

TRANSPARENCIA

Agosto 2007

¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo el control parlamentario?

Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite Legislativo

Por Eugenia Braguinsky, María Fernanda Araujo y Leila Mesyngier

En sus primeros seis meses de funcionamiento, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo elaboró 160 dictámenes donde recomendó la aprobación de todos los decretos de necesidad y urgencia (DNU) analizados. No indicó ningún rechazo. Posteriormente, se trataron y aprobaron 66 en la Cámara de Diputados y 71 en el Senado. Ambas Cámaras coincidieron en aprobar 55 y en no rechazar ningún decreto de necesidad y urgencia. De ellos, 147 pertenecen a la gestión del presidente Néstor Kirchner (FpV), 10 a la de Eduardo Duhalde(PJ) y 3 a la de Fernando De la Rúa (UCR).

Vale destacar que para institucionalizar su funcionamiento, la Comisión ha dictado y aprobado su propio reglamento y desarrolló una destacable política de publicidad de sus reuniones, dictámenes y debates. Sin embargo, aún tiene una deuda en términos institucionales dado que el bloque oficialista logra una amplia mayoría que le permitiría prescindir de los representantes de los restantes partidos tanto para sesionar como para emitir dictámenes. Además, como la ley que da lugar a la Comisión no establece la obligatoriedad de que la Presidencia del cuerpo esté en manos de la oposición, se ve desdibujada la instancia de control parlamentario de los DNUs.

La Comisión inició sus actividades legislativas el 1 de noviembre de 2006. El Programa de Transparencia de CIPPEC ha presenciado todas las reuniones llevadas a cabo desde su puesta en funcionamiento.

Introducción

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, incorporada en la Constitución de 1994, es una instancia de control y seguimiento frente a la posibilidad del Presidente de emitir normas de carácter legislativo, también plasmada en la reforma constitucional. Sin la existencia de este cuerpo y sin la posibilidad de tener un tratamiento legislativo de los decretos de necesidad y urgencia (DNUs), las facultades delegadas al Poder Ejecutivo y la promulgación parcial de leyes, se violaría la esencia republicana y los principios del Estado de Derecho.

Sin embargo, sólo a mediados de 2006, más de 12 años después de la reforma constitucional, se sancionó la Ley 26.122 que dispone el funcionamiento de la Comisión

Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en el ámbito del Congreso Nacional. Es decir, desde la reforma de nuestra Constitución hasta 2006 se emitieron 538 DNUs sin control parlamentario. Dicho de otro modo, **hay 538 normas de carácter legislativo que no fueron tratadas bajo un proceso deliberativo al momento de su emisión.**

La Comisión Bicameral Permanente comenzó, finalmente, a cumplir las funciones encomendadas en el artículo 99 de la Constitución Nacional en noviembre de 2006. El 30 de abril del 2007 se cumplieron los primeros seis meses de funcionamiento, durante los cuales, la Comisión se ha reunido 16 veces. El Programa de Transparencia de CIPPEC ha presenciado desde el inicio dichos

encuentros e incluso ha sido invitado a presentar la base de datos de decretos de necesidad y urgencia en la tercera reunión¹. En este documento se analiza exclusivamente la producción legislativa de la Comisión en relación a los decretos de necesidad y urgencia que son materia de su tratamiento. Según los datos publicados en el sitio web de la Comisión (www.senado.gov.ar) hasta el 30 de abril de 2007 y luego de seis meses de trabajo, se emitieron 160 dictámenes otorgando validez a los decretos de necesidad y urgencia sometidos a tratamiento.

Tratamiento de DNUs Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo		
Periodo	Cantidad de decretos aprobados	Cantidad de decretos rechazados
01/11/06 al 30/04/07	160	0
Total	160	0

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

De los 160 decretos, como puede observarse en el cuadro siguiente, 147 fueron dictados durante el período del actual presidente Néstor Kirchner, 10 corresponden a la gestión de Eduardo Duhalde y, finalmente, 3 son del gobierno de Fernando De la Rúa.

Tratamiento de DNUs Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo según gestión presidencial		
Presidente	Cantidad de decretos aprobados	Cantidad de decretos rechazados
Kirchner	147	0
Duhalde	10	0
De la Rúa	3	0
Total	160	0

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

De estos 160 DNUs, poco más de un tercio, fueron elevados para su tratamiento en ambas Cámaras. De ese total, solamente 55 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 66 decretos, en el Senado, en cambio, se trataron 71.

Tratamiento de DNUs en el Congreso Nacional			
Aprobados sólo en Diputados	Aprobados sólo en Senado	Aprobados por ambas Camaras	Rechazados por ambas Camaras
66*	71*	55**	0

* Siguen en tramite parlamentario , debe ser analizado por la Cámara revisora

** Todos corresponden a la gestión del presidente Néstor Kirchner

Composición de la Comisión: un juego de mayoría propia

Según la Ley 26.122 que fue sancionada el 20 de julio de 2006 y que constituyó la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, este órgano debe conformarse con 16 miembros del Congreso Nacional - diputados y 8 senadores - respetando las proporcionalidades políticas de ambas Cámaras.

¹ Para ver las principales conclusiones que se desprenden de la base de datos de DNUs se puede consultar 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)" (http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php?id_bv_seccion=5#)

Cuadro 1: Integrantes de la Comisión Bicameral Permanente
Período: Noviembre 2006 - Abril 2007

		Nombre	Cargo	Partido
1	Senador	Capitanich, Jorge Milton	Presidente	PJ
2	Diputado	Conti, Diana Beatriz	Vicepresidente	Alianza Frente para la Victoria
3	Senador	Pichetto, Miguel Ángel	Vocal	PJ
4	Senador	Fernandez, Nicolás Alejandro	Vocal	Frente para la Victoria
5	Senador	Perceval, María Cristina	Vocal	Partido de la Victoria
6	Senador	Leguizamon, María Laura	Vocal	Alianza Frente por un Nuevo País
7	Senador	Sanz, Ernesto Ricardo	Vocal	UCR
8	Senador	Petcoff Naidenoff, Luis Carlos	Vocal	UCR
9	Senador	Sapag, Luz María	Vocal	MPN
10	Diputado	Rossi, Agustin Oscar	Vocal	Alianza Frente para la Victoria
11	Diputado	Cigogna, Luis Francisco J.	Vocal	Alianza Frente para la Victoria
12	Diputado	Vaca Narvaja, Patricia	Vocal	Alianza Unión por Córdoba
13	Diputado	Aguad, Oscar Raul	Vocal	Alianza Encuentro para el Cambio (UCR -PS)
14	Diputado	Tonelli, Pablo Gabriel	Vocal	Alianza Propuesta Republicana
15	Diputado	Landau, Jorge Alberto	Vocal	PJ
16	Diputado	Ferri, Gustavo Enrique	Vocal	PJ

Fuente: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122
http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/intComi.php?nro_comision=105

El oficialismo (por lo menos hasta el próximo 28 de octubre) se ha presentado en elecciones pasadas tanto como Partido Justicialista como bajo el nombre de Frente para la Victoria –o similares-. Este hecho se traduce en la realidad parlamentaria en la cual estas diferentes insignias conforman el bloque oficial. ¿Cómo impacta esto en la composición de la Comisión? Como muestra el siguiente gráfico, **el 68% de los integrantes pertenecen al oficialismo**, obteniendo **quórum propio** y dificultando la posibilidad de lograr, salvo partiéndose el bloque, una postura diferente a la promovida por el PJ-Alianza Frente Para la Victoria- Partido de la Victoria.²

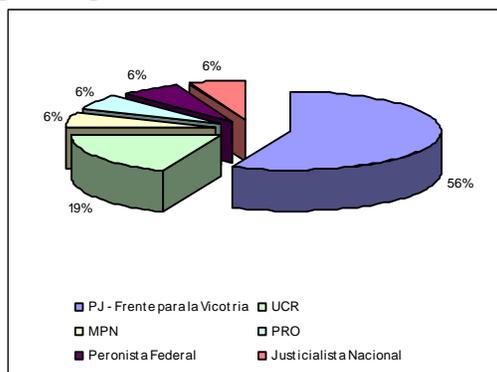
Gráfico 1: Composición actual de la Comisión por partidos políticos



Fuente: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122
http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/intComi.php?nro_comision=105

² ACIJ (ACIJ, 2005) señaló la misma problemática con relación a la integración de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas donde, de los 12 integrantes de la Comisión, 8 pertenecían al Partido Justicialista y los 4 restantes a la Unión Cívica Radical.

Gráfico 2: Composición actual de la Comisión por Bloque Partidario



Fuente: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122
http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/intComi.php?nro_comision=105

La forma en que se integra una comisión de estas características toma principal relevancia en todo sistema de control institucional. Uno de los principios primordiales que debe garantizarse en esta instancia es la independencia del que controla sobre el que es controlado.

Otro elemento que garantiza el respeto al principio anteriormente mencionado, es la determinación de en manos de qué partido quedará la conducción del cuerpo. Respecto de este tema, en un documento conjunto de CIPPEC - ADC, elaborado en 2006, se afirma que para asegurar que efectivamente la Comisión pudiera funcionar como instancia de control era necesario que la Presidencia quedara en manos de un partido de la oposición, como es el caso de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas³.

La actual composición de la Comisión de Trámite Legislativo muestra que no se están respetando ninguno de los dos principios - proporcionalidad y Presidencia en manos de la oposición - que resguardan la instancia de control prevista en la Constitución Nacional de un mecanismo que, por definición, debería ser extraordinario.

³ Un estudio realizado por la Fundación PENT donde se analiza el funcionamiento de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas muestra que, si bien el presidente era un miembro de la oposición, bajo la regla de mayoría simple, el PJ oficialista podía imponer su voluntad. De allí la importancia de respetar ambos principios, proporcionalidad y presidencia en manos de la oposición (Bonvecchi, Schijman, Zelaznik, 2005)

Sin duda, la ausencia de ambos requisitos impacta directamente en la labor de la Comisión. Como se mencionó anteriormente, los 160 decretos analizados (147 de la actual gestión) fueron aprobados. Cabe poner en duda si hubo realmente, en nuestro país, 160 situaciones o de necesidad o de urgencia.

En la sección siguiente describiremos el trabajo de la Comisión, siendo especialmente relevante la manera en que se constituyeron las principales posturas de la oposición y el oficialismo frente a todas las normas estudiadas.

El trabajo de la Comisión: desarrollo de las reuniones

Dos posiciones en pugna

De la misma forma que en diferentes debates parlamentarios en torno a cuestiones de carácter institucional - la reforma del Consejo de la Magistratura y las facultades delegadas al jefe de Gabinete -, el oficialismo y la oposición presentaron posiciones contrapuestas e irreconciliables, las primeras reuniones de la Comisión demostraron que, en este caso, también se estaría frente a dos posturas enfrentadas.

Cada una de ellas fue ampliamente presentada por el bloque que la sostenía. Por un lado, por Jorge Capitanich presidente de la Comisión, como miembro informante del oficialismo y por otro lado, por diversos miembros de la UCR y el PRO en calidad de oposición. Es decir, durante las primeras cuatro reuniones cada parte justificó en extenso con jurisprudencia y doctrina su posición. En las siguientes, reuniones ante el tratamiento de nuevos dictámenes se procedía simplemente a hacer referencia a esas primeras exposiciones⁴.

El hecho de contar con dos posiciones marcadamente opuestas de interpretación no es menor, dado que la prevalencia de una u otra es lo que dio y da lugar a la argumentación, por lo menos teórica, para aprobar o rechazar los decretos de necesidad y urgencia analizados. **En los seis primeros meses de funcionamiento del cuerpo, en términos generales, ni oposición ni oficialismo han cambiado sus posiciones frente**

⁴ Las dos posiciones quedaron registradas en las versiones taquigráficas de la segunda reunión de la Comisión, llevada a cabo el 8 de noviembre de 2006 y son, al mismo tiempo, los argumentos que se sostienen en los distintos despachos de mayoría y minoría.

a los distintos textos normativos, independientemente de su contenido.

A continuación presentamos algunos de los principales argumentos esbozados tanto desde el oficialismo como desde la oposición al momento de analizar los decretos.

Posición del oficialismo

1. **Criterio de interpretación del artículo 99 de la Constitución Nacional**⁵: Se considera que **la utilización de un instrumento de características excepcionales implica naturalmente un criterio amplio**, no estricto o restrictivo. Al mismo tiempo, desde el oficialismo se mencionó que *no fundamentan su apreciación desde el punto de vista de la teoría de los actos complejos*⁶.
2. En relación a las **circunstancias de carácter excepcional**, se sostuvo que nuestro país ha tenido un proceso permanente de tensión entre gobernabilidad política y ejercicio pleno de calidad institucional y que no ha habido circunstancias razonables o pacíficas

⁵ Artículo 99 inciso 3. (El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones)...Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. 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.

⁶ Los actos complejos son los que se forman con el concurso de voluntades de distintos órganos. Al momento de solicitar la constitución de la Comisión Bicameral Permanente, los constituyentes tomaron el antecedente establecido en la Constitución de España que considera a los decretos como actos complejos que requieren, para su concreción, de la participación de dos poderes: el Ejecutivo en el dictado del reglamento y el Legislativo en la aprobación del acto. Sólo a través de esta participación compleja se garantiza la efectiva división de poderes y control de uno sobre otro.

desde el punto de vista del ejercicio del poder político y del gobierno. Es por ello que los distintos gobiernos han tenido que aplicar determinado tipo de medidas mediante la utilización de decretos de necesidad y urgencia.

- a. Cuando se hace un análisis del debate en la Convención Constituyente se observa claramente que el carácter restrictivo estuvo reservado a cuatro aspectos: **materia penal, partidos políticos, sistemas electorales y materia penal tributaria**. Ese era el sentido del convencional constituyente. Cuando se debatió específicamente su carácter restrictivo, **la utilización de los decretos de necesidad y urgencia estuvo estrictamente vinculada con esas materias**. De manera tal que cualquier interpretación restrictiva ajena a esta materia significa, aún más, reducir el carácter interpretativo de la misma. A su vez, el artículo 99, inciso 3) establece que esta Comisión Bicameral ejerce un control y se pronuncia por la aprobación o por el rechazo, y también se pronuncia el Congreso.
- b. **Se realizan consideraciones de carácter cualitativo. No se considera de la misma manera un decreto de necesidad y urgencia que tienda a cercenar derechos, que otro que tienda a restituir derechos al pueblo argentino o, eventualmente, a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores para cumplir adecuadamente la finalidad del Estado**. Por eso, desde el punto de vista de la filosofía, se entiende que el uso de este tipo de instrumentos, como los decretos de necesidad y urgencia, se realiza con un criterio interpretativo amplio que supone el control de la Comisión Bicameral Permanente y supone además el funcionamiento adecuado del Congreso. Asimismo, se señala que cuando se debatió la ley 26.122 desde el oficialismo se defendió la plena vigencia de la sanción expresa.

La posición del oficialismo se funda, principalmente, en una interpretación cualitativa de la norma. Si bien las formas son analizadas y tenidas en cuenta –justificación de la necesidad y la urgencia, firmas de todos los miembros del gabinete, plazos, que no alcance materias vedadas– se justifica la emisión de los DNU en la medida que implemente “políticas

progresistas" (otorgamiento de derechos, convenios colectivos de trabajo, reivindicaciones salariales, aumento de jubilaciones y pensiones). **Al no haber un criterio formal o normativo sino un análisis de contenido de los decretos, se da lugar a una especulación política respecto a cuál será la postura del actual oficialismo frente a un gobierno de otro color político que usara similar justificación para la emisión de DNU.**

Postura de la oposición (UCR, PRO)

1. **Criterio sobre interpretación del artículo 99 de la Constitución Nacional:** La Carta Magna establece un primer principio rector que sostiene que el Poder Ejecutivo Nacional no puede legislar bajo pena de nulidad absoluta, y establece una excepción para casos en los cuales sea imposible seguir el trámite ordinario de las leyes y haya que atender a una situación que requiera urgente solución. **La combinación del principio rector y la excepción prevista en la Constitución llevan a la conclusión de que la atribución del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia debe interpretarse mediante un criterio restrictivo, porque precisamente el principio general es que este poder no puede legislar.** Además, la excepción está sometida a requisitos relativamente precisos establecidos en la Constitución. **De esta manera, siempre que se analice la validez o invalidez de un decreto de necesidad y urgencia debe partirse de la base de que el criterio de interpretación debe ser restrictivo.**
2. Sobre las *circunstancias de carácter excepcional* a las que se refiere la Constitución para que el Poder Ejecutivo pueda emitir un decreto de necesidad y urgencia se citó la jurisprudencia vigente elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno a cuáles son las circunstancias que justifican que el Poder Ejecutivo utilice los DNU. Aquí se advierten varias condiciones. **Se debe estar ante una situación de grave riesgo social, un descalabro, y es necesario que el Congreso esté impedido de funcionar. En ese sentido, la Corte se refirió a situaciones bélicas. Además, la medida que se adopte debe estar destinada a proteger intereses generales de toda la sociedad.**
 - a. En el Caso CSJN, "Peralta Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Ministerio.

- de Economía BCRA.) s/ amparo", 27/12/1990, Fallos T. 313, P 1513, referido al Plan Bonex, dictado por la Corte antes de la reforma constitucional de 1994. Allí se analizó detenidamente cuáles serían las circunstancias justificantes para que el Poder Ejecutivo emita un decreto de necesidad y urgencia. En ese sentido, la Corte expresó que *era necesario que existiera una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado*, que se estuviera frente a un descalabro económico generalizado y que fuera necesario asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional. Es decir, circunstancias sumamente extremas.
- b. Ese mismo criterio fue reiterado después de sancionada la reforma constitucional de 1994 en el caso CSJN, "Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo", 6/6/1995, Fallos T. 318, P. 1.154. En esa oportunidad la Corte anuló decretos de necesidad y urgencia dictados por el Presidente, que además tenían la particularidad de haber creado un impuesto, que es una materia vedada. En ese caso, la Corte dijo que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas. Es decir, la Corte volvía a hablar de grave riesgo social como causa justificante de la posibilidad de dictar un DNU.
 - c. Sin embargo, cuando la Corte tuvo que resolver el caso CSJN "Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia", 17/12/1997, Fallos T. 320, P. 2.851, iniciado por el jefe de Gabinete en aquel entonces y vinculado a la privatización de los aeropuertos, pareció flexibilizar el criterio porque aceptó como circunstancia justificante lo expuesto por el funcionario, que hablaba de las graves fallas que afectaban al sistema aeroportuario.
 - d. La Corte volvió a su criterio original, mucho más restrictivo respecto de la posibilidad de emitir decretos de

necesidad y urgencia por parte del Presidente, en el caso CSJN “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, 19/8/1999, Fallos T. 322, P. 1.726. Allí la Corte dijo que, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de algunas de estas circunstancias: 1) *que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución*. Vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; 2) *que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes*. La Corte agregó, en el mismo caso, que a la hora de analizar o no el presupuesto fáctico que justifique la adopción de decretos de necesidad y urgencia, *corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad*, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto. Es decir, queda claro que el Poder Ejecutivo *no puede elegir entre enviar un proyecto de ley al Congreso o dictar un decreto de necesidad y urgencia*.

- e. En el caso CSJN “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)”, 2/8/2000, Fallos T. 323, P. 1.934, la Corte añadió un requisito más. A la existencia de una situación de grave riesgo social y a la imposibilidad del Congreso para sesionar agregó, además, que *el decreto que se trate debe tener la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos*.
- f. Posteriormente, la doctrina fue reiterada en el caso de la “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, dictado en

noviembre de 2003. También fue reiterado en el caso CSJN “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario”, 7/12/2004, Fallos T. 327, P. 5.559. Allí la Corte volvió a reiterar la necesidad de que exista riesgo social y señaló que es necesario que ocurra un grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico.

Es imposible saber qué postura adoptaría la oposición si dejara de serlo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la posición oficial, los argumentos vertidos por la minoría de la Comisión son plausibles de ser sostenidos frente a cualquier otra circunstancia política. Esto se debe a que, por un lado, son de carácter restrictivo con respecto a la interpretación del artículo 99 de la Constitución y, por otro, no dependen del contenido de la medida que se adopta.

Buenas y malas prácticas durante los primeros 6 meses 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 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 hacemos algunas sugerencias.

Las buenas prácticas

Estándares de acceso a la información

Es meritorio mencionar que desde su origen, la Comisión cumplió con estándares de acceso a la información, garantizando la publicidad de su trabajo. Desde un primer momento, en la web del Senado se alojó un sitio para la Comisión Bicameral

(http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro_comision=105) y la información se encuentra habitualmente actualizada y muy completa. Los indicadores que hemos tomado evidencian esta afirmación: las reuniones de la Comisión, tanto sean de legisladores como de asesores, se publican en Internet con una agenda previa de los decretos que ingresaron para tratamiento urgente y los decretos de períodos anteriores que se discuten

en cada encuentro en busca de ponerse al día con el pasado.

Por otra parte, lo debatido en las reuniones se conserva en versiones taquigráficas que se publican a más tardar la semana siguiente a la reunión y, al mismo tiempo, los encuentros se graban y se transmiten la señal "Senado TV", a través de los canales de cable 80 de Cablevisión y Multicanal para la ciudad de Buenos Aires y por la Red Intercable para el interior del país.

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.

Dictado de reglamento interno y presupuesto

Si bien la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo se puso en funcionamiento en noviembre de 2006, sólo en 2007 obtuvo financiamiento y pudo conformar su cuerpo de asesores. Para el ejercicio 2007, el artículo 91 de la Ley 26.198 de Presupuesto Nacional establece que el jefe de Gabinete de Ministros debe asignar a la jurisdicción 01, es decir al Poder Legislativo Nacional, la suma de un millón de pesos (\$ 1.000.000) para los gastos que requiera el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo.

Otra práctica a destacar es el hecho de que los primeros pasos de la Comisión se dirigieron a la sanción de un reglamento interno que definió las autoridades de este cuerpo así como aspectos del funcionamiento. Los cargos de presidente, vice y secretario se establecieron por períodos anuales (siendo alternativos entre ambas Cámaras) y pudiendo ser reelectos, sin fijarse topes para la sucesión de los cargos⁷. **Es importante resaltar**

⁷ La naturaleza de funcionamiento permanente de la Comisión implica, como quedó establecido en el artículo 5º del reglamento, que la misma cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación. Esto se puso en práctica, por ejemplo, cuando se reunió el 10 de enero de 2007. Para comenzar a funcionar, la Comisión necesita conformar quórum de la mitad más uno de sus miembros, igual cantidad que lo que se requiere para emitir despacho. El reglamento dispone que si a la media hora no se reúne quórum necesario puede funcionar con al menos un tercio de los integrantes de la totalidad del cuerpo para considerar los asuntos consignados (art. 6 del reglamento). En caso de existir unanimidad en el tratamiento de los decretos se produce un único dictamen. El dictamen de mayoría se obtiene con la mitad más uno de los miembros y si hubiera dos dictámenes con igual número de firmas, prevalece el que tiene la firma del Presidente, que pasa a

este punto, ya que, la mayoría de las comisiones bicamerales no cuentan con reglamento interno, aún cuando varias de ellas funcionan hace muchos años.

Prácticas para mejorar

Respecto a las acciones que podrían mejorarse, creemos 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 importante que la Comisión presentara un informe desagregado de los gastos a modo de rendición de cuentas.

Otra recomendación es 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. Asimismo, CIPPEC ha relevado que, si bien en todas las reuniones se respeta estrictamente con el quórum establecido por reglamento, **la presencia de diputados y senadores no es constante durante las mismas**. Esto puede deberse a distintos factores. En algunas ocasiones las reuniones coinciden con encuentros de otras Comisiones o reuniones plenarias de alguno de los dos cuerpos legislativos como fue, por ejemplo, la presentación del jefe de Gabinete para rendición de cuentas de su gestión ante el Congreso el 25 de abril de 2007. Sin embargo, dado que se trata de una Comisión permanente y de control parlamentario, deberían reprogramarse sus sesiones si existieran otros acontecimientos que requirieran la presencia de los legisladores.

Conclusión

La Comisión Bicameral Permanente es un cuerpo de gran importancia en el sistema republicano argentino. Es en donde se tienen que aprobar o rechazar el dictado de normas de carácter legislativo del Poder Ejecutivo. Como lo afirma la Constitución Nacional, esta facultad es excepcional y, por ello, es de suma importancia

convertirse en dictamen de mayoría. En cuanto a la organización técnica y administrativa, la Comisión cuenta con la asistencia de un secretario técnico, uno administrativo y personal permanente, transitorio y especializado.

la instancia de control de la emisión de estos textos normativos. Frente a la ausencia o debilitamiento de ésta, el resultado es que en la Argentina gran parte de la legislación no es producto de una deliberación de los representantes del pueblo en el Congreso de la Nación sino que se decide entre muy pocas personas.

Esto fue lo que ocurrió durante 12 años. Se ha dado un gran paso. Los legisladores sancionaron en 2006 la ley que dio lugar a la creación de la Comisión. Sin embargo, han dejado espacios propicios para actuar con cierta discrecionalidad, como ser la no obligatoriedad de que la Presidencia del cuerpo quede en manos de la oposición y la ausencia de plazos para que las Cámaras se expidan. Estas falencias formales de la propia norma traen consecuencias directas en el funcionamiento de la Comisión y en los resultados de su labor.

Pero no es lo único. El trabajo parlamentario nos tiene acostumbrados a los juegos de mayorías y minorías y a la constitución de quórum propios. En sí mismo esto no está mal. Sin embargo, la conformación del bloque oficialista – tanto en Diputados como en el Senado– por diferentes partidos denominados de manera distinta, pero que remiten al mismo significante, se vislumbra también en la Comisión, quedando la minoría con muy pocas posibilidades de incidir realmente en los resultados del debate. Nuevamente, en un cuerpo de control, este hecho tiene consecuencias peligrosas.

Por otra parte, la cuestión que, sin dudas, se ha presentado como relevante en estos primeros seis meses de trabajo es el desacuerdo entre los legisladores del oficialismo y los miembros de la oposición respecto de la aprobación o rechazo de los DNU. Como hemos visto, no hay un acuerdo en relación la interpretación del artículo 99 y, en particular, a la consideración de las circunstancias de carácter excepcional. La posición del oficialismo tiene una consideración amplia de circunstancias que justifican la emisión y aprobación de un decreto de necesidad y urgencia; en cambio, la oposición tiene una visión restrictiva para considerarlas. Cabe preguntarse si los argumentos se sostendrán en caso de cambiar las mayorías en las próximas elecciones. Es decir, si el apoyo o rechazo a las circunstancias excepcionales que le permitirían al Presidente legislar están atadas a convicciones reales o a circunstancias políticas.

Por otra parte, una nueva discusión surgirá cuando llegue el momento de determinar qué

posición adoptará la Comisión para el tratamiento de los decretos de gestiones de gobiernos anteriores al actual, ya que, sólo se analizaron, hasta el momento, aquellos decretos de De la Rúa y Duhalde que tienen correlato o sucesión con DNUs dictados por el propio Kirchner.

Fuentes

- Versiones taquigráficas de las Actas de reunión de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo publicadas en el sitio web: www.senado.gov.ar
- Minutas de las reuniones de la Comisión elaboradas a partir de la presencia de miembros del Programa de Transparencia.
- 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)” (http://www.cippec.org/nuevo/bibliot_ea.php?idbv_seccion=5#)
- Documento de Trabajo elaborado en 2006 por CIPPEC y ADC sobre la Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente de control parlamentario de facultades otorgadas al Poder Ejecutivo: Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) *En busca del Control Perdido. Informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas*, junio 2005
- 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. 2005-2009”. 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.

Eugenia Braguinsky: Coordinadora del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés; Tesis en curso.

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.

Leila Mesyngier: Asistente del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Técnico superior en Periodismo, Taller Escuela Agencia (TEA).

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 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*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 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, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.