos con el mismo número pero ninguno puede ser consultado, uno es del mes de marzo es decir no corresponde a la gestión presidencial analizada en este documento y el segundo que es del mes de agosto tampoco puede ser consultado;
- decreto 215/04 no puede ser consultado en Internet.
- Por último los decretos 1959/04 y del año 2006 48,217, 296 y 298 son todos decretos pero no del tipo de "necesidad y urgencia", pues no son enviados al Congreso para su tratamiento, no tienen la firma de *todo* el gabinete de ministros y solamente se hace

DNUs firmados por el Presidente y refrendados por su gabinete de ministros. Como puede observarse en el primer cuadro, este total, distribuido por año, arroja que en 2003 se sancionaron 47 DNUs, 61 en 2004, 46 en 2005 y en la primer mitad del año 2006 un total de 32. El registro anual de los decretos toma en cuenta el año calendario y no de gestión.

Cuadro 1: Cantidad de DNU por año de emisión

	Cantidad de DNU	Porcentaje
2003	47	25.3
2004	61	32.8
2005	46	24.7
2006	32	17.2
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT
 Nota: 2003: 25/05 al 31/12; 2004 y 2005: 01/01 al 31/12; 2006: 01/01 al 31/07.

En relación a la cantidad de decretos emitidos por año, en términos comparados, podemos observar que en 2003 y 2004 se emitieron más de un DNU por semana¹² (1.51 y 1.15 respectivamente), en 2005 este promedio descendió a 0.07 por semana para volver a ascender en el primer semestre de 2006 (1.06 DNU por semana). Esta periodicidad hace que la situación de excepción devenga finalmente en la emisión de los DNUs como una herramienta de gestión de gobierno habitual o por lo menos semanal, desconociendo de este modo el espíritu y la letra constitucional. Al mismo tiempo, es necesario señalar que el trabajo regular y permanente del Congreso Nacional durante estos años permite conjeturar que estaban dadas las condiciones para el normal funcionamiento del trámite ordinario de sanción de leyes.

3.1 Acceso a los anexos de los DNUs¹³

Independientemente de la longitud y cantidad de artículos de estas disposiciones, algunos DNUs cuentan con anexos informativos, que en términos generales, despliegan información relevante y sustancial. Por esta razón, tratamos de identificar cuáles y cuántos DNUs cuentan con dichos anexos. Esa búsqueda reveló que en ciertos casos dichos anexos no son publicados en el sitio web de INFOLEG y se agrega una leyenda que dice: “es necesario solicitarlo personalmente en las oficinas del Boletín Oficial.”

mención en cada uno de ellos a la atribución presidencial dispuesta en el artículo 99 inciso 1 de la Constitución Nacional.

¹² Agregar cantidad de semanas por año

¹³ Este cuadro presenta hasta la mayor cantidad de anexos encontrados en un decreto. No se han encontrado decretos con mayor cantidad de anexos

Cuadro 2: Cantidad de anexos publicados por DNU

	Casos	Porcentaje
Cantidad de anexos	130	69.9
0	14	7.5
1	17	9.1
2	3	1.6
3	1	.5
4		
El DNU tiene anexos pero no publicados en Infoleg	21	11.3
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Como puede observarse, un 30.1% (56 DNUs) cuenta con al menos un anexo, sin embargo para quien consulta esta información por Internet, existen 21 de estos 56 decretos cuyos anexos no pueden ser consultados. La alternativa, que claramente dificulta el acceso a la información, es recurrir a las oficinas del Boletín Oficial ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe señalar que la consulta del Boletín Oficial vía Internet sólo es gratuita si se consulta el mismo día de su publicación, luego se necesita una suscripción para su lectura.

3.2 Ratificación del Gabinete de Ministros

El artículo 99 de la Constitución Nacional señala expresamente que los Decretos de Necesidad y Urgencia “serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros”¹⁴. Estas cuestiones formales deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la legalidad de cada una de las disposiciones.

La variable que muestra la cantidad de firmas totales de los ministros permite analizar qué se entiende en la doctrina sobre como “acuerdo general de ministros”. Una vez más, esta definición no es unívoca. Para Coadira¹⁵: “Al no prever la Constitución, de modo expreso, qué mayoría debe concurrir para la decisión, ésta puede adoptarse por mayoría absoluta de los miembros presentes del cuerpo colegiado gabinete de ministros.

En tanto Diez opina que el principio en materia de órganos colegiados es que, en ausencia de previsión normativa, corresponde exigir la mayoría absoluta de miembros del cuerpo para el "quorum" estructural, y la mayoría absoluta de los presentes para el "quorum" funcional (Diez, 1956). Alessi, en cambio, requiere tanto para la sesión como para la decisión ("acuerdo"), la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo (Alessi, 1970) mientras que Sayagues Laso, se refiere a la mayoría de los componentes del cuerpo para la decisión (Sayagues Laso, 1963). Mientras que Dromi-Menem, por su parte,

¹⁴ El Poder Ejecutivo Nacional cuenta a la fecha de la elaboración del documento con una estructura compuesta por diez Ministerios nacionales según Ley 22.520 - TEXTO ORDENADO POR DECRETO 438/92: Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Producción; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁵ Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional Autor: Comadira, Julio R. publicado en: LA LEY 1995-B, 825

interpretan que la decisión debe adoptarse por unanimidad (Dromi & Menem , 1994) y en el mismo sentido Paixao en obra colectiva (Paixao, 1994).

Cuadro 3 : cantidad de firmas por DNU

	Total DNU	Porcentaje
contiene 10 firmas	112	60.2
contiene menos de 10 firmas	74	39.8
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

El cuadro 3 muestra cuantos decretos fueron firmados por la totalidad del gabinete y cuantos no. Como vimos el máximo total posible de firmas del gabinete de ministros por decreto es de 10 -correspondiente al total de la estructura del gabinete-. Como puede observarse en el cuadro y de acuerdo a la información que se publica en www.infoleg.gov.ar, un 60,2% de los DNUs están suscriptos por todo el gabinete nacional, un 39,8% no cuenta con todas las firmas aunque sí con quórum para ratificarlos los distintos autores mencionados.

Cuadro 4: decretos " con menos de 10 firmas" desagregados

	Total DNU	Porcentaje
Contiene 7 firmas	2	2,7
Contiene 8 firmas	12	16,2
Contiene 9 firmas	60	81,1
Total	74	100,0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

El cuadro 4 es una apertura de la categoría de los decretos que tienen menos de 10 firmas. A un 81.1% de los DNUs analizados le falta la firma de alguno de los ministros mientras que un 16.2% no cuenta con dos firmas y 2.7% de los DNUs carecen de tres firmas¹⁶. De todas maneras, aún cuando el decreto no fuera refrendado por la totalidad de los ministros que componen el gabinete nacional cumple con los requisitos formales del artículo 99 en cuanto al acuerdo general de ministros, Queda pendiente para investigaciones futuras analizar cada caso individualmente para determinar las razones de las firmas ausentes señaladas en cada caso.

3.3 Justificación y contenido de los DNUs

Al ser medidas de carácter excepcional y no un trámite ordinario, es necesario, en primer lugar, que la emisión de los DNUs esté siempre bien motivada y justificada. Ello es requisito de su legalidad y legitimidad. Por eso, en el mensaje que da cuenta del dictado del decreto, el Poder Ejecutivo debe precisar siempre qué acontecimientos

¹⁶ Como hemos explicado al recurrir a la información publicada en el sitio INFOLEG no hemos corroborado si las firmas ausentes faltan efectivamente en el texto original de la disposición.

justifican el dictado "excepcional" de una medida de esa naturaleza, y cuáles son las razones por las cuales no puede resolver la emergencia mediante mecanismos ordinarios y sí mediante el decreto en cuestión.

Por este motivo, uno de los aspectos estudiados a partir de la base de datos - sin dudas de lo más interesante y complejo de reconocer en estas disposiciones- es la justificación de las circunstancias excepcionales que explican la emisión de los DNU. En la base de datos hemos tratado de identificar los argumentos que prevalecen en los "Considerandos" y que justifican, según el emisor, la sanción del decreto. Hemos agrupado los distintos argumentos a los fines descriptivos. Así, el carácter excepcional de la medida adoptada en el DNU puede justificarse por:

- 1- La reglamentación de normas vigentes, por tratarse de prórrogas y/o renovación de medidas anteriores y/o darle continuidad a acciones anteriores.
- 2- La extensión de la situación de emergencia económica, social y sanitaria. Puede incluir mención a la Ley 25.561 de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario".
- 3- Una situación contemplada en el presupuesto en donde se permite una reasignación de partidas (el DNU se utiliza para dar lugar a esta reasignación).
- 4- La situación excepcional en sí misma y por lo tanto es una justificación tautológica.
- 5- El reordenamiento estratégico de la Administración Pública Nacional y la necesidad en la celeridad administrativa y plazos imperativos para la gestión de recursos.
- 6- Una situación de desastre natural (por inundaciones, inclemencias climáticas, etc.).
- 7- Una situación no contemplada en el presupuesto y por lo tanto el DNU modifica esa norma.
- 8- Otras¹⁷.

¹⁷ Por ejemplo, el Decreto 1443/2004 menciona, entre los argumentos, que se adopta la medida (otorgamiento de un beneficio a personal de las Fuerzas de Seguridad de la Nación muerto "en y por acto de servicio") por ser "prioridad dentro de las políticas que implementa el Gobierno Nacional conceder el pleno reconocimiento de los derechos de los efectivos de las Fuerzas de Seguridad"

Cuadro 5: Justificación de la medida excepcional por categorías

	Total DNU	Porcentaje
normas vigentes: reglamentación, renovación y continuidad	30	16.1
situación de emergencia económica, social y sanitaria	34	18.3
situación contemplada en la ley de presupuesto	8	4.3
tautológica, por la situación excepcional en sí misma	72	38.7
reordenamiento estratégico APN y celeridad en los plazos	25	13.4
situación de desastre natural	2	1.1
situación no contemplada en el presupuesto y modifica la ley	11	5.9
otras	4	2.2
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

De acuerdo a lo que muestra el cuadro cinco, la categoría que mayor cantidad de DNU contiene es aquella que expresa que el DNU está justificado sin más que por la situación excepcional en sí misma (38.7%). La situación de emergencia económica, social y sanitaria justifica la emisión del 18.3% de los decretos analizados, mientras que la reglamentación, renovación y continuidad de medidas anteriormente dispuestas sirve de fundamentos para el 16.1% de los decretos. Otro de los argumentos que prevaleció de manera reiterada -en un 13.4% de los decretos- es el de la emisión de la norma para llevar adelante un reordenamiento estratégico de la Administración Pública Nacional y por la necesidad de una medida que atenga con celeridad ciertos plazos.

Más allá de las justificaciones que el propio Poder Ejecutivo exprese, o no en el texto de la norma, en la bibliografía y jurisprudencia sobre la temática existen dos tipos de argumentos para justificar la emisión del decreto. Por un lado, los argumentos de **orden fáctico** que incluyen tres circunstancias: 1) si la medida dispone medios adecuados a los fines que se buscan conseguir; 2) que el decreto se emite porque no existen mejores medios que los impuestos en el decreto; 3) que el decreto se emite para paliar alguna dimensión de la crisis económica y social.

Sobre los motivos que pueden fundar la emisión de un decreto de necesidad y urgencia Cassagne sostiene que “las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie deben existir simultáneamente en una situación que se caracteriza por a) una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social, en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencia de muy difícil, sino imposible, reparación ulterior; b) una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y c) la premura con que deben

dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.” (Cassabe; 2003; 303)

Por otro lado, están los argumentos de **índole institucional**, los únicos contemplados a partir de la reforma constitucional. Estos argumentos radican en que el factor desencadenante para la emisión del DNU sería la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes. Esto es que el Poder Ejecutivo podrá emitir normas de este tipo cuando el Congreso no pudiera cumplir su rol como legislador.

A partir de la base buscamos identificar cuáles y cuántos DNUs justifican su emisión a partir de una u otra explicación (argumentos de orden fáctico o argumentos institucionales).

Cuadro 6 : mención de la imposibilidad de seguir el trámite legislativo ordinario

	Total DNU	Porcentaje
si	184	98.9
no	2	1.1
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Como puede observarse, casi el 99% de las disposiciones menciona en los “Considerandos” que la medida se emite porque se “configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”. Cabe preguntarse si esto supone más a una fórmula predeterminada que un examen cierto de las circunstancias vigentes.

Siguiendo las justificaciones esgrimidas por las autoridades, un 32.8% de los DNUs mencionan en los “Considerandos” que el decreto se emite como herramienta para solucionar un aspecto de la crisis económica y social.

Cuadro 7: mención de la crisis económica y social

	Total DNU	Porcentaje
si	61	32.8
no	125	67.2
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Es interesante, además, sumar este dato al análisis de la distribución por año. Como vemos los dos primeros años de gestión se acercan a la situación social crítica del 2001/2002. Es decir que, a medida que nos alejamos del 2001, la mención de la crisis económica y social que es contemplada para la emisión de los decretos de necesidad y urgencia va decreciendo considerablemente.

Cuadro 8: Mención de la crisis económica y social por año de emisión del DNU

	año				Total
	2003	2004	2005	2006	
si	29 61.7%	23 37.7%	5 10.9%	4 12.5%	61 32.8%
no	18 38.3%	38 62.3%	41 89.1%	28 87.5%	125 67.2%
Total	47 100.0%	61 100.0%	46 100.0%	32 100.0%	186 100.0%

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

3.4 Materias vedadas: cuestiones sobre las que no se puede legislar por decreto

Por otro lado, la Constitución Nacional establece que los decretos de necesidad y urgencia no pueden regular cuestiones sobre materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Analizar el contenido sustantivo de estas normativas no siempre permite arribar a conclusiones homogéneas. Por este motivo, como ya expresamos, el análisis de las cuestiones formales resulta indispensable para determinar la legalidad y legitimidad de los decretos emitidos. Entre los DNUs firmados por Kirchner existen diferentes interpretaciones sobre si alguno de ellos versa sobre las materias vedadas por la Constitución. Por ejemplo, algunos constitucionalistas consultados por el diario La Nación entienden que hay 5 normas que no podrían haberse emitido. (<http://www.lanacion.com.ar/829046>). Dada esta falta de interpretación similar, en nuestra base estos decretos fueron clasificados como “dudosos”¹⁸.

Cuadro 9: DNU por materia vedada

	Total DNU	Porcentaje
ninguna	181	97.3
caso dudoso	5	2.7
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

¹⁸ Existen cuatro casos que pueden enmarcarse dentro de la excepción de la materia tributaria:

- Decreto 160/05 dispone la aplicación de un Régimen Previsional Especial para investigadores científicos y tecnológicos;
- el Decreto 238/05 convalida beneficios fiscales de promoción industrial dispuestos por el Poder Ejecutivo de La Rioja para las firmas Unisol S.A;
- el Decreto 772/05 que modifica la distribución de presupuesto y establece cambios en la estructura programática del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento y del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo;
- el Decreto 135/2006 que dispone una nueva modalidad de la utilización de beneficios de exención del impuesto a las Ganancias para Proyectos no Industriales, podría considerarse como materia tributaria
- Por otro lado, podría considerarse dentro de la materia penal; el Decreto 225/20 que dispone que el Fondo Permanente de Recompensa, creado por la Ley 25.765, funcionará en la jurisdicción de Interior y será destinado a compensar con dinero a personas que sin participar del delito brinden datos útiles para el esclarecimiento de delitos.

3.5 Decretos que modifican o prorrogan otras normas

Otra de las cuestiones analizadas se relaciona con cuántas de estas nuevas disposiciones producen cambios y/o extensiones en el sistema jurídico vigente, es decir, si los decretos emitidos modifican normas anteriores y/o establecen prórrogas para dar continuidad a las mismas.

Cuadro 10: El DNU produce modificaciones o prórrogas de normas anteriores

	Total DNU	Porcentaje
si	115	61.8
no	71	38.2
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Un 61.8% de los DNUs analizados modifican o prorrogan normas vigentes. Por ejemplo, por decreto de necesidad y urgencia se ha prorrogado en reiteradas oportunidades la suspensión de los despidos sin causa justificada dispuesta en el artículo 16 de la Ley N° 25.561 y la duplicación prevista de los montos indemnizatorios. Cabría preguntarse si este tipo de prórrogas no debieran ser llevadas adelante por los órganos legislativos.

3.6 Clasificación temática y presentación de organismos competentes involucrados en la emisión de los DNUs

En relación a los temas sobre los que tratan los decretos hemos realizado una clasificación¹⁹ con los siguientes resultados:

¹⁹ La clasificación es propia basada en el trabajo de Ferreira Rubio y Goretti (1996)

1. **Política Económica:** impuestos y tasas, gravámenes, exenciones, franquicias tributarias, política fiscal, condonaciones de deuda, modificación de presupuesto, política crediticia
2. **Política de trabajo y empleo:** asignaciones salariales y familiares, regímenes salariales y de negociaciones salariales, horas extras, retribuciones, sumas remunerativas y no remunerativas, aportes patronales, derechos laborales (política de despido, subsidios especiales)
3. **Deuda pública:** consolidación, creación, refinanciación y cancelación. Bonos y bonos externos. Divisas. Instrumentos de deuda publica
4. **Comercio:** comercio y comercialización, importaciones y exportaciones
5. **Transporte:** desregulación del sector, transporte marítimo, fluvial, aéreo, terrestre y automotor. Condiciones laborales. Registro de buques
6. **Nación-Provincias:** relación entre la Nación y las provincias, coparticipación federal de impuestos, transferencias de servicios de la Nación a las provincias, asistencia a provincias
7. **Inmuebles:** transferencia, enajenación, donación.
8. **Derechos humanos, civiles, sociales y políticos**
9. **Organismos públicos:** reorganización funcional, traslado de competencias, estructura, organización, relaciones, regulación, funciones, funcionamiento, controles y servicios públicos, reestructuración de empresas del Estado, racionalización, retiro voluntario de personal, indemnizaciones.
10. **Juicios contra el Estado:** suspensión y regulación de Juicios
11. **Energía eléctrica:** declaración de emergencia del sector, subsidios, política tarifaria y energética, deudas, régimen de generación.

Cuadro 11: DNU por tema

	Total DNU	Porcentaje
Política Económica	40	21.5
Política de trabajo y empleo	60	32.3
deuda pública	4	2.2
Comercio	2	1.1
transporte	1	.5
relación nación - provincias	4	2.2
Derechos humanos, civiles, sociales y políticos	4	2.2
Organismos públicos	14	7.5
energía eléctrica	5	2.7
promoción industrial	7	3.8
Fondos fiduciarios	8	4.3
transferencias a personas y entidades sin fines de lucro	12	6.5
transferencias a empresas	1	.5
Obras públicas	8	4.3
sistema integrado de jubilaciones y pensiones	12	6.5
Otros	4	2.2
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Como puede observarse, el mayor porcentaje está concentrado en temas sobre la política de trabajo y empleo que incluye modificación en las asignaciones salariales (32.3%) y los temas relacionados con la política económica (21.5%). Los demás temas están distribuidos en porcentajes inferiores al 10%. En su análisis, Carnota advierte acerca de una concentración de funciones en el área de la estructura administrativa y de la ejecución presupuestaria. Pero destaca que también hay muchos DNU que se concatenan con políticas y derechos sociales. En este punto, Sabsay opina que “no hay razones para que el Congreso no discuta políticas públicas esenciales, como las laborales o las sociales.”²⁰

El Ministerio de Economía tiene competencia en un 28% de los decretos emitidos y el Ministerio de Trabajo está involucrado en el 26.3% de las disposiciones presidenciales. Este dato también tiene relación con los porcentajes descriptos por temas de los decretos. Además, estos dos ministerios comparten con otros, en mucho menor porcentaje, la

12. *Promoción industrial:*

13. *Fondos fiduciarios:* creación, otorgamiento de fondos, reasignación de partidas, renovación, ampliación, extensión

14. *Transferencias a personas y entidades sin fines de lucro:* subsidios a personas o entidades sin fines de lucro, planes sociales consumo de bienes y servicios como de bienes durables

15. *Transferencias a empresas:* subsidios a empresas del sector privado, empresas privatizadas de servicios públicos

16. *Obras Públicas:* *Infraestructura, licitaciones, contrataciones públicas directas, contrataciones privadas.*

17. *Sistema integrado de jubilaciones y pensiones*

18. *Otros:* Televisión, radio, censo de población, acuerdos bi o multilaterales etc

²⁰ Zommer Laura, **Decretos: ni necesarios ni urgentes** La Nación, 6 de agosto de 2006

competencia en materia de los decretos emitidos. Los demás ministerios están distribuidos en porcentajes inferiores al 10%.

Cuadro 12: DNU por competencia de cada organismo

	Total DNU	Porcentaje
todos	5	2.7
Ministerio del Interior	11	5.9
Relaciones Exteriores	2	1.1
Defensa	6	3.2
Economía	52	28.0
Planificación	11	5.9
Justicia	3	1.6
Educación	3	1.6
Trabajo	49	26.3
salud	7	3.8
Desarrollo social	3	1.6
jefatura de gabinete	6	3.2
Economía y trabajo	1	.5
Secretaría de turismo	2	1.1
Economía y Defensa	3	1.6
Economía y Planificación	12	6.5
Economía y Secretaría de Cultura	1	.5
economía y justicia	1	.5
desarrollo social y trabajo	1	.5
economía y educación	2	1.1
trabajo y educación	1	.5
secretaría general de la nación	1	.5
justicia, planificación y economía	1	.5
no puede identificarse	2	1.1
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

3.7 Facultades del Poder Ejecutivo Nacional

Para finalizar y como hemos mencionado anteriormente, el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional establece los marcos para la emisión de los decretos. Asimismo hemos identificado que en este tipo de disposiciones se incluyen, en los “Considerandos” del decreto, atribuciones reglamentarias del presidente como jefe de gobierno descritas en los incisos 1 y 2 del mismo artículo²¹. Como podemos observar en

²¹ **Atribuciones como jefe de gobierno del presidente art. 99 inc 1:** (El presidente de la Nación) Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.

Atribuciones reglamentarias del PE art. 99 inc 2: (El presidente de la Nación) Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias

Envío formal al congreso art. 99 inc 3: El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

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. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

el cuadro trece, todos los decretos analizados cumplen la formalidad de mencionar el inciso 3 del artículo 99 y 38 de ellos incluye además la mención al inciso 1 y/o 2.

Cuadro 13: Facultades presidenciales reconocidas en el artículo 99 de la CN

	Total DNU	Porcentaje
Art. 99 inciso 1, 2 y 3	2	1.1
inciso 1 y 3	34	18.3
inciso 2 y 3	2	1.1
inciso 3	148	79.6
Total	186	100.0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la SLyT

Conclusiones

El presente documento analizó, esencialmente, los aspectos formales y/o reglamentarios, de los decretos de necesidad y urgencia que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional. Esta decisión se debió a dos razones: por un lado, porque en términos de contenidos las opiniones son diversas y no es posible arribar a conclusiones unívocas. Por el otro, porque el respeto de las cuestiones formales es un requisito para garantizar tanto la legalidad como la legitimidad de las medidas.

En esta instancia es importante señalar el avance institucional producido en el 2006 al ponerse en funcionamiento, luego de doce años de atraso, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo y de esta forma habilitar de manera operativa que el Congreso pueda ejercer el rol de control de la emisión de las disposiciones presidenciales incorporadas en la reforma constitucional de 1994.

Una primera conclusión es en relación a la cantidad de DNUs emitidos. Como hemos visto, los decretos de necesidad y urgencia no se emiten exclusivamente en circunstancias excepcionales y como herramienta extraordinaria sino que constituyen una práctica habitual de la gestión presidencial.

En relación a las disposiciones presidenciales analizadas, como hemos señalado a lo largo del documento, los DNUs volcados en la base fueron descargados²² del sitio web oficial que pertenece al Ministerio de Economía de la Nación www.infoleg.gov.ar. Internet se ha convertido en un mecanismo importante en el acceso a la información pública. Especialmente es de gran ayuda cuando quien consulta este tipo de documentación oficial no reside dentro de los márgenes geográficos de la Ciudad de Buenos Aires. Es por esto que señalamos la importancia que tiene la publicación completa y gratuita de los decretos, incluidos sus anexos, varios de los cuales comprobamos que no han sido publicados. Vale recordar que en muchos casos los anexos contienen información sustancial de la medida adoptada.

Tal como lo dijimos en el desarrollo del trabajo no hay una interpretación doctrinaria unívoca sobre lo que el artículo 99 refiere cuando dice que los DNUs deben ser refrendados en "acuerdo general de ministros". Sin embargo, dado que son normas no sometidas a la deliberación propia del Congreso y regulan, la mayoría de las veces, cuestiones esenciales, debiera esperarse que por lo menos tuviera el acuerdo de la totalidad de los ministros.

En relación a la justificación de la emisión de los DNUs por circunstancias excepcionales que hicieran imposible el trámite parlamentario ordinario, es necesario aclarar que la sola imposibilidad política derivada de la carencia, de quórum o mayorías propias oficialista para imponer su criterio, no es motivo para justificar el empleo del decreto ni la utilización de estas disposiciones pues se corre el riesgo de que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las

²² La consulta del texto de los decretos en el sitio INFOLEG se ha realizado entre los meses de abril a agosto de 2006

competencias de otro poder. En este sentido, nos interrogamos si la gran cantidad de justificaciones tautológicas encontradas a lo largo de la investigación (en 72 de los 186 decretos analizados) quita legitimidad a la herramienta excepcional que le otorga la Constitución Nacional al Presidente.

Asimismo hemos observado que salvo cinco casos dudosos, en principio los decretos no interferirían sobre las materias que le son vedadas constitucionalmente: materia penal, tributaria, electoral o régimen de partidos políticos.

Sin embargo, una cuestión analizada que refuerza la hipótesis del uso recurrente de este tipo de disposiciones es el alto porcentaje (61.8%) de las mismas que operan en la modificación de otras normas o prorrogan disposiciones vigentes.

En relación a los temas contenidos en los decretos hemos observado una alta concentración en dos categorías: en Política de Trabajo y Empleo y en de Política Económica. Los temas quedan vinculados con los organismos competentes en las disposiciones emitidas. Las categorías se concentran en el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

Por último, hemos identificado las facultades reconocidas en la Constitución que se mencionan en cada uno de los decretos. Mientras en todos los decretos se menciona el inciso 3 del artículo 99, hay 38 decretos que incluyen además atribuciones reglamentarias del presidente como jefe de gobierno de la Nación argentina contempladas en los incisos 1 y 2 del mismo artículo. Este dato no es menor a la luz de algunas de las discusiones que se están llevando adelante en el marco de la Comisión Bicameral Permanente sobre la pertinencia del uso de esta herramienta (DNU) para regular cuestiones que son propias del ámbito del Ejecutivo.

Para terminar, la emisión de DNUs por parte de distintas administraciones gubernamentales se ha convertido en una práctica recurrente. El Congreso debe cumplir tanto su rol de control como la función de legislar, que es propia de este cuerpo. Por ello, resulta imprescindible que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo vele por el cumplimiento de los principios republicanos presentes en el espíritu y la letra de la Constitución Nacional. De esta forma, creemos que es posible avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones republicanas.

Referencias

Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, t. I, p. 112, Barcelona, 1970

Bonvecchi, Alejandro; Schijman, Agustina y Zelaznik, Javier. *La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*. 2005-009 Argentina Unidad de Estudios Legislativos (UEL) del Programa de Estudios Legislativo y Electorales (PEEL) de la Universidad Torcuato Di Tella, y la Fundación PENT. Buenos Aires, Noviembre 2005

Cassagne Juan Carlos. "El diseño de la potestad reglamentaria en la Constitución de 1853 y su posterior evolución hasta la reforma constitucional", en Estudio sobre la Constitución Nacional de 1853 en su sesquicentenario, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, La Ley, 2003.

Comadira, Julio R. Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional"
Autor: Publicado en: LA LEY 1995-B, 825

Dromi-Menem, La Constitución reformada", p. 340, Buenos Aires, 1994

Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)".Desarrollo Económico - Revista De Ciencias Sociales IDES, Buenos Aires, vol. 36, N° 141, abril-junio 1996 (pp. 443-474).

Molinelli, Palanza & Sin (1999) **Congreso , Presidencia y Justicia en la Argentina**, Temas, Buenos Aires

Serrafero Mario, *Exceptocracia* Lumiere Ediciones Buenos Aires, Octubre 2005. Diez, Manuel M., "El acto administrativo", p. 42, Buenos Aires, 1956

Paixao, Enrique, en obra colectiva "La reforma de la Constitución (La reforma del sistema institucional-El núcleo de coincidencias básicas, El Jefe de gabinete)", p. 326 Santa Fe-Buenos Aires, 1994.

Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, t, I, p. 185, Montevideo, 1963.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, "Derecho administrativo", t. II, Buenos Aires 1950.

Eugenia Braguinsky, Coordinadora Programa de Transparencia, Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Tesis en curso. Ex docente de la materia Sociedad y Estado, Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires. Sede Colegio Nacional de Buenos Aires.

María 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)

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

Si desea citar este documento: Braguinsky E.; Araujo, M.: *“Base de datos de Decretos de Necesidad y Urgencia: análisis cuanti-cualitativos de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (2003-2006)”*, Documento de trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2007.

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 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, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.