

La intervención del Congreso de la Nación Argentina en la actividad legisferante del Poder Ejecutivo y el control sobre los gastos de la Administración.¹

Elina Mecle, Universidad de Buenos Aires (UBA)

elina.mecle3@gmail.com

Dalia Guterman, Universidad de Buenos Aires (UBA)

daliaguterman@gmail.com

RESUMEN: La presente propuesta analiza, en el marco constitucional de los poderes en Argentina, al Poder Legislativo con el objetivo de examinar su comportamiento institucional a fin de ejercer el control político sobre el Poder Ejecutivo.

La investigación focaliza en la intervención de dos Comisiones Bicamerales del parlamento, la de Trámite Legislativo que debe examinar la pertinencia de los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, a fin de detectar el control sobre los recursos del Estado; ambas comisiones, constituidas en el seno del Congreso de la Nación, deberían contribuir formal y sustancialmente a fortalecer las zonas de reserva de cada poder, y propender al control político y a la transparencia institucional.

Nuestra hipótesis de trabajo es que el Poder Legislativo incumple los mandatos constitucionales, no se constituye en actor de veto aun cuando su mayoría es opositora al oficialismo, por lo que progresivamente se consolidan instituciones débiles en la democracia.

Palabras Clave: Control Político Legislativo

La importancia del Poder Legislativo:

El objetivo general que motiva esta investigación es analizar aspectos vinculados a la calidad de la Democracia, haciendo especial hincapié en la relación del Poder Ejecutivo y

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

el Poder Legislativo, en línea con el republicanismo que abraza el Estado de derecho, en el marco de una investigación acreditada en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA. (2013/2016).

La división de poderes, constituye una de las características de la forma republicana, consagrada en la Nación Argentina desde la Constitución fundante en 1853 hasta la Constitución actualmente vigente, reformada en 1994, estableciéndose en sendos documentos históricos, un sistema de frenos y contrapesos con la finalidad de que los poderes sean independientes entre sí, y mantengan una relación de equilibrio.

En el campo de la doctrina jurídica Bielsa (1954: 112) sostiene que “el verdadero principio de separación de poderes no es una cuestión funcional, ni moral, ni económica, sino una cuestión de atribución jurídica con respecto al poder público, (es decir) que los actos de un poder no estén sujetos a la autoridad del otro sino al ordenamiento jurídico que la constitución ha establecido² respecto a los principios, derechos y garantías”.

En nuestro país, la importancia de la división de poderes fue receptada inclusive antes de la Constitución de 1853; desde El Reglamento Provisional de 1811, el Estatuto de 1815, el Reglamento de 1817 más las Constituciones de 1819 y 1826; Alberdi, considera la particularidad de establecer en la Carta Magna, un Ejecutivo fuerte y vigoroso y una serie de mecanismos para mantener el equilibrio de los poderes, habida cuenta de que el abuso de la potestad reglamentaria del Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes la Constitución, que entre otras consagraciones, recepta el equilibrio de los poderes en una norma que se ha dado en llamar de DEFENSA DE LA DEMOCRACIA, contenida en el Artículo 29, en cuanto establece que, *“El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo Nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones ni supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna...”*³

²El subrayado es nuestro.

³Constitución de la Nación Argentina.

En los sistemas presidencialistas como el argentino, el poder convocado y habilitado por el ordenamiento jurídico para lograr el equilibrio es sin duda el Poder Legislativo. Desde Locke, casi a finales del Siglo XVII, se señala la importancia *del poder de hacer las leyes* y este poder supremo corresponde al legislativo: “... *Ningún edicto u ordenanza, sea de quien sea, esté redactado en la forma que lo esté y cualquiera que sea el poder que lo respalde, tienen la fuerza y el apremio de una ley, si no ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo*” (LOCKE: 1995, 125). Qué es lo que está en juego en esta afirmación?: el consenso de la sociedad! “*El poder legislativo no puede transferir a otras manos el poder de hacer las leyes, ya que ese poder lo tiene únicamente por delegación del pueblo*” (LOCKE: 1995, 133).

Pues bien, en el estudio y análisis de los Poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, en el marco de la división de poderes, de los frenos y contrapesos, y de las zonas de reserva exclusiva, nos abocamos a una institución que requiere de la voluntad de estos dos órganos del Estado, **los Decretos de Necesidad y Urgencia**: El Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo lo que en la doctrina se ha denominado “**control político**” del decreto.

En consecuencia vamos a verificar, en primer lugar cómo es la “hechura” de un DNU en el ordenamiento argentino y luego en la práctica política y en segundo lugar vamos a indagar en el control del Congreso en las Gastos de la Administración.

1. Los DNU: su institucionalización y práctica

No me voy a detener en el cuerpo normativo del '53 sencillamente porque la atribución excepcional de legislar, para el Ejecutivo, está inscripta en la Reforma del '94⁴. Sin embargo, surge con indiscutible claridad del texto constitucional, que del juego de los Artículos 75⁵, 76⁶ y 99⁷, inciso 3, se consagra un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte de éste, es decir no puede el/la Primer

⁴ Artículo 99, inciso 3.

⁵ Este artículo le otorga amplias facultades al Congreso para legislar todo.

⁶ En este artículo, se le prohíbe al Legislativo Delegar en el Ejecutivo.

⁷ En este artículo se prohíbe legislar al Ejecutivo pero considera una situación de excepción.

mandatario/a asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones y ante la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación.

Al respecto Kart Loewenstein (1983; 279) señala que el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Congreso, por su parte, se priva a sí mismo, con esta renuncia, de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control ínter órgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la Asamblea, significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”.

Esta atribución excepcional, de hecho fue utilizada desde tiempos históricos: desde 1853 a la fecha, se emitieron **1.114 Decretos de Necesidad y Urgencia**, 19 hasta 1976, 11 por el ex presidente Raúl Alfonsín⁸, 545 por Menem⁹, 76 por De la Rúa¹⁰, 161 por Duhalde¹¹, 238 por Kirchner y 23 por Cristina Fernández en su primer gobierno y 41 en lo que va del segundo.

A los efectos de esta investigación, podemos discriminar que del total de 1.114, 256 DNU se promulgaron sin habilitación constitucional; 794 DNU con habilitación constitucional pero sin el control parlamentario y 64 DNU con habilitación constitucional y control político, al que hemos denominado parcial con fundadas razones. Constituyendo este hallazgo la interpelación sustantiva al Cuerpo Legislativo.

El Artículo 99 inciso 3, prohíbe las disposiciones legislativas del Poder Ejecutivo, sin embargo, a título de excepción y acreditadas la necesidad y la urgencia, la constitución le otorga la posibilidad de emitir DNU, sujeto al control político del Congreso.

Es decir que promulgado el DNU por el Ejecutivo, debe darse la intervención puntual del Congreso para su control político; para ello la reforma constitucional de 1994 impuso la creación de una Comisión Bicameral que se encargue de dar cumplimiento a los requisitos

⁸ Período de 6 años.

⁹ Un período de 6 y otro de 4 años.

¹⁰ Dos años de gobierno.

¹¹ Un año y medio de gobierno.

constitucionales, la que debía ser creada por una ley especial de conformación y funcionamiento, lo que ocurrió en el año 2006, **o sea 12 años después**.¹²” La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, **en caso de antinomias** con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.” (Pérez Hualde: 1995; 226)

La morosidad de 12 años del Legislativo, en cumplir con el mandato constitucional, no impidió a los Ejecutivos del período¹³ emitir disposiciones legislativas, o sea que los 794 DNU emitidos entre el '94 y el 2006, no fueron legitimados como la manda la Carta Magna, porque el mismo órgano colegiado no promulgó la ley que regule dicho control. Esta cuestión muestra con claridad el debilitamiento institucional.

Resulta incomprensible por tanto la tensión, entre el órgano responsable de “crear la norma” y el incumplimiento de un mandato constitucional: los convencionales del '94 impusieron, para el control político del decreto, no sólo la creación de la Comisión Bicameral¹⁴ para examinar los requisitos formales y sustanciales del DNU, sino el control del mismo en el **pleno de las cámaras para su aprobación o rechazo**¹⁵.

Surge a la vista, que con este mecanismo se lograría que la norma surgida del Ejecutivo, quien tiene prohibido bajo pena de nulidad emitir disposiciones legislativas, finalmente fuera considerada por el Congreso dándole el tratamiento y recorrido de cualquier proyecto de ley para su aprobación. Creemos entender ese espíritu en los convencionales del '94. Ya a finales del Siglo XIX, Joaquín V. González (1897) se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fuesen sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación.

¹²Ley 26.122.

¹³Segunda presidencia de Menem, De la Rúa, Duhalde y N. Kirchner.

¹⁴Que esa ley de creación sea una *ley especial*, también indica, que debe ser aprobada por **la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara**; es decir una ley con una mayoría agravada para impedir su modificación o derogación con mayorías menos engorrosas de conseguir, como la mayoría absoluta de miembros presentes o como la simple mayoría.

¹⁵Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y Ley 26.122

Entonces el Ejecutivo emite el DNU, la Bicameral lo examina y eleva sus dictámenes no vinculantes a las Cámaras y cada Cámara, Diputados y Senadores se deben expresar por la aprobación o rechazo.

Este es el procedimiento marcado por la ley, y esta es la forma legal de legitimar una disposición legislativa de un órgano que tiene prohibido emitirlas.

No debemos perder de vista que un DNU tiene la misma jerarquía que una ley, aunque provenga de una excepcionalidad de las atribuciones ejecutivas, y no de la regularidad de competencias del legislativo, por lo tanto, para los convencionales de la reforma era condición sine qua non¹⁶ cumplir con una serie de resguardos constitucionales y legales.

1.1.La intervención del Congreso de la Nación

Hasta aquí venimos señalando lo que marca la norma, sea la Constitución o la Ley especial. Veamos cómo se va dando la intervención del Parlamento¹⁷ para legitimar la expresión del Ejecutivo. Esta intervención de suyo hace a la práctica política de la institución y permite ubicar la cuestión en lo que O'Donnell (2003) ha denominado accountability horizontal¹⁸:

Promulgado el DNU, el Jefe de Gabinete tiene 10 días para enviarlo a la Comisión¹⁹, si no lo hace la misma se abocará de oficio y a partir de allí cuenta con otros 10 días para emitir dictamen y elevarlo a las Cámaras. Si no lo hace, las Cámaras se abocarán de oficio al expreso e inmediato tratamiento del decreto y se pronunciarán en resoluciones independientes y expresas por la aprobación o rechazo. Según la ley ambas Cámaras deben expedirse.

¹⁶ Que se deben cumplir sí o sí.

¹⁷ Usamos como sinónimo de Congreso.

¹⁸ Las críticas a las poliarquías latinoamericanas se han centrado específicamente en la falta de mecanismos apropiados de control y de rendición de cuentas, acciones que han sido denominadas como de "accountability horizontal". O'Donnell (1998) señala que los controles que debe ejercer el Poder Legislativo, no funcionan adecuadamente y están influenciados por los poderes a los que tienen que controlar. Desde el punto de vista de la calidad institucional, el autor señala que en las Democracias Delegativas la accountability es un impedimento, siendo ésta fuerte en las democracias representativas y muy débiles en las DD. (O'Donnell:2003).

¹⁹ Comisión que debe funcionar aún en receso del Congreso. Justamente porque el receso del Cuerpo ameritaría la necesidad y la urgencia, requisitos clave para la emisión de un DNU.

En relación a los plazos de la práctica institucional, decimos lo siguiente:

- En términos generales el período de aprobación, de los que fueron tratados, insumió 352 días promedio, sin embargo se observan aprobaciones conjuntas que varían el promedio; en octubre de 2009, se aprobaron 7 DNU emitidos en 2008 y 2009, tomando un lapso medio de 291 días.
- Luego se advierte una segunda camada de aprobación, en octubre/noviembre del 2012, de 9 DNU promulgados entre 2010 y 2011, con una tardanza promedio de 700 días, como muestra el Gráfico del Anexo documental. Podemos suponer que esta dilación se relaciona con la pérdida de la mayoría oficialista ocurrida entre 2009/2011. Surge claramente que el Cuerpo legislativo no se impone ni siquiera cuando la oposición es mayoría.
- En una tercera camada, donde Diputados aprobó 7 DNU el 21 de marzo 2012, se observa un lapso promedio de 90 días.
- Por último existe una cuarta camada de 4 DNU, aprobados por la Cámara Baja el 5 de junio de 2013 con un plazo promedio de 111 días.

Nótese en primer lugar que con estos plazos se desvirtúa la “necesidad y la urgencia” como requisitos habilitantes. En segundo lugar, según la norma, el DNU debe ser aprobado por ambas Cámaras para conservar su vigencia, con lo cual se legitimaría la vocación legisferante del Ejecutivo o rechazado por ambas Cámaras para declararlo inválido.

Al respecto el Gráfico nos muestra que del total de 64 DNU del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, período en el que estaba habilitada la intervención del Parlamento, la Cámara de Diputados ha aprobado sólo 52, 12 de ellos no fueron aprobados, por ninguna de las Cámaras, pero tampoco rechazados por ambas, lo que hace un 18,75% de documentos sin tratamiento; la Cámara de Senadores, salvo en dos DNU, no se ha expedido nunca, transgrediendo las normas del artículo 82 de la Constitución y del artículo 22 de la ley 26122, por los cuales la aprobación tácita o ficta está prohibida.²⁰ Los únicos DNU que

²⁰Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

han sido aprobados por ambas Cámaras, cumpliendo con el mandato constitucional expreso, fueron los de la intervención a YPF.

Por otro lado, la ley 26.122 nada dice si un DNU es rechazado por una de las Cámaras, que es lo que ocurrió en la práctica política, como lo muestra el Gráfico del Anexo documental.

Creemos que allí está la trampa política-normativa, porque el Ejecutivo en funciones, tendrá en la mayor parte de su mandato alguna de las dos cámaras de su color político. Con lo cual le basta con la expresión aprobatoria de una, contraviniendo la ley, pero no ejerce el mismo criterio en caso de rechazo, para lo cual exige la expresión de las dos.

Se puede colegir que en la práctica política, con una Cámara que apruebe el DNU está vigente, sin embargo con una de las Cámaras que lo rechace sigue vigente. Es decir, para que un DNU se derogue, se necesita del rechazo de las dos Cámaras y esta situación no ha ocurrido nunca²¹.

1.2. Requisito sustancial: La necesidad y la urgencia:

Una de las cuestiones más importantes a valorar por la Comisión Bicameral Permanente es la situación de necesidad y urgencia invocada, que fundamentó la promulgación del decreto. Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

La doctrina jurídica, con Bidart Campos, (2001) señala que lo necesario y urgente es aquello que hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Según Orden del Día, (130-828)²² el estado de necesidad, es aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

²¹Más bien podemos afirmar que los rechazos de 2 DNU por parte de la Cámara de Diputados ocurrieron cuando el oficialismo perdió las elecciones del 2009 y por lo tanto la mayoría; sin embargo no se derogaron porque no fueron rechazados también por la Cámara de Senadores donde sí se había conservado la mayoría propia o con aliados.

²² Emitida por la Cámara de Diputados de la Nación, en su dictamen de minoría.

Por lo tanto las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracterice 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 consecuencias de muy difícil, si no 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.

A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta la perspectiva del tercer poder del Estado, puede señalarse que en el fallo “Verrocchi Ezio c/ Administración Nacional de Aduanas” nuestro máximo tribunal señaló que “el estado de necesidad puede estar fundado en una razón de fuerza mayor, sean acciones bélicas o calamidades naturales, que impida las sesiones ordinarias del Congreso que, en consecuencia, no pueda éste sesionar y sancionar leyes, y que para estos casos procede la utilización de este instituto”.²³

Midón (2001; 120) señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

En el fallo “Consumidores Argentinos”, la Corte afianza lo ya establecido en el precedente Verrocchi, aunque de una manera más tajante, sostiene que “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por

²³CS, 1.999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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... además sostiene que “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3, del artículo 99, sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia...”

...Aún así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles interórganos, entre otros...”²⁴

Entonces, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Por lo tanto, es menester recordar que las justificaciones para un decreto de este tenor, son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

El análisis sustantivo de los DNU, evidencian que:

- De los 64 DNU emitidos por el PE, 11 de ellos corresponden a modificaciones de la ley de Ministerios, 3 a declaración de días feriados y 2 a inscripción de

²⁴*Fallo* “Consumidores Argentinos c/en –Poder Ejecutivo nacional– decreto 558/02-ss, ley20.091, s/amparo ley 16.986, voto de la mayoría, considerando 13.

nacimientos de niños (dos), lo que en el ámbito público se encuentra dentro de las facultades administrativas del Ejecutivo, por lo que no ameritan regularse mediante DNU.

- Del total podemos considerar que restan 49DNU relevantes.
- Si tomamos el universo de 49 DNU sustantivos, 11 son los que no fueron aprobados, por ninguna cámara, pero tampoco rechazados, con lo cual están vigentes sin el control político; este universo representa el 22,44%.

Del total de 49 DNU, 12 se refieren a modificaciones de la ley de presupuesto, que deberían haberse tratado como leyes, representando un 24,48% del Universo analizado (49), o el 18,75% si tomamos el total emitido (64).

- El DNU N° 11 del Gráfico del Anexo documental, no fue aprobado ni por diputados ni por senadores; interpretamos que tratándose de la asignación universal por hijo, la oposición mayoría en diputados, no quiso dar curso al DNU, en virtud de reclamar tal derecho por ley. Dado que este DNU no sólo no limita ni restringe derechos sino que amplía la ciudadanía y la inclusión, no podría ser objeto de un pedido de inconstitucionalidad, porque no fue controlado políticamente como lo manda la Constitución y la ley 26.122.

2. El Control Legislativo de las Cuentas del Sector Público en la Constitución, en las Leyes de la Nación y en la práctica operativa

La Ley **24.156** crea el Sistema de Administración Financiera del Estado, diferenciando en el marco de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el control interno en el ámbito del Ejecutivo a través de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), del control externo a la Administración, a través de la Auditoría General de la Nación (AGN).

Si bien la Ley 24.156 de 1992 regula expresamente sobre el “Control Externo”, los constituyentes de 1994 le dieron rango constitucional al control, al incorporar en el Artículo 85 primero, que el control es propio y exclusivo del Congreso, segundo, que lo hace en

base a la AGN y en tercer lugar que también deberá decidir sobre la Cuenta de Inversión y percepción de los Fondos Públicos²⁵.

Así reza la Constitución y el orden no es casual:

- *El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*
- *El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación...Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.*
- *Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.*

La relevancia de esta constitucionalización del Control Externo implica:

- Que aunque la 24.156 se modifique o suprima, la atribución legislativa sigue vigente a menos que se cambie por otra reforma constitucional y
- Que su rango de constitucionalidad, impide que se opongan a su cumplimiento regulaciones de Convenios Internacionales (BID, BIRF, PNUD)²⁶ al adquirir éstos rango constitucional.

Será importante referirnos a continuación, al núcleo parlamentario que tiene la responsabilidad primaria en ejercer el control externo y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, (CPMRC).

²⁵ Nótese que en forma diferenciada al texto del artículo 75 inciso 8 se habla también de la “Percepción” de los fondos públicos.

²⁶ En 1998 un dictamen del Subprocurador, Sr. Jorge Augusto Saulquín, señala que para los proyectos bajo PNUD se establecen controles propios que desplaza en su esfera de aplicación a la 24.156.

2.1. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a partir de la 24.156

Esta Comisión con diferentes nombres, composiciones y funciones es de larga data. Desde 1853, y por distintas leyes tiene la obligación de examinar la Cuenta de Inversión, que es el informe del Ejecutivo que debe explicar los gastos aprobados en el presupuesto por el congreso de la Nación. Con la Ley 24156 es la Comisión Bicameral cuya responsabilidad primaria tiene que ver con las cuentas del estado.

Si bien esta Ley responde a los requerimientos de los nuevos postulados que exigen mayor control del Ejecutivo por parte del Legislativo, atribuirá a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas un carácter diferente. No sólo revisará la Cuenta de Inversión y los Dictámenes de Auditoría sobre la Administración Pública, sino que controlará al mismo Órgano de Control²⁷. Es decir, no sólo continúa con la función articuladora entre los poderes sino que a su vez y juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda pasa a controlar al Ente de Fiscalización Superior, el que establecerá por primera vez la estructura orgánica, sus normas básicas internas y la distribución de funciones del organismo, o sea de la AGN.

A los fines de puntualizar sobre la importancia de la Comisión en estudio nos resta mencionar la sanción del **Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas**, aprobado en el año 2004, por el que se determina que dicha Comisión funciona en **jurisdicción del Senado de la Nación**. Se integra con seis senadores y seis diputados más los asesores técnicos y personal de apoyo. Se crea una **Dirección** que dependerá de la Secretaría Parlamentaria del Senado, cuyo Director firmará los Informes Técnicos que serán presentados a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Se prescribe puntualmente en el Reglamento que la Comisión debe **reunirse por lo menos dos veces al mes**, con un quórum de 7 miembros, con la obligación de llevar un libro de Actas de cada reunión.

²⁷ Tendrá también otras competencias como la de aprobar el programa anual del organismo, solicitarle estudios especiales, requerir sus informes, analizarlos y examinar la Memoria Anual.

Entre las obligaciones impuestas en este Reglamento, **la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:**

- Articular las esferas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y entre éste y la AGN
- Dictaminar sobre el Control Externo del Sector Público Nacional, en base a los Informes de la AGN.
- Controlar la actividad de la AGN.
- Efectuar los seguimientos que requiera el Congreso.
- Dictaminar sobre la Cuenta de Inversión, que el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso anualmente²⁸ y
- Solicitar a todas las instancias del sector público la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus fines, quienes están obligados a prestarla.

2.2. El control externo en el marco de la ley 24.156.

A nivel Nacional²⁹, el sistema que regulaba el control antes de esta Ley, se constituía en la institución del Tribunal de Cuentas, el cual tenía jurisdicción sobre la Administración Nacional y se desempeñaba en el ámbito del Poder Ejecutivo, con funciones de control previo, concomitante y posterior. La ley 24.156, como ya lo hemos señalado, creó dos sistemas de control, y suprimió la intervención previa que tenían los Tribunales de Cuentas, quedando el control previo a cargo de las Unidades de Auditoría Interna en el marco ejecutivo, y el control posterior a cargo de los órganos de control.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley es la ampliación y definición del universo sujeto a control que deberá auditar la AGN:

²⁸ Una vez que este informe ingresó a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en no más de tres días debe girarla a la AGN. Ésta informará a la Comisión la auditoría realizada a la Cuenta de Inversión en un plazo de 120 días de recibida. También podrá excusarse respecto de su incumplimiento en el término que lo establece la Ley. Girar en tres días este examen a la Secretaría de Hacienda de la Nación la que hará las aclaraciones que correspondan. Finalmente, la Comisión antes del 1º de mayo de cada año dictaminará sobre la Cuenta de Inversión, correspondiente al penúltimo ejercicio.

²⁹ Actualmente en las Provincias siguen vigentes los Tribunales de Cuenta, pero responden al Poder Legislativo.

- Poder Ejecutivo, la Administración Nacional
- Empresas y Sociedades del Estado
- Sistema Bancario oficial
- Sistema de Seguridad Social
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Entes Adjudicatarios de procesos de privatización en cuanto al cumplimiento de las cláusulas contractuales (servicios públicos que necesitan ser regulados y controlados por el Estado).
- Entidades Públicas no estatales, si así lo decide el Poder Legislativo, en virtud del artículo 120.
- Entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado Nacional.
- Programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito³⁰.

Otra de las reformas impuestas por la Ley 24.156, es la ***supresión de la atribución jurisdiccional*** que tenían los Tribunales de Cuenta³¹. Actualmente, la AGN si bien no posee esta atribución debe, a través del presidente denunciar cuando corresponda, casos penados por la ley, ante autoridad competente, sin llegar a constituirse en actor, iniciando la vía contenciosa administrativa. Si retomamos los conceptos y fines vertidos en el esquema de Frenos y Contrapesos, a mi parecer, la atribución jurisdiccional debió permanecer en manos de la AGN en jurisdicción del Congreso. Si bien la Ley no sólo amplió el universo sujeto a control e incorporó la integralidad y las 3 “E”, eficacia, eficiencia y economía, suprimiendo la potestad de juzgar, debilitó el accionar del Organismo de Control.

³⁰ Por lo cual el dictamen del Subprocurador entra en abierta contradicción.

³¹ Por atribución jurisdiccional se entiende la capacidad del órgano de control para juzgar las irregularidades y/o ilícitos detectados en las labores de auditoría.

La ley 24.156 incorpora el control de gestión³² basado en las 3 “E” definidos: economía³³, eficacia³⁴ y eficiencia³⁵ en la obtención y aplicación de los recursos públicos, conceptos que la AGN debió definir por mandato del artículo 119.

Desde el punto de vista del control político, la composición de las autoridades de la AGN, implicará un control pluripartidista, al disponer que este cuerpo colegiado de 7 Auditores Generales, estará presidido por un representante del principal partido de la oposición parlamentaria. La Cámara de Diputados designará tres auditores y la Cámara de Senadores otros tres, en relación proporcional a la composición de cada una de ellas.

2.3. Fortalezas y Debilidades de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y del Congreso de la Nación.

Las fortalezas de la Comisión y del Congreso se visualizan en su cuestión formal. Es decir que por la Constitución, por las leyes y reglamentos que hacen a su ejercicio las prescripciones normativas están dadas para subsanar la “falla institucional” consistente en la ausencia de control y equilibrio entre los Poderes del Estado.

³² “...el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso”.

³³ Es la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc., con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos. Es decir, no sólo se trata de comprar barato, sino de verificar cantidad y calidad en orden a los resultados previstos, con la mejor asignación y administración de los recursos.

³⁴ Es el logro de los objetivos y otros efectos previstos en Planes, Programas, Proyectos, operaciones y actividades. Para evaluar la eficacia es necesario contar con la información y los instrumentos necesarios para conocer la situación en un momento determinado y los desvíos respecto de las metas proyectadas.

³⁵ Es el uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido. Es decir la medición de eficacia tiene por objeto verificar si la gestión ha cumplido el objetivo de incrementar la productividad.

Sin embargo, desde la norma, aparecen las debilidades también, cuando se justifica el incumplimiento de la Comisión al observar en todas las leyes que la regulan, que si ésta no ha podido presentar el Informe a ambas Cámaras deberá expresar las razones que lo han impedido. Esta prescripción vulnera la sustancia del Control y genera un paraguas protector sobre el retraso que conlleva la función de la Comisión, por lo que desde el punto de vista sustancial, es decir de aplicación de la norma por quienes deben hacerlo notamos todavía fuertes deficiencias que se ven reflejados en el tiempo que insumen los análisis sobre las Cuentas de Inversión.

2.4. Sobre la Cuenta de Inversión

El examen de las Cuenta de Inversión hasta 1993 lo efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación y a partir de 1994 la Auditoría General de la Nación, cuyas competencias y funciones presentan algunas diferencias.

Del análisis de fuentes primarias facilitadas por la Dirección de Información Parlamentaria observamos la actividad de la CPMRC, desde 1985 a 1997, sobre las C. de I. presentadas por el Tribunal de Cuentas de la Nación, de los años 1966 a 1993. Los resultados arrojan que en **1985** se rechazaron las C. de I. de los años que van desde 1966 a 1972; en **1986** se aprobaron las C. de I. de los años que van de 1973 a 1975; en **1990** se rechazaron las C. de I. de los años que van de 1976 a 1983; en **1990** se aprobó la C. de I. de 1984; en **1991** se aprobaron las C. de I. de 1985 y 1986; en **1993** se aprobaron las C. de I. de 1987 y 1988; en **1994** se aprobaron la C. de I. desde 1989 a 1991; en **1995** se aprobó la C. de I. de 1992; en **1997** se aprobó la C. de I. de 1993. Hasta aquí las presentadas por el Tribunal de Cuentas pero con un retraso institucional **que va de 3 a 19 años.**

Observemos a continuación la actuación de la CPMRC, sobre las C. de I. de 1994 al 2013 examinadas por la AGN.

Las Cuentas de Inversión de los años 1994, 1995, y 1996, no se han aprobado; en el año **2005** se aprobaron las C. de I. de los años 1997 y 1998; en el año **2007** se aprobaron las C. de I. desde 1999 a 2004; las C. de I. de los años 2005, 2006, 2007 fueron aprobadas y las

correspondientes a 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 si bien han iniciado su tratamiento no se han aprobado ni rechazado, hasta el momento que se realizó este trabajo en 2014. Respecto a las cuentas examinadas podemos señalar que surge **un retraso de entre 3 y 9 años. En relación a las cuentas no examinadas, llevamos un retraso de 6 años.**

Refuerzan estos datos algunas opiniones vertidas por legisladores, en la reunión del 11 de **marzo 2009**, en el ámbito de la Cámara de Diputados, y dirigidas al presidente de la Cámara Sr. FELLNER

- *“Ni hablar de la mora que tenemos en el tratamiento de las cuentas del ejercicio del presupuesto nacional. Desde el año **2005** que no tratamos las cuentas del ejercicio”.*³⁶
- *“En el tema de las cuentas de inversión, por ejemplo, hemos analizado operaciones de hace doce o quince años atrás. Ahora no ocurre eso. Se han aprobado las cuentas de inversión hasta 2005, y están para tratarse las de 2006 y 2007”.*³⁷
- *La realidad indica que cuando uno habla de presupuesto, necesariamente debe hablar de cuentas de inversión. No podemos presupuestar algo si no sabemos cómo se ha gastado el presupuesto anterior. Son **algunas deudas que, como Parlamento, tenemos con la democracia...***³⁸

Aprobada la Cuenta de Inversión, de rigor se incluye el siguiente texto: *“La presente no perjudicará la iniciación ni prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades emergentes de los actos y hechos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la cuenta general que se aprueba, ni el cumplimiento que las mismas originen”.*

En el mismo sentido se cita *“Sin perjuicio de que continúen los análisis e investigaciones pertinentes a los fines de detectar las irregularidades administrativas que pudieran haberse verificado en los períodos citados, con el fin de determinar las responsabilidades respectivas y perseguir la aplicación de las sanciones correspondientes”*

³⁶ Diputado POGGI.

³⁷ Diputado NIEVA

³⁸ Diputado VARGAS AIGNASSE

2.5. Sobre el Control Externo

En relación al examen sobre los recursos auditados por AGN, el volumen de estos informes sólo me permitieron ver que la CPMRC fundamentalmente produce los siguientes

Proyectos de Resolución:

- Aprueba el Informe presentado por la AGN.
- Solicita informes o aclaraciones ampliatorias sobre determinados puntos en cuestión
- Archiva por no corresponder otra instancia.

El Proyecto de Resolución es el informe que la Comisión envía al Congreso para su aprobación o rechazo.

De los registros examinados de fuentes primarias³⁹ surge la ineficacia de la CPMRC y del Congreso:

- En los tratamientos de los Proyectos de Resolución, desde que se inician hasta que se finalizan duran aproximadamente 4 años.
- En los pedidos de resolución de las irregularidades por procedimientos no adecuados a las normativas vigentes, informados por la AGN llevan entre 1 y 2 años.
- En los tratamientos preferenciales, que se realizan con cierta premura y rapidez a los informes sobre la ejecución de préstamos otorgados por el BID y/o el BIRF.
- **En la mayoría de los casos, hay una demora de dos años para que el expediente en cuestión pase de una Cámara a otra.**

Los legisladores son absolutamente conscientes de las tardanzas en expedirse de las Cámaras. Al respecto surge en Acta del mes de marzo del 2009, de la Cámara de Diputados, que...*”queda en claro que el control parlamentario que nosotros ejercemos resultará eficiente en la medida en que sea oportuno; caso contrario estaríamos **haciendo un simulacro de control**” ...”Fíjense que el grueso de estas resoluciones que hoy tratamos fueron dictaminadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en junio de 2007; es decir, hace un año y medio. El Senado de la Nación se tomó su tiempo para expedirse y lo hizo en diciembre de 2007; o sea, seis meses después de que se expidió la*

³⁹ Base de datos de las Órdenes del Día con los Dictámenes de la Comisión y trámite legislativo del tratamiento en las Cámaras.

*Comisión. Nosotros nos expedimos un año después, cuando estas órdenes del día ya estaban impresas desde febrero de 2008...Claramente, **llegamos tarde a los efectos del control externo de las cuentas públicas y terminamos pidiendo informes sobre anormalidades detectadas en auditorías de los años 2004 y 2005.**”Lo que quiero decir con esto **es que el control externo de las cuentas públicas -que es una obligación constitucional- no se encuentra contemplado dentro de la agenda parlamentaria y deberíamos incorporarlo con jerarquía**”.*⁴⁰

Reflexiones finales

Los Poderes del Estado tienen atribuciones dadas por la Constitución y sus integrantes deben honrarlas y no desvirtuarlas a su conveniencia favoreciendo el debilitamiento institucional.

El Decreto de Necesidad y Urgencia es una institución atribuida al Ejecutivo con la condición que sea controlado por el Legislativo en el marco del sistema de frenos y contrapesos.

La Ley 26.122 que regula el trámite del control político es transgredida por los legisladores oficialistas y opositores.

El plazo en que debe expedirse el Congreso, respecto a la validez del DNU, es tan extenso que desvirtúa la legitimidad del control político sin exigir la fundamentación de la necesidad y la urgencia.

Los fallos de la Corte enfatizan en que la actividad legislativa le es propia al Congreso de la Nación y no a la agenda política circunstancial del Ejecutivo.

El Ejecutivo usa discrecionalmente la herramienta del DNU atribuida constitucionalmente, mientras que el Legislativo no opera como contralor ni siquiera cuando es opositor.

La aprobación o rechazo de un DNU por una de las Cámaras es inconstitucional, por lo tanto no se legitima la norma excepcional con la intervención parcial del Congreso de la Nación. Esto implica que cualquier ciudadano afectado por un DNU, puede legítimamente

⁴⁰ Sr. POGGI, CLAUDIO JAVIER

cuestionar la constitucionalidad del mismo ante el Poder Judicial, otro de los poderes del Estado llamado a sostener el equilibrio de los poderes.

En relación al control de las cuentas, la conclusión más fuerte de este trabajo es que el Legislativo es ineficaz porque no logra los objetivos que surgen ni de la Ley ni de la Constitución, en relación al control del sector público nacional; pero además es ineficiente, dado que no aplica productivamente sus recursos, tanto los referentes a presupuesto como a sus recursos humanos.

El control extemporáneo vulnera la sustancia misma del control, cuando se justifica en forma reiterada el incumplimiento de la CPMRC, sin ningún tipo de apercibimiento y/o sanción, inhibición para reelegirse como legislador, etc.

La incorporación del control a la constitución, en cabeza del legislativo, es un paso importante en el marco de la accountability horizontal aunque por el momento se denotan debilidades institucionales en la gestión.

La práctica política observada en esta investigación, en base a fuentes primarias, confirma la hipótesis del trabajo en cuanto demuestra la debilidad institucional del Parlamento en base a la tensión permanente entre las obligaciones parlamentarias y la normativa establecida constitucionalmente, evidenciando un desempeño tardío e insustancial en su accionar.

Para finalizar acompañamos a (Erkman: 2009) y (MCFaul: 2004), cuando señalan que se pueden consolidar democracias débiles, reducida a un juego de instituciones formales sin verdadera sustancia democrática.

Decretos de Necesidad y Urgencia, Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, Diciembre 2007 – Mayo 2014

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bica-meral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dicta men Diputados	Aprob en Diputados	Expe- diente Sena- do	Fecha O/D Sena- do	Dicta men Sena- do	Aprob en Sena- do	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
--	------------	---------------------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------------	------------------	----------------------------	---------------------------	------------------------------	---------------------------	---------------------------	--------------------------	--	-----------------------

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bicameral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dictamen Diputados	Aprob en Diputados	Expediente Senado	Fecha O/D Senado	Dictamen Senado	Aprob en Senado	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
1.	1472/2008	15/09/08	0010 - JGM-08	23/09/08	14/10/08	408	O/D 1003	28/10/09	3418 -S-08	23/09/08	O/D 872	AF		Modificación presupuestaria
2.	2025/2008	25/11/08	0013 - JGM-08		12/02/09	337	O/D 1637	28/10/09	4402 -S-08	19/12/08	O/D 1443	AF		Se modifica la ley de ministerios. Se crea el Ministerio de Producción.
3.	2314/2008	30/12/08	6917 -D-08		18/02/09	302	O/D 1659	28/10/09	0349 -PE-08	26/01/09	O/D 1450	AF		Asignación no remunerativa única para trabajadores.
4.	10/2009	08/01/09	6919 -D-08		18/02/09	293	O/D 1661	28/10/09	0353 -PE-08	26/01/09	O/D 1452	AF		EMERGENCIA SANITARIA
5.	90/2009	05/02/09	7085 -D-08		10/03/09	265	O/D 1664	28/10/09	0485 -PE-08	27/02/09	O/D 1459	AF		Régimen administrativo de excepción para la inscripción de nacimientos de niños
6.	108/2009	16/02/09	0478 -D-09		18/03/09	254	O/D 1665	28/10/09	0487 -PE-08			AF		Contribuciones patronales
7.	206/2009	19/03/09	1362 -D-09		20/04/09	223	O/D 1697	28/10/09	0010 -PE-09	03/04/09	O/D 17	AF		FONDO FEDERAL SOLIDARIO
8.	1365/2009	01/10/09	0015 - JGM-09		03/11/09		O/D 2121		3009 -S-09	27/10/09	O/D 516			Modificación de la LEY DE MINISTERIOS
9.	1458/2009	03/11/09	5315 -D-09		03/11/09		O/D 2161		0317 -PE-09	30/10/09	O/D 544			Sustitución de la denominación MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO
10.	1461/2009	09/10/09	5314 -D-09		03/11/09		O/D 2160		0318 -PE-09	30/10/09	O/D 545			Modificación de integrantes del Consejo Directivo del INST. NAC. TEC. AGROP.
11.	1602/2009	29/10/09	5604 -D-09		18/11/09		O/D 2244		0324 -PE-09	17/11/09	O/D 633			ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCION SOCIAL
12.	1801/2009	20/11/09	6005 -D-09		30/11/09		O/D 2384		0370 -PE-09	07/12/09	O/D 869			Modificación del PRESUPUESTO para el ejercicio 2009

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bicameral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dictamen Diputados	Aprob en Diputados	Expediente Senado	Fecha O/D Senado	Dictamen Senado	Aprob en Senado	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
		09												
13.	2010/2009	14/12/2009	0019 - JGM-09		08/02/2010	824	O/D 115	17/03/2012 RECHAZADO	3394 -S-09	05/01/2010	O/D 871			FONDO DEL BICENTENARIO PARA EL DESENDEUDAMIENTO Y LA ESTABILIDAD. No en senadores En consecuencia está vigente hasta su derogación por el PEN. El DNU 296/2010 derogó este DNU.
14.	18/2010	07/01/2010	0022 - JGM-09		08/02/2010		O/D 117		3400 -S-09	14/01/2010	O/D 873			Remoción de Redrado del BCRA.
15.	296/2010	01/03/2010	0001 - JGM-10						0378 -S-10	16/03/2010	O/D 5			Se deroga el DNU 2010/09 que crea el Fondo del Bicentenario
16.	298/2010	01/03/2010	0003 - JGM-10			774		13/04/2012 RECHAZADO	0377 -S-10	16/03/2010	O/D 6			Fondo Desendeudamiento Argentino y Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento Pagos de deuda. Al no ser rechazado por las dos cámaras, está vigente.
17.	615/2010	03/05/2010	0010 - JGM-10		21/08/2012	933	O/D 804	21/11/2012	2880 -S-12	24/08/2012	O/D 866	AF		Feriado nacional el día 24 de mayo de 2010. Diputados le otorgo la validez.
18.	919/2010	28/6/2010	0033 - JGM-10		05/09/2012	877	O/D 812	21/11/2012	2872 -S-12	24/08/2012	O/D 858	AF		Creación del MINISTERIO DE TURISMO
19.	1584/2010	02/11/2010	0050 - JGM-10		05/09/2012	750	O/D 817	21/11/2012	2897 -S-12	24/08/2012	O/D 883	AF		Feridos nacionales y días no laborables
20.	1798/2010	23/11/2010	0001 JGM-11		06/09/2012	729	O/D 819	21/11/2012	2895 -S-12	24/08/2012	O/D 881	AF		Modificación del PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2010
21.	1993/2010	14/12/2010	0051 -		06/09/2010	708	O/D 818	21/11/2010	2896 -S-12	24/08/2010	O/D 882	AF		Creación del MINISTERIO DE

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bica-meral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dicta men Diputados	Aprob en Diputados	Expe- diente Sena- do	Fecha O/D Sena- do	Dicta men Sena- do	Aprob en Sena- do	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
	0	10	JGM-10		12			12		12				SEGURIDAD
22.	2052 /2010	22/1 2/20 10	0002 - JGM-11		06/0 9/20 12	700	O/D 820	21/1 1/20 12	2894 -S-12	24/0 8/20 12	O/D 880	AF		Modificación del PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2010
23.	2054 /2010	22/1 2/20 10	0003 - JGM-11		06/0 9/20 12	672	O/D 821	24/1 0/20 12	2893 -S-12	24/0 8/20 12	O/D 879	AF		Modificación del PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2010
24.	160/ 2011	16/0 2/20 11	0005 - JGM-11		17/0 5/20 11		O/D 2162	SIN TRAT AMIEN TO	1024 -S-11	09/0 5/20 11	O/D 273	.....		Contribuciones patronales
25.	192/ 2011	24/0 2/20 11	0006 - JGM-11		06/0 9/20 12	636	O/D 823	21/1 1/20 12	2891 -S-12	24/0 8/20 12	O/D 877	AF		Disolución de la OFICINA NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO
26.	278/ 2011	03/0 3/20 11	0007 - JGM-11		06/0 9/20 12	601	O/D 824	24/1 0/20 12	2890 -S-12	24/0 8/20 12	O/D 876	AF		Régimen administrativo para la inscripción de nacimientos. El número de este decreto y año, está duplicado, uno es un DNU y el otro es un decreto propio de las facultades administrativas.
27.	441/ 2011	12/0 4/20 11	0009 - JGM-11		19/0 5/20 11		O/D 2187	.....	1046 -S-11	12/0 5/20 11	O/D 317	.....		Deroga limitaciones a la regulación del accionar de las AFJP. Está vigente.
28.	446/ 2011	18/0 4/20 11	0008 - JGM-11		31/0 5/20 11	877	O/D 2203	11/0 9/20 13	1116 -S-11	19/0 5/20 11	O/D 357	AF		ASIGNACION POR EMBARAZO PARA PROTECCION SOCIAL. Según la HCD, se aprobó, pero el dato no consta en INFOLEG.
29.	521/ 2011	03/0 5/20 11	0010 - JGM-11		22/0 6/20 11		O/D 2279	.....	1310 -S-11	07/0 6/20 11	O/D 381	.....		Traslado del feriado del 17 de agosto
30.	1764 /2011	31/1 0/20 11	0018 - JGM-11		15/0 2/20 12	142	O/D 174	21/0 3/20 12	2916 -S-11	02/0 2/20 12	O/D 929	AF		Modificación del PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2011

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bicameral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dictamen Diputados	Aprob en Diputados	Expediente Senado	Fecha O/D Senado	Dictamen Senado	Aprob en Senado	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
31.	1991/2011	29/11/2011	0019 - JGM-11		15/02/2012	113	O/D 175	21/03/2012	2912 -S-11	02/02/2012	O/D 925	AF		Modificación de la LEY DE MEDICINA PREPAGA
32.	2082/2011	07/11/2011	0020 JGM-11		15/02/2012	105	O/D 176	21/03/2012	2915 -S-11	02/02/2012	O/D 928	AF		Modificación del organigrama del MIN. DE RELAC. EXTERIORES
33.	246/2011	21/11/2011	0021 - JGM-11		15/02/2012	91	O/D 177	21/03/2012	2913 -S-11	02/02/2012	O/D 926	AF		Límite máximo para el costo de los créditos a jubilados. El número de este decreto y año, está duplicado, uno es un DNU y el otro es un decreto propio de las facultades administrativas.
34.	324/2011	30/11/2011	0022 - JGM-11		15/02/2012	82	O/D 178	21/03/2012	2914 -S-11	02/02/2012	O/D 927	AF		Modificación del PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2011. El número de este decreto y año, está duplicado, uno es un DNU y el otro es un decreto propio de las facultades administrativas.
35.	148/2012	24/01/2012		07/03/2012		57		21/03/2012	0231 -S-12	07/03/2012	O/D 1	AF		Impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos. Debe ser considerado por el Congreso de la Nación por orden de la Constitución.
36.	201/2012	07/02/2012	0025 - JGM-11	07/03/2012	09/03/2012	43	O/D 180	21/03/2012	0232 -S-12	07/03/2012	O/D 2	AF		Contribuciones patronales
37.	530/2012	16/04/2012	0002 - JGM-12		26/04/2012	37	O/D 282	23/05/2012	0986 -S-12			27/6/2012		Intervención transitoria de YPF S.A. Es el único DNU que fue aprobado explícitamente por las dos cámaras.
38.	557/2012	18/04/2012	0003 - JGM-		26/04/2012	35	O/D 283	23/05/2012	0987 -S-12			30/05/2012		Se amplían los alcances del Decreto 530/12 a la empresa REPSOL Y.P.F.

DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bicameral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dictamen Diputados	Aprob en Diputados	Expediente Senado	Fecha O/D Senado	Dictamen Senado	Aprob en Senado	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
	12	12											GAS S.A. Junto con el DNU anterior son los plazos más breves de todas las aprobaciones de DNUs
39.	874/2012	06/06/2012	0005 - JGM-12	19/07/2012	63	O/D 611	08/08/2012	2295 -S-12	13/07/2012	O/D 720	AF		Se sustituye la denominación del Min del Interior por Min del Int y Transp.
40.	902/2012	12/06/2012	0006 - JGM-12	19/07/2012	57	O/D 612	08/08/2012	2294 -S-12	13/07/2012	O/D 719	AF		Fondo fiduciario público: PROGRAMA PRO.CRE.AR.-.
41.	1006/2012	02/07/2012	0011 - JGM-12	06/09/2012	142	O/D 827	21/11/2012	2887 -S-12	24/08/2012	O/D 873	AF		Prórroga trámite administrativo para completar la inscripción del nacimiento de niños.
42.	1338/2012	07/08/2012	0012 - JGM-12	09/08/2012	15	O/D 689	22/08/2012	2856 -S-12	21/08/2012	O/D 846	AF		Se dispone la intervención transitoria de la COMPAÑIA DE VALORES SUDAMERICANA S.A. (Ciccone). Plazo brevísimo.
43.	1382/2012	09/08/2012	0013 - JGM-12		104		21/11/2012	2886 -S-12			AF		AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO como organismo descentralizado.
44.	1667/2012	12/09/2012	0016 JGM-12	16/10/2012	70	O/D 1049	21/11/2012	3589 -S-12	09/10/2012	O/D 1127	AF		Lmite que condiciona el otorgamiento de las asignaciones familiares
45.	2436/2012	13/12/2012	0018 - JGM-12	08/02/2013	174	O/D 1813	05/06/2013	6337 -S-12	26/12/2012	O/D 1491	AF		Se modifica el PRESUPUESTO EL EJERCICIO 2012.
46.	2609/2012	27/12/2012	0019 - JGM-12	08/02/2013	160	O/D 1814	05/06/2013	6349 -S-12	05/02/2013	O/D 1492	AF		Se modifica el PRESUPUESTO EL EJERCICIO 2012.
47.	249/2013	04/03/2013	0001 - JGM-13	11/04/2013	93	O/D 1873	05/06/2013	1431 -S-13	11/04/2013	O/D 24	AF		Contribuciones patronales

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bica-meral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dicta men Diputados	Aprob en Diputados	Expe- diente Sena- do	Fecha O/D Sena- do	Dicta men Sena- do	Aprob en Sena- do	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
48.	339/2013	26/03/2013	0002 - JGM-13		15/04/2013	71	O/D 1874	05/06/2013	1432 -S-13	11/04/2013	O/D 25	AF		Prorroga régimen administrativo para la inscripción de nacimientos.
49.	516/2013	09/05/2013	0003 - JGM-13	07/06/2013	07/06/2013	59	O/D 2168	03/07/2013	2358 -S-13	07/06/2013	O/D 305	AF		Fidecomiso derechos de exportación de trigo y sus derivados.
50.	566/2013	21/05/2013	0004 - JGM-13	07/06/2013	07/06/2013		O/D 306		2353 -S-13	07/06/2013	O/D 306		Si	SOCIEDAD BELGRANO CARGAS Y LOGISTICA SOCIEDAD ANONIMA
51.	636/2013	31/05/2013	0005 - JGM-13	08/07/2013	08/07/2013	103	O/D 2318	11/09/2013	2811 -S-13	08/07/2013	O/D 395			Se modifica la LEY DE MINISTERIOS.
52.	637/2013	31/05/2013	0006 - JGM-13	08/07/2013	08/07/2013	103	O/D 2319	11/09/2013	2812 -S-13	08/07/2013	O/D 394			INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS (IOSFA).
53.	853/2013	28/06/2013	0010 - JGM-13	30/08/2013	02/09/2013		O/D 2354	11/09/2013	3283 -S-13	30/08/2013	O/D 497			Haberes del personal. PREFECTURA NAVAL Y DE LA GENDARMERIA
54.	1170/2013	15/08/2013	0011 - JGM-13	12/09/2013	23/09/2013		O/D 2480		3451 -S-13	12/09/2013	O/D 553		Si	Se modifica el PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2013.
55.	1416/2013	18/09/2013	0013 - JGM-13		09/12/2013		O/D 3006						Si	AABE transfiere en conceptos de aporte de capital inmuebles
56.	1757/2013	07/11/2013	0014 - JGM-13	28/11/2013	10/12/2013		O/D 3007		4136 -S-13	28/11/2013	O/D 919		Si	Se modifica el PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2013.
57.	2103/2013	09/12/2013	0015 - JGM-13		04/04/2014		O/D 2						Si	Se modifica la ley AUTORIDAD CUENCA MATANZA -RIACHUELO.
58.	2287/2013	20/2/2013	0016 JGM-13	31/03/2014	07/04/2014		O/D 3		0771 -S-14	31/03/2014	O/D 11		Si	Se modifica el PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2013
59.	84/2014	23/1/2014	0018 JGM-13	31/03/2014	07/04/2014		O/D 5		0769 -S-14	31/03/2014	O/D 10		Si	Se crea el PROGRAMA PROGRESAR.

	DNU	Fecha de DNU	Expediente Diputados	Fecha Dictamen Bicameral	Fecha O/D Diputados	Nro. días	Dictamen Diputados	Aprob en Diputados	Expediente Senado	Fecha O/D Senado	Dictamen Senado	Aprob en Senado	Vigente sin control político del Congreso	Objeto del DNU
60.	212/2014	20/02/2014	0002 JGM-14	31/03/2014	31/03/2014		O/D 1		0773-S-14	31/03/2014	O/D 9		Si	Se crea el cargo de DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS ADJUNTO
61.	351/2014	21/03/2014	0004 JGM-14		07/05/2014		O/D 30		1228-S-14	30/04/2014	O/D 52		Si	Contribuciones patronales
62.	606/14	05/05/2014	0005 JGM-14										Si	Se crea un fondo de financiamiento FONDEAR.
63		16/05/2014	0007 JGM-14										Si	modifica la ley de ministerios, Ministerio de Cultura
64		12/06/2014	0008 JGM-14										Si	Funciones y conducción del CONICET.

AF= Aprobación Ficta

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación. Se contabiliza hasta junio de 2014

FUENTES:

Dirección de Información parlamentaria

Órdenes del día de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación: 130-3; 130-5; 130-112; 130-115; 130-828; 130-1814; 130-1873; 130-1874; 130-2168; 130-2318; 130-2319; 130-2354; 130-2480; 130-3006; 130-3006; 130-3007.

Fallos del Poder judicial

“Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1.999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

Fallo “Consumidores Argentinos c/en –Poder Ejecutivo nacional– decreto 558/02-ss, ley20.091, s/amparo ley 16.986, voto de la mayoría, considerando 13.

Fallos, 322-1726, considerando 7; en igual sentido:

Bibliografía de consulta:

Badeni, G., (2004) *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, Buenos Aires, La Ley.

Bidart Campos, G., (2001) “Los decretos de necesidad y urgencia” en *la Ley*, Columna de opinión, Buenos Aires, *La Ley*.

Bidart Campos, Germán, (1995), *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, T VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires.

Bielsa, Rafael, (1954) *Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

Erkman, J. (2009), “Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes”, en *Internacional Political Science Review*, Internacional Political Science Association, Vol. 30 N° 1 January 2009.

González, Joaquín, V. (1897) *Manual de la Constitución Argentina*, Editorial Estrada.

Locke, John, (1995), *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ediciones Gernika, México.

Lowenstein karl, (1983) *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Pág. 279

Mcfaul, M. (2004), *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post Communist Political Reform*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Mecle, Elina,(2012) “Una mirada crítica al poder legislativo” en *200 AÑOS DE ESTADO* ISSN: 1852-7396, Secretaria de Gestión Pública, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de San Juan, N° 7, Sitio Web: <http://revista200.sanjuan.gob.ar>

Mecle, Elina y Dalia Guterman, “La Delegación de Facultades del Congreso en el Ejecutivo, y la Comisión Bicameral especial para su control y seguimiento ordenada por la Cláusula Transitoria Octava. Control tardío, irresponsabilidad parlamentaria y/o pura oposición?”, en *6to CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, La investigación política en América Latina*, 2012, Quito, Ecuador.

Mecle, Elina, (2011), *El (Des) Equilibrio del Poder, Frenos y Contrapesos*, Editorial, EAE, Editorial Académica Española, (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH& Co. KG) ISBN 978-3-8465-7273-3, Madrid.

Mecle, Elina, *Calidad Institucional: Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina, en Ciencias Sociales*. ISBN: 978-950-29-1296-7. CD RON. Buenos Aires, 2011.

Mecle, Elina, “Los Decretos de Necesidad y Urgencia, en el período 2003-2007. Aspectos institucionales, práctica política, en *“Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario”* en el V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA 2010 Ciudad de Buenos Aires, Argentina. ISSN 978-987-20606-7-1.

Mecle, Elina,, (2010), Editora, *Políticas Públicas y Razón Populista. El Modelo Progresista de Kirchner: 2003-2007*, Proyecto Editorial, Buenos Aires. ISBN 978-987-644-016-5.

Mecle, Elina, y Neri, D. “El proceso de formación y sanción de las leyes en el período 2003-2007” en *Revista Virtual Grupo Mayo, Pensamiento Estratégico sobre la Realidad Argentina*, N° 17, 31 de octubre, 2008. . www.pjgrupomayo.com.ar

Midón, Mario a. (2001), “Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”. *La Ley*, Buenos Aires.

O’Donnell, Guillermo, (1998), “Accountability horizontal”, en *Ágora*. Cuaderno de Estudios Políticos (Buenos Aires) N° 8.

O’Donnell, Guillermo, (1992), “¿Democracia Delegativa?”, en *Cuadernos del CLAEH* 2ª Serie, Año 17, N° 61, 5-19, Montevideo.

Pérez Hualde, Alejandro, (1995), *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*. Buenos Aires, Editorial Depalma.