

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Calidad Institucional: Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Elina MeCLE.

Cita:

Elina MeCLE (2011). *Calidad Institucional: Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/568>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Título de la ponencia: **Calidad Institucional: Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.**

Nombre y Apellido: Elina Mecle

Referencia Institucional: Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de la Matanza.

e-mail: elina.mecle3@gmail.com

Resumen: Se analizará el comportamiento institucional de los dos Poderes del Estado en el marco de la Constitución Nacional, cuya práctica política denota una doble tensión entre derecho y procedimientos realizados, por un lado, y por otro entre decisión y control. Se incursiona, en el grado de cumplimiento de las atribuciones y limitaciones Constitucionales de estos dos Poderes haciendo un especial énfasis en la separación de poderes y en el Sistema de Frenos y Contrapesos. Se interpretará la labor legisferante del Congreso y del Poder Administrador desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Se hará una especial mención al uso de los decretos de necesidad y urgencia, al control del legislativo y a la materia objeto de regulación. Subyace a la investigación la pregunta ¿En qué medida el modelo de República Presidencialista instaurado en la Constitución Argentina hace posible el funcionamiento estricto de los mecanismos de control y equilibrio? Hasta qué punto esta situación se modificó a partir de la Reforma del '94?

Palabras clave: EJECUTIVO; LEGISLATIVO; REFORMA CONSTITUCIONAL; SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS.

CALIDAD INSTITUCIONAL: RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Introducción

El objetivo general que motiva esta investigación es el análisis del comportamiento institucional de dos poderes del Estado en el marco de la Constitución Argentina, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, teniendo en cuenta los principios republicanos que abraza el Estado de Derecho.

Se focaliza el estudio en la Administración que llevó a cabo el ex Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner, en el período 2003-2007, intentando desentrañar la forma en que se han tomado las decisiones del poder político nacional y quienes son sus actores principales, confrontando la práctica política y las prescripciones constitucionales, las cuales denotan una doble tensión siempre persistente entre derecho y práctica, por un lado, y decisión y control, por el otro.

Específicamente, la investigación se asienta en la constatación sobre el grado de cumplimiento de las atribuciones y limitaciones de estos dos poderes, cuyas misiones constitucionales son para el Poder Ejecutivo la administración de gobierno en el marco de legalidad preestablecido y para el Poder Legislativo, representar, debatir y aprobar las leyes de la Nación de acuerdo a los mandamientos constitucionales, ejerciendo eficazmente el control político institucional.

El encuadre jurídico de esta investigación, se inscribe en el principio republicano de la Separación de Poderes como una primera limitación a la arbitrariedad de los gobernantes. Un segundo paso en esta línea, tendiente a evitar el avance de un poder sobre otro y buscar su “equilibrio”, se encuentra en el esquema denominado Sistema de Frenos y Contrapesos en el Constitucionalismo Moderno. Conforme a ello, Gargarella señala (2004: 26) que las distintas ramas del poder no deben estar rígidamente separadas entre sí. Por el contrario, deben estar vinculadas unas con otras, y sus funciones parcialmente superpuestas. Esta ingeniería no sólo impediría los excesos de un poder sobre otro, sino que garantizaría a cada poder un “poder defensivo” que le permitiría poner límites a los posibles abusos de los restantes órganos de poder.

En este marco conceptual, la arquitectura de los Frenos y Contrapesos ha propuesto instancias constitucionales que lograrían el “equilibrio y el control”, sobre todo si los representantes del pueblo y de las provincias en el gobierno no tuvieran el mismo signo político que el Ejecutivo; así, podemos mencionar el “Veto Presidencial”, la posibilidad de “insistencia” del Congreso, la división en dos Cámaras con la facultad de “resistir” cada una el posible avance de la otra. Asimismo, la circunstancia de una misma orientación política, en los tres poderes, disolvería la función de control de un poder sobre otro.

En lo que sigue analizaremos el proceso de elaboración de las leyes, que articula las atribuciones de los dos Poderes en estudio, en cuanto a competencias y prohibiciones, teniendo en cuenta la dinámica específica de los frenos y contrapesos en la Constitución Nacional. Se hará una interpretación específica desde el punto de vista cuantitativo de la producción legisferante, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, y desde el punto de vista cualitativo nos referiremos especialmente a los Decretos de Necesidad y Urgencia.

I. La Constitución y la actividad legislativa

Desde la Constitución de 1853, la forma republicana de gobierno ha sido plasmada por los constituyentes. La concepción democrática está perfectamente delineada en cuanto a las ramas del poder y sus funciones en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, institucionalizando lo que se refiere al “control del poder” al interior de cada uno de ellos y desde afuera de un órgano a otro.

De acuerdo con la Constitución Nacional, el artículo 77 establece el principio madre por el cual las leyes pueden tener principio en:

- el Poder Legislativo –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-,
- el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece la misma Constitución, y en
- los ciudadanos cuyo derecho de iniciativa se estatuye, en el Artículo 39.

Pues bien, para la elaboración de las leyes, las Cámaras del Congreso son, en forma independiente, Cámara de origen o Cámara revisora según un Proyecto de Ley se haya iniciado en una o en otra. Aprobados por ambas, el Proyecto de Ley pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen, y si también obtiene su aprobación lo promulga con fuerza de Ley.

Excepcionalmente, la Constitución ha pre-establecido en cuál de ellas, Diputados o Senadores, deben iniciarse indefectiblemente determinados Proyectos de Ley de acuerdo a la materia en cuestión. Por ejemplo, según el artículo 52, a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones, así como tratar el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación a instancias del Ejecutivo. En ese mismo sentido, corresponde con exclusividad a la Cámara de Senadores, según el artículo 75 inciso 2º, el tratamiento de la ley sobre coparticipación, entre otras materias.

Salvada esta excepción respecto de la “materia”, en el curso normal de formación y sanción de las leyes en general, la condición de cada una de las Cámaras, si es de origen o revisora, es importante a la hora de proponer modificaciones o rechazar, el proyecto de ley.

Es decir, la ingeniería constitucional establece, específicamente y apelando a los mecanismos defensivos de frenos y contrapesos que la Cámara de Origen podrá insistir con los 2/3 de los votos ante un rechazo o modificación del Proyecto de Ley por la Cámara Revisora, cuestión que no es fácil de zanjar por la cantidad de miembros votantes a favor que se requieren. Pero, si la Cámara revisora incluye modificaciones parciales, expresando su voluntad al efecto, con la aprobación por mayoría absoluta o por los 2/3, implicará la vuelta del Proyecto a la Cámara de Origen, la cual podrá insistir con el Proyecto original con la misma mayoría de la revisora. De lo contrario el Proyecto no podrá ser tratado en ese año legislativo.

Cuando el Poder Ejecutivo elige en cuál Cámara inicia un Proyecto de Ley, lo más probable es que lo haga en la que la mayoría de sus miembros sean afines a su gestión, salvo las iniciativas que por materia, la Constitución determine en qué cámara debe originarse.

Ahora bien, una vez aprobado un Proyecto de Ley por el Congreso, es decir por las dos Cámaras, el Poder Ejecutivo puede promulgarlo o imponer su poder de “veto” (total o parcial), ejerciendo con esto su poder “defensivo”, en cuyo caso la ley vuelve para iniciarse el proceso de “insistencia”, primero a

Cámara de Origen y luego a la Cámara Revisora. Esta insistencia también debe ser con la mayoría de los 2/3 de los votos; Si esta mayoría especial no se consigue el efecto es que el Proyecto de Ley no puede tratarse en las sesiones de ese año legislativo. Es oportuno observar que todo el mecanismo se pone en juego, mayoritariamente, como ya lo hemos mencionado, cuando hay diferencias entre los colores políticos del Congreso y el Ejecutivo, o entre alguna de ellas y el Ejecutivo. En el caso de veto parcial, pueden ocurrir dos situaciones: vuelve al Congreso para la insistencia o el Ejecutivo decide promulgar la parte no observada.

Desde el punto de vista formal, una vez que la ley aprobada llega al Poder Ejecutivo, si no la “veta” en el término de diez días útiles, se reputa aprobado según lo establece el artículo 80 de la Constitución Nacional.

I. 1. El rol de las Comisiones del Congreso

Es importante advertir que todo el procedimiento de debate y formación de las leyes está impregnado del juego político entre las fuerzas que logran ingresar a la arena legislativa. Teniendo en cuenta la dinámica del componente formal y del político, es importante mostrar el rol francamente significativo de las “Comisiones Asesoras” en la hechura de una Ley.

Para todas las iniciativas legislativas incluidos los proyectos de ley, cada Cámara cuenta con “Comisiones” que de acuerdo al Reglamento Interno de las Cámaras, están constituidas y organizadas en función de las materias específicas a tratar, existiendo así por ejemplo la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la Comisión de Asuntos Constitucionales, de Legislación General, del Trabajo, etc., guardando un cierto orden de importancia, de acuerdo a la materia que les compete.

La composición interna de ellas dependerá del grado de negociación de los bloques partidarios que componen las Cámaras, aunque debieran expresar la relación proporcional existente en cada Cámara. De cualquier manera, la Presidencia de las Comisiones más importantes de cada Cámara, en principio es ejercida por un miembro del bloque del partido oficialista y, según el artículo 105 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la composición de cada Comisión respetará la proporción en que los sectores políticos están representados al interior del Congreso, para asegurar la participación de las minorías. El rol significativo de las Comisiones, es que de allí surge el dictamen favorable o no de la Comisión sobre determinada iniciativa.

Respecto de la Presidencia de las Comisiones, en el caso de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, y en otros casos de Comisiones Bicamerales, como por ejemplo la Comisión Bicameral Argentino-Chilena, Bicameral del Mercosur, de Seguimiento de Convenios con países extranjeros, la Presidencia de las mismas se alterna entre las dos Cámaras, por lo cual no siempre las preside un representante del partido oficialista.

II. Análisis e interpretación de la labor legisferante del Congreso y del Poder Ejecutivo desde el punto de vista cuantitativo

Tras el abordaje de las prescripciones constitucionales que regula la relación del Ejecutivo y el Legislativo, sus respectivas capacidades y limitaciones, y los frenos institucionales, analizaremos el trabajo legislativo y el accionar del PEN durante los años de Gobierno del ex Presidente Néstor Kirchner.

Según la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y por el Sistema Argentino de Informática Jurídica, presentaremos el análisis y la interpretación, desde el punto de vista cuantitativo.

II. 1 Cantidad de leyes sancionadas en el período 2003-2007, según dónde fueron iniciadas:

Como puede observarse en el G01, en el período en estudio se sancionaron y promulgaron 527 leyes, de las cuales 229 fueron a iniciativa del Poder Ejecutivo, 167 a iniciativa de la Cámara de Diputados y 131 de la Cámara de Senadores. El cuadro registra anualmente los porcentuales de leyes aprobadas por lugar de inicio en relación al total de proyectos presentados.

Si bien es cierto el Poder Ejecutivo actúa con facultad propia para iniciar Proyectos de Ley en cualquier Cámara, es significativo que la mayoría de las leyes sancionadas y promulgadas devengan de su iniciativa, lo cual está expresando una precaria actuación del Congreso en relación a las necesidades sociales.

II.2 Cantidad de Proyectos de ley presentados por el Ejecutivo y por las Cámaras, y su relación con los sancionados:

Como queda evidenciado en el G02, que indica no sólo las cantidades totales, sino también la discriminación por año de gobierno, de la cantidad total de 372 proyectos presentados por el Ejecutivo, se sancionaron 229 leyes. Mientras que de la cantidad total de 12.565 proyectos presentados por la Cámara de Diputados sólo se sancionaron 167 leyes. De la misma forma, de los 4.930 proyectos presentados por la Cámara de Senadores, se sancionaron solamente 131. De la cantidad total de 17.867 Proyectos del Congreso se sancionaron 527 leyes. La lectura síntesis observa que del total de 527 leyes sancionadas del período como se observa en el G01, 229 fueron presentadas por el Ejecutivo, por lo tanto, el mayor éxito en relación a la cantidad de presentados y sancionados lo ha tenido el Poder Ejecutivo. El menor porcentaje entre los presentados y sancionados es el de la Cámara de Diputados.

Si se observa la proporción de proyectos presentados en ambas Cámaras, la cantidad de los aprobados en Diputados es casi igual a la de Senadores, siendo que en la Cámara de Diputados el número de los presentados es significativamente mayor, 12.565 frente a 4.930. Una interpretación real puede

hacerse al respecto: la Cámara Baja ha tenido una severa dificultad en aprobar los proyectos propios, pudiendo deberse a la falta de consenso y/o cohesión política, quizás derivada de la multiplicidad de bloques políticos de diferente extracción partidaria, cuestión que analizaremos más adelante. De hecho, la situación concreta de falta de quórum ocurrida en la Cámara de Diputados, en muchas oportunidades del período en estudio, ayuda a una mejor comprensión. Sin embargo, es de conocimiento que la Cámara Alta ha sesionado con mucha más frecuencia, como surge del Diario de Sesiones.

De acuerdo al esquema constitucional, también podría interpretarse que la Cámara Alta, fungiendo como “revisora”, rechazó proyectos aprobados por la Cámara de Origen, la que no pudo ejercer su derecho de insistencia con los 2/3 de los votos.

II. 3 Cantidad de Proyectos presentados por el PEN a cada Cámara y su relación con los aprobados:

En el G03 se desglosan, en períodos anuales, las iniciativas del Ejecutivo según en qué Cámara fueron presentadas y su relación con los que llegaron a sancionarse como ley. Es así que para todo el período, el Ejecutivo presentó un total de 372 Proyectos, de los cuales 125 lo hizo en Diputados, y 247 en Senadores. De la observación surge, que el Ejecutivo inició sus proyectos mayoritariamente en la Cámara de Senadores probablemente por tener allí, mayoría oficialista.

El Senado ha sido, en esta circunstancia, Cámara de origen, con lo cual, ante una negativa total o parcial de la revisora, (Diputados) le permitió en última instancia insistir con los 2/3 de los votos, cuestión más fácil de lograr, porque numéricamente son menos, por la cohesión política de sus integrantes y la afinidad con el Ejecutivo. Situación, a su vez favorecida por la Reforma Constitucional del año 1994, que aumentó a 3 senadores por provincia (antes eran 2), 2 representan al partido mayoritario, coincidiendo en este período con el partido oficial, y 1 al partido minoritario.

Otra situación a tener en cuenta, es que posiblemente aquellas iniciativas del Ejecutivo, en cualquiera de las Cámaras, que no llegaron a convertirse en ley, hayan sido reguladas por los Decretos de Necesidad y Urgencia.

II.4 Facultades propias del Ejecutivo: Poder de Reglamentación, Cantidad de Leyes con Veto total y Veto parcial.

El Poder Ejecutivo, cuenta entre sus atribuciones propias con el *Poder de Reglamentación* de todas las leyes de la Nación. Demás esta decir que esta atribución tiene una importancia fundamental porque regula los mecanismos de aplicación de la ley por lo que reglamentó 527 leyes en el período.

El poder de “veto”, es un instituto establecido en la Constitución con el objetivo de brindar al Poder Ejecutivo una herramienta capaz de neutralizar en todo o

en parte lo aprobado por el Poder Legislativo. Este es el instrumento previsto por el sistema de frenos y contrapesos, para evitar un posible avance del Congreso contrario a la Política Nacional, ya sea por invadir jurisdicciones, contradecir normas vigentes y/o significar para el PEN una fuerte erogación patrimonial.

El artículo 83 de la Constitución Nacional, permite el “veto parcial” o “total” cuyas razones pueden ser de oportunidad y conveniencia, de forma o de fondo, de constitucionalidad etc. Los motivos por los que son vetados los proyectos son incluidos en el mensaje que el Ejecutivo envía a la Cámara de origen.

Para lograr la aprobación del Proyecto de ley aprobado por el Congreso y vetado por el PEN ésta deberá insistir con los 2/3 de los votos, luego pasa a la revisora, la que también deberá insistir con igual mayoría.

Si lo logran, el proyecto de ley es ley y pasa directamente al Ejecutivo para su promulgación. Pero, si las Cámaras no tienen la mayoría requerida para insistir, el proyecto de ley vetado queda sin efecto y no puede ser presentado en las sesiones de ese año por los legisladores.

Como puede observarse en el G04, desglosado en períodos anuales, se registra una cantidad total de 13 vetos totales y 24 vetos parciales para todo el período de la gestión de gobierno.

En este punto se debe tener en cuenta, la figura de la Promulgación Parcial, contracara del Veto Parcial, es decir se promulga lo que no se veta. Esta figura nueva en la Constitución Argentina se incorporó en la Reforma del '94 y se analiza más adelante.

II.5 Facultades excepcionales del Poder Ejecutivo, para legislar

Respecto a la facultad de legislar, en el sentido más profundo del término, por parte del Ejecutivo, la Constitución enfática y expresamente la prohíbe. “El Poder Ejecutivo **no podrá** en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99 de la C.N.). Sin embargo existen tres situaciones de excepción, reguladas por la Reforma de 1994:

a) Por el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución, el Ejecutivo podrá emitir Decretos de Necesidad y Urgencia, solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previsto por la Constitución, con excepción de determinadas materias: penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Es decir en casos excepcionales, pero nunca en las materias prohibidas.

b) Por el artículo 76 de la Constitución Nacional el Poder Legislativo, no podrá delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar salvo en determinadas materias de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

c) Por el artículo 80 de la Constitución Nacional, el Ejecutivo no podrá promulgar los proyectos desechados parcialmente, pero las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Entonces, la Constitución prescribe dos prohibiciones concretas para el Ejecutivo y una para el Legislativo. El primero no puede legislar y el segundo no puede delegar. Pero con carácter de excepción, las tres prohibiciones son atenuadas por los constituyentes del '94, y para ello, además de permitir las con "severos requisitos", la Constitución prevé un examen por el Congreso, para legitimar tal situación, a través de las Comisiones Bicamerales.

Ante las situaciones enunciadas, la Constitución prevé, para el estudio y revisión de estas excepciones el Control Político del Congreso, con la conformación de Comisiones Bicamerales Permanentes que tratará la pertinencia y legalidad de los DNU, la Promulgación Parcial y las Facultades Delegadas, conformándose con la representación política proporcional del cuerpo, con el objeto de dar expreso tratamiento en tiempo y en forma a los Decretos de Necesidad y Urgencia, de evaluar la autonomía de la Promulgación Parcial y analizar los Decretos de Facultades Delegadas. Estas Comisiones Bicamerales, según la Constitución Nacional, requieren, para su regulación y funcionamiento, de una Ley Especial.

En virtud de ello el Congreso de la Nación, en el año 2006 ha cumplido tardíamente con el precepto constitucional que prescribía la Reforma de 1994. Esta Ley, la número 26.122, regula el trámite y el alcance de la intervención del Congreso a través de la Comisión, con la finalidad de dar validez o no a este tipo de normas excepcionales.

La Comisión Bicameral para las Facultades Delegadas por el Congreso, ha sido creada por la Ley de Emergencia Pública, la Ley 25.561, la que no sólo declara la emergencia sino que crea su instancia de examen.

Aunque ha habido numerosos proyectos para regular la Comisión durante los doce años, desde la Reforma de la Constitución, muchos no fueron tratados y otros fueron tratados pero no lograron las mayorías necesarias, posiblemente por no convenir al oficialismo de turno en el Ejecutivo.

El proyecto de ley que dio origen a la regulación actual de la Comisión Bicameral fue presentado por la ex senadora y actual presidenta, Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2011). El mismo fue debatido en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, y cuestionado por diferentes sectores de la oposición, porque en su Artículo 20, si bien autoriza a ambas cámaras a expedirse sobre el Decreto enviado por el PEN, una vez transcurridos los diez días de trabajo estipulados para su aprobación o rechazo en el seno de la Comisión Bicameral, no menciona nada sobre los plazos con los que cuenta el Congreso para su aprobación o rechazo, señalando sólo que su resolución debe ser inmediata.

En los apartados siguientes se analizarán específicamente las dos excepciones legislativas del PEN: Decretos de Necesidad y Urgencia y Facultades Delegadas. Luego se abordará el comportamiento de la Comisión de Control Parlamentario.

II. 7 La doctrina respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Constitución Argentina

La norma general sobre la competencia del Ejecutivo establecida en la Constitución, en el artículo 99 inciso 3º dice que este poder no podrá en ningún caso emitir disposiciones legislativas bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Es decir, que la Constitución limita la funciones del Ejecutivo imprimiéndole un mecanismo restringido en el ejercicio de las funciones propias del Congreso, para lo cual establece que cuando “circunstancias excepcionales” hicieran imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de una ley y no se trate de materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, podrá dictar Decretos por razones de necesidad y urgencia. O sea que la posibilidad del Ejecutivo de legislar es una excepción.

“Las “circunstancias excepcionales” deben implicar por un lado la imposibilidad del Congreso de seguir los trámites ordinarios de sanción de las leyes, y por otro la existencia de una situación de grave riesgo social. Estas dos condiciones son las que habilitarían justificadamente el dictado del DNU por el Ejecutivo, quien deberá fundamentar estos presupuestos de hecho en forma nítida para no incurrir en un desborde injustificado. En síntesis, si esta situación fáctica de emergencia no existiera, no habría motivación habilitante ni justificación jurídica del Decreto. Sólo nos cabe agregar que si el Congreso está en sesiones y existe imposibilidad de lograr el consenso necesario para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las circunstancias excepcionales a que se refiere el artículo constitucional”.

Es necesario resignificar el rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un DNU ya que someterlo a su estudio y revisión implicará lo que la doctrina ha dado en llamar “control político”. Acompañamos la posición de Alejandro Pérez Hualde (1995: 222) cuando señala que la amplitud de ese control lo establece la ley especial que determina los alcances y sus significados y dice “... en este caso, resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los Tratados y a las Leyes”.

Siguiendo con los trámites establecidos, los DNU deben ser aprobados por el Congreso de la Nación luego de un Dictamen efectuado por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo regulada por la ley 26.122. Esta intervención es obligatoria, debe expresarse por la mayoría absoluta de los miembros para su aprobación o rechazo, como ya lo hemos mencionado, instancia que completará el acto establecido en la C.N. no pudiéndose

modificar el texto del Decreto (Ley 26122 Art. 22, 26, 23 y 82 de la Constitución Nacional). Se excluye todo intento de considerar validado un DNU por el mero silencio.

Por otro lado, no hay posibilidad de veto presidencial ni total ni parcial, en la ley que aprueba o rechaza el DNU. La secuencia de su validez o invalidez termina en el Congreso de la Nación y esto es así, porque se trata de un trámite complejo que integra la voluntad del Ejecutivo con la del Legislativo.

II. 8. Requisitos formales y sustanciales de los DNU

La ley 26.122 señala que el dictamen de la Comisión Bicameral de los DNU, debe analizar los requisitos formales y sustanciales:

Formales

- El requisito formal es que los DNU serán decididos en Acuerdo General de Ministros que deberán refrendarlos juntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros. La doctrina sostiene mayoritariamente que este Acuerdo debe efectuarse por unanimidad y no por simple mayoría. La Constitución reformada establece la unanimidad interpretando el modo más exigente para el Acuerdo General.
- El Jefe de Gabinete de Ministros someterá a consideración de la Comisión, en el plazo de diez días contados a partir de la promulgación, el Decreto de que se trate. Esta Comisión también en el mismo plazo elevará su despacho al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, según lo dispone el inciso 3º del artículo 99 de la C. N. En el caso que el Jefe de Gabinete no remitiera en el plazo previsto el Decreto a consideración de la Comisión, ésta se abocará de oficio a su tratamiento. En el caso de que la Comisión no eleve a la Cámara el Dictamen en el plazo de diez días la Cámara lo tratará de oficio.

Adviértase que según esta norma en el plazo de veinte días hábiles tiene que estar enviado y resuelto, plazo que resulta demasiado exiguo, a tenor del accionar del Congreso como veremos más adelante, para hacer el “control” legislativo, instancia que completaría el acto jurídico.

Sustanciales

- En cuanto a los requisitos sustanciales: el estado de necesidad requerido para un DNU en opinión de Bidart Campos (2001), es que la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega urgencia y lo urgente es lo que no puede esperar.

Pérez Hualde al respecto nos señala que no sólo se deben encontrar impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual

parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad y la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención.

La mayoría de los especialistas sostienen que en esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

II. 9. Las Facultades Delegadas prohibidas por la Constitución Nacional

Según el artículo 76 de la C.N el Poder Legislativo tiene prohibido delegar facultades en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de Administración o Emergencia Pública, es así que cuando ejerce esta facultad deberá someter el Decreto al Congreso. Esta delegación debe otorgarse por un plazo determinado. La caducidad del plazo no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas en consecuencia de la delegación. Si bien es cierto la Reforma del '94 ha previsto la delegación legislativa, en el marco de excepción, no hay que perder de vista la prohibición genérica que encabeza a esa norma ni la que en el artículo 99 inciso 3 impide al Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo.

Es necesario resignificar la cuestión de la “delegación” al Poder Ejecutivo, entendida como una de las herramientas de gobierno que la Constitución Nacional prevé para momentos de emergencia. Es así como la delegación debe tener por finalidad última la superación de la emergencia en la que es dispuesta y para ello el parlamento le brinda al Poder Ejecutivo las habilitaciones legales necesarias.

Ahora bien, quien tiene el poder de delegar tiene, sin lugar a dudas, también la facultad de controlar las actuaciones de las facultades delegadas, para ello se creó, como ya fue mencionado, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas, asignándole al Congreso la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

Afirmamos que el Congreso de la Nación se encuentra obligado a extremar el rigor en su examen, del uso que el Ejecutivo haga de la delegación y por ese motivo se constituye la Comisión Bicameral de la que venimos hablando para ejercer tal función.

III. Relevamiento del uso del Ejecutivo de facultades prohibidas por la Constitución.

III. 1. Análisis e interpretación desde el punto de vista cuantitativo de: Promulgación Parcial, Decretos de Necesidad y Urgencia y Facultades Delegadas:

Como se observa en el G05, en el período 2003-2007 se han promulgado en forma parcial 24 Leyes. Lo importante en este análisis es conocer la materia de las leyes observadas, para determinar el grado de ingerencia del Poder Ejecutivo en la voluntad del Congreso. Si bien conocemos la materia regulada no conocemos qué parte fue observada, y qué parte obtuvo la promulgación. Es necesario aclarar, que “Promulgación Parcial” no es lo mismo que “Veto Parcial”. En el primer caso, la promulgación está prohibida, salvo que la parte a promulgar no altere el espíritu de la norma, cuestión que debe ser evaluada por la Comisión Bicameral. En el segundo caso, el veto es una facultad propia del Ejecutivo, y en el caso que suceda lo retorna al proyecto a la Cámara de origen, la que podrá insistir con el Proyecto original con las 2/3 partes de los votos, luego pasa a la revisora que deberá aprobar con la misma mayoría. De no conseguirse estas mayorías especiales, el proyecto vetado no puede tratarse en las sesiones de ese año parlamentario.

Con la Reforma del '94, se ha constitucionalizado la práctica histórica de los presidentes de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia y hacer uso de Facultades Delegadas por el Congreso. La regulación de los DNU implica para una parte sustancial de la doctrina, una limitación de aquél ejercicio histórico, y para una minoría esta regulación se entiende como una autorización.

De acuerdo a lo mencionado más arriba sobre la regulación de los DNU que conllevan para su validez una serie de requisitos formales y sustanciales surge de inmediato el carácter excepcional de este instituto. Sin embargo dada la magnitud del uso que el Ejecutivo ha hecho de ésta, en el período en estudio, como puede apreciarse en el G06, pareciera que aquella facultad de uso extraordinario y absolutamente restringido devino en una práctica regular, dado que se han promulgado 238 Decretos de Necesidad y Urgencia, que no han sido examinados en tiempo y forma por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, ni en su totalidad como surge del G15 en el Punto IV.

En relación a los Decretos Delegados el mismo G06 muestra que se han emitido 60 Decretos de Facultades Delegadas. La diferencia sustancial de estos Decretos con los DNU es que en aquél caso existe una delegación legal de atribuciones, por expresa indicación del Congreso, o sea que el Poder Ejecutivo legisla, lo que debiera tratar el propio Legislativo.

Esta práctica política de intervención permanente del Poder Ejecutivo en las zonas de reserva exclusivas del Poder Legislativo, ha dado lugar a declaraciones de inconstitucionalidad por parte de muchos tribunales del sistema judicial. Pero también se ha declarado la constitucionalidad, como por ejemplo el caso de la llamada pesificación de los depósitos bancarios, de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y del Régimen Cambiario.

En síntesis en el G07 se muestra la severa vocación legisferante del Ejecutivo, tanto respecto de facultades propias como de facultades excepcionales, sin mencionar la importancia de reglamentar las leyes, que en el período ascendieron a 527. La suma de 588 decisiones legislativas evidencia sin ninguna duda la ingerencia contundente del Poder Administrador, en la zona de reserva del legislador. Más aún si se compara con la cantidad de leyes

promulgadas iniciadas por el Congreso, que en total ascendieron a 298, a tenor de lo que surge del G01, 167 leyes aprobadas e iniciadas por Diputados y 131 leyes aprobadas iniciadas por Senadores.

III. 2. Análisis cualitativo de las materias reguladas por los Decretos de Necesidad y Urgencia del Gobierno de Néstor Kirchner

Con el objetivo de efectuar el análisis cualitativo hemos llevado a cabo un proceso de desbrozamiento del relevamiento efectuado, desde el punto de vista de la materia regulada por el Poder Administrador. Esto implicó una categorización que surgió, teniendo en cuenta la materia regulada.

De allí que las categorías de DNU que hemos elaborado son:

- Cuestiones sociales, en la que se incluyen: educación, salud, previsión social, empleo, salario, etc.; por la significación que le damos en este trabajo el tema será abordado con mayor detenimiento.
- Administrativos en la que incluyen: organización del estado, modificación de estructuras ministeriales, atribuciones y competencias, planificación, topes salariales de cargos públicos, etc.; tienen como objeto modificar y planificar la estructura formal de la administración pública; en este sentido los DNU referidos al Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública adquieren una relevancia especial. Según el G13, se decretaron en el período 54 DNU representando el 22.6 % del total.
- Presupuesto Nacional, en la que incluyen: modificaciones y complementos a la ley de leyes; son los que, amparados en la Ley de Emergencia Económica, establecen una modificación a la Ley de Presupuesto Nacional. Según el G13, se decretaron en el período 34 DNU representando el 14 % del total.
- Sistema financiero en la que incluye: regulación y reorganización; dicha normativa esta orientada a la reorganización del sistema financiero nacional. Según el G13, se decretaron en el período 11 DNU representando el 4.6 % del total.
- Cuestiones atinentes a las provincias, en la que incluye: transferencias, finanzas, promoción industrial, se observan aquellos decretos que señalan un reconocimiento o transferencia de derechos y poderes a las provincias en ciertas áreas como el otorgamiento de permisos de exploración de hidrocarburos; promoción industrial, finanzas provinciales, etc. Según el G13, se decretaron en el período 10 DNU, representando el 4.2 % del total.
- Cuestiones comerciales: son los referidos a la reglamentación de sociedades comerciales, o cualquier referencia al sector. Según el G13, se decretaron en el período 3 DNU, representado el 1.2 % del total.

Como puede observarse en los G08, G09, G10, G11 y G12 se especifican las categorías, la cantidad de DNU por materia y sus correspondientes porcentajes año por año del período en estudio. Finalmente se incluye el G13 con el registro de todo el período.

Cuestiones sociales: fueron decisiones políticas del ejecutivo a favor de resolver una cuestión social. Son aquellos DNU's que promovieron políticas públicas orientadas a la resolución de cuestiones sociales específicas, o tuvieron como sujeto a sectores sociales afectados por diferentes problemáticas socioeconómicas; entre ellos se destacan protecciones laborales, aumento de salarios, condonación de deudas por desastres climáticos, sistema jubilatorio, entre otros. Acompañamos a Castell cuando define a la "cuestión social" como la situación de tensión entre los derechos institucionalizados en la Constitución y en las leyes, en conflicto con la situación económica. Según el G13, se decretaron en el período 125 DNU referidos a la cuestión social, lo que representa el 52.5 % del total.

En el G14 se detallan anualmente los porcentajes de los temas específicos en lo atinente a las cuestiones sociales solamente. Del cual se desprende que en el período se decretaron:

- 64 DNU referidos a Aumentos salariales o recomposiciones;
- 4 DNU referidos a Educación;
- 22 DNU sobre la Previsión social;
- 13 DNU sobre Empleo;
- 11 sobre Subsidios, Planes Sociales y Pensiones;
- 1 DNU sobre Cultura;
- 5 DNU sobre Emergencia Social;
- 3 DNU sobre Salud y
- 2 sobre Minoridad.

Esta investigación demuestra que la materia más regulada por DNU fue la social, y que probablemente el Congreso hubiera aprobado esas leyes, o bien que, muchas de estas iniciativas que no se tradujeron en leyes, el Poder Administrador las reguló por decretos. Con lo que puede interpretarse además, que tenía el Ejecutivo, una imperiosa necesidad de transformar el rol del Estado en social, como camino innegable a la reconstrucción que en ese sentido, interpelaba la situación de crisis, y que al mismo tiempo, políticamente sirvió a la obtención de un significativo grado de legitimidad, ausente en el origen si tenemos en cuenta su ascunción al poder con el 22% de los votos. Esta interpretación es válida, si también se tiene en consideración que el ex Presidente Néstor Kirchner termina su mandato con un 70% de imagen favorable.

IV. Desempeño de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo:

Como quedó expresado más arriba, esta Comisión fue creada en Noviembre del 2006. Se recuerda que la Comisión tiene obligación de reunirse cada vez que el Poder Ejecutivo emite un decreto, para darle la validez necesaria para su vigencia, teniendo diez días hábiles para ello. Trámite que será seguido por su aprobación o rechazo expreso, en ambas Cámaras.

Como se observa en el G15, la Comisión se reunió 28 veces en total. Como surge de la estadística de los DNU, que ya hemos presentado, la cantidad de

reuniones alcanza sólo a un diez por ciento de las veces que deberían haberse reunido, como lo manda la Constitución.

En reunión celebrada el 07 de Noviembre del 2007 consta en el acta del día de la fecha, según manifestación detallada del Presidente de la Comisión que:

- “Durante el año 2006 se han analizado diez decretos de necesidad y urgencia y en el año 2007, dieciséis decretos de necesidad y urgencia. En total son veintiséis decretos de necesidad y urgencia. De facultades delegadas, en el año 2007, tres. Y decretos de promulgación parcial, cuatro en el año 2007”.
- “Los decretos ratificados por los plenarios de ambas Cámaras han sido ochenta y seis”. “En esta Comisión, a la fecha, hemos tenido quinientos treinta y dos decretos analizados. Sólo quedan para la próxima gestión (se refería al próximo gobierno) treinta y dos decretos que no han sido considerados aún”.
- “El resto de los decretos fueron oportunamente tratados por la Comisión Bicameral del artículo 20 de la Ley 25.561. Fueron archivados o tratados en forma correspondiente”.

Se hace necesario aclarar que los decretos por delegación legislativa tienen dos vías de supervisión: la Comisión Bicameral creada para los DNU y reglamentada por la ley 26.122, que amplió su capacidad de control a los delegados y a la promulgación parcial; siendo su segunda vía la original Comisión creada en el Artículo 2 de la Ley de Emergencia Pública (Ley 25.561). En ocasiones la Comisión de los DNU ha sometido a consideración Decretos de Facultades Delegadas.

- “A la entrega de la autoridad como Presidente de esta Comisión, quedarían por tratar treinta y dos decretos, más los que efectivamente establezca el trámite legislativo a partir del dictado eventual de decretos”.

Interpretamos que si bien la Comisión se ha expedido, no contamos oportunamente con los dictámenes, pero si deducimos a ciencia cierta que no lo ha hecho en el plazo establecido. Y por la magnitud de los que tuvo que “examinar” se hace impensable que la Comisión haya analizado la pertinencia de la “necesidad y urgencia” tardíamente, además de los requisitos formales.

En consecuencia, el Control del Legislativo, por intermedio de la Comisión Bicameral, sobre las excepcionales facultades del Ejecutivo, se diluyó a tenor de la relación entre la cantidad de reuniones y la magnitud de la tarea.

V. Perspectiva histórica del uso de los DNU por parte del PEN, desde 1853 y visión en conjunto de las leyes, DNU y Facultades Delegadas en el período 2003-2007

Del G16 surge que desde la Constitución de 1853 hasta el gobierno del 2003-2007, se emitieron 1.050 Decretos de Necesidad y Urgencia. Sabemos que la legitimidad en el dictado surge del mandato constitucional del año 1994, por lo cual y a contrario sensu, la emisión anterior a la Reforma ha sido inconstitucional.

La comparación entre los Gobiernos de Menem, Duhalde y Kirchner debe tener en cuenta los años en ejercicio, de lo cual surge que quién dictó mayor cantidad de DNU fue el Presidente Duhalde. No obstante, es importante tener en cuenta el carácter Provisional de este Gobierno, acorde al contexto de crisis institucional y económico-social que caracterizó el período.

Menem, el que aparecía en la representación colectiva como el gobernante que más los utilizó, en términos relativos y comparativos no parecen tantos si se tiene en cuenta que para 10 años de gobierno (no nos olvidemos que tuvo un primer período de 6 años como lo prescribía la Constitución antes de ser reformada y un segundo período de cuatro años) emitió 545, a razón de 54 por año, y Kirchner para 4 y siete meses promulgó 238, a razón de 59 por año y Duhalde en un año y cinco meses, 161. Sea como fuere el cálculo, se demuestra que históricamente los Ejecutivos de Menem en adelante han abusado de la prerrogativa excepcional. Compárese con los emitidos por Alfonsín, que sólo fueron 11, para cinco años y medio de gobierno, a razón de 5 por año.

VI. ¿Concentración del Poder y/o falta de cohesión política e ineficiencia en el Congreso?

Según George Tsebelis (1998) “un actor de veto” es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política” y también es “cualquier actor –institucional o partidario- que puede obstaculizar la adopción de una política”.

Desde esta perspectiva, en el sistema presidencial, el líder del Ejecutivo, como actor de veto institucional, puede contar con determinadas condiciones expresadas en leyes y constituciones, que califican aún más, su rol de veto: el veto mismo, los decretos, la exclusiva competencia en determinadas políticas, y la iniciativa presupuestaria extraordinaria.

Ahora bien, en el sistema presidencial, el Poder Legislativo Bicameral, se traduce en un actor de veto, en la medida que el accionar de una segunda Cámara puede, como revisora, retrasar la posibilidad de cualquier iniciativa. Asimismo, el bicameralismo supone, en un análisis de la toma de decisiones del sistema político, mayor cantidad de actores con capacidad de negociación.

No obstante, para evaluar el accionar del Legislativo también es necesario tener en cuenta, tanto el sistema de partidos y la fragmentación partidaria, como la distribución del poder al interior de ambas Cámaras.

Como mencionamos previamente, el cuerpo legislativo no sólo no logró la misma efectividad en el curso de las decisiones impulsadas internamente, sino que disminuyó su rol de actor de veto, en el sentido de Tsebelis, delegando capacidades legislativas al PEN.

Novaro (2003), sitúa la relación entre Nación y Provincias, en el centro de las dificultades institucionales que pudiera incidir en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, durante el Gobierno en estudio.

En este marco y con el objetivo de analizar la dificultad que sufrió el cuerpo legislativo en lograr consensos necesarios para promover con éxito su actividad, abordaremos como una de sus causas, la fragmentación del sistema de partidos en los últimos años.

Según un estudio realizado por la Cámara Nacional Electoral (2007) en el mes de Noviembre del 2007, se registraron 716 partidos reconocidos en todo el territorio nacional, de los cuales, sólo 42 fueron de orden nacional, mientras que 674 se registraron como fuerzas de distrito, que a su vez, en varios casos, lograron un reconocimiento institucional dentro del ámbito federal.

Otro aspecto de esta segunda interpretación incluiría el desempeño electoral de los partidos y su acceso al Poder Legislativo, es decir cómo se expresa dicha fragmentación al interior del Parlamento.

En cuanto a la distribución se puede ver que la Cámara de Diputados estuvo conformada por 45 bloques, mientras que la Cámara de Senadores por 16. Al respecto y dando cuenta de la fragmentación del sistema de partidos, observamos que de los 45 bloques que integran la Cámara Baja, 27 son unipersonales, 8 Bloques están compuestos por 2 o 3 legisladores, mientras que otros 8 Bloques, por 4 o 6 legisladores.

De esta manera, si interpretamos que la multiplicidad de Bloques responde a bajos niveles de lealtad partidaria y a una alta volatilidad en la pertenencia política, interpretamos que la fragmentación jugó en contra de la cohesión política y del espíritu de cuerpo necesario para funcionar como “actor de veto” y viabilizar con éxito las medidas tendientes a sobrellevar la crisis, sobre la que debió construir la gobernabilidad el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, del análisis realizado surge que en el contexto de creciente fragmentación político-partidaria, el peronismo se posicionó como dominante y no obstante su fraccionamiento interno, incrementó la posibilidad de coaliciones como las que se observa a través de la constitución de interbloques que tienen como cabeza a una fuerza surgida del peronismo.

VII. Conclusiones

El sistema político argentino desde 1994 reforzó su fuerte carácter presidencialista, histórico, con la incorporación de los DNU, debilitando el sistema de Frenos y Contrapesos. En los últimos años, la utilización de los

DNU en materia de legislación, ha fortalecido no solamente al sistema presidencial sino que ha contribuido a una mayor concentración del poder, que de suyo implica un debilitamiento del Congreso. No obstante cabe señalar, como se ha mostrado en el desarrollo del trabajo, que podrían existir razones para explicar la ineficiencia de los legisladores, dada las interpretaciones que se efectuaron.

El control político parlamentario acerca de la validez y legitimidad de los DNU no ha sido tal, por lo menos hasta la creación de la Comisión Bicameral Permanente y después de la creación de ésta, en la mayoría de los casos no se ha efectuado en el lapso establecido, por lo que libremente podemos afirmar que el control político “inter-órgano” para salvaguardar las zonas de reserva exclusiva del legislativo, ha carecido de la oportunidad y eficiencia necesaria en el sentido de lo que conocemos como “frenos y contrapesos”. Si bien es cierto que en algunos de los DNU se pudo haber acreditado la “necesidad” no ha corrido con la misma suerte la acreditación de la “urgencia”, requerida por la Constitución Nacional.

Paralelamente se observó que en ningún momento del período en estudio 2003/2007 hubo parálisis institucional parlamentaria. Una cosa es no lograr fácilmente el consenso de los diferentes grupos políticos en el Congreso y otra muy distinta es hablar, de imposibilidad de reunir al Congreso para su funcionamiento. Adicionalmente, recordemos el papel central que jugaron los Presidentes de las Comisiones, siempre del partido oficial, en el tratado de las leyes.

Del estudio realizado se desprende que, el juego de frenos y contrapesos propio del republicanismo establecido en la Constitución Nacional, exige la conformación de un Congreso cohesionado que pueda dar respuesta como cuerpo a través del debate, la discusión y el consenso. La fragmentación demostrada, permitió la concentración del Ejecutivo en una doble función, la de administrador y ferviente legislador.

Respecto al estudio realizado sobre las materias reguladas por los DNU, es importante destacar la persistente voluntad política en la resolución de conflictos sociales o en la formación de políticas en beneficio de la “Cuestión social”, lo cual constituyó la traducción de un discurso político de reconstrucción, que sin lugar a dudas, brindó con ello un grado de legitimidad política imposible de pensar a tenor del 22% de los votos, con que asumió la presidencia.

Finalmente, son responsables de la baja institucionalidad el Ejecutivo y el Legislativo, pero debemos señalar con rigurosidad que el Poder Administrador, ha actuado dentro de la institucionalidad, sin embargo el Poder Legislativo no ha actuado conforme a su obligación constitucional.

Bibliografía selectiva

Bidart Campos, Germán, (2001) Los decretos de necesidad y urgencia, en *La Ley*, Ciudad de Buenos Aires.

Dalla Via, Alberto Ricardo, (2007) *Las reformas constitucionales provinciales y la territorialización de la política*, ponencia presentada en el XVIII Encuentro Argentino de profesores de Derecho Constitucional.

Gargarella, Roberto, (2004) *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Loewenstein, Karl, (1976) *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, España.

Mainwaring, Scott y SHUGART, Matthew, (comps) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Mecle, Elina Susana, *Sociedad y Estado. Recorrido histórico y escenarios actuales*, (2006) Proyecto Editorial, Buenos Aires.

Navarro, Mario, (2003) *“Relaciones federales, provincialización de la política”*, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política.

Neri, Daiana y otro, (2006) *“Hacer presente al pueblo argentino en toda su diversidad”* en MECLE, Elina Susana, *Sociedad y Estado. Recorrido histórico y escenarios actuales*, Proyecto Editorial, Buenos Aires.

Novaro, Marcos, (2003) *“El sistema político argentino frente a las elecciones”*, en Revista electrónica de crítica social: *Argumentos*, Buenos Aires.

Perez Hualde, Alejandro (1995), *Derecho Constitucional de la reforma de 1994-II*, Depalma. Buenos Aires.

Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral *“Datos sobre el Sistema de Partidos”*, Buenos Aires, 2007.

Tsebelis, George, (1998) *“La toma de decisiones en los sistemas políticos”*, en Saiegh s. y Tomassi M., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.

Fuentes

- Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.
- Sistema Argentino de Informática Jurídica
- Ministerio del Interior de la Nación.
- Cámara Nacional Electoral



Calidad Institucional: Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Dra. Elina Mecle

Cantidad de leyes sancionadas en el período 2003-2007, según qué Órgano las inició.

AÑOS	ORIGEN EJECUTIVO	ORIGEN DIPUTADOS	ORIGEN SENADORES	CANTIDAD TOTAL
2003	65 / 45%	47 / 32%	34 / 23%	146 / 100%
2004	55 / 39%	51 / 36%	36 / 25%	142 / 100%
2005	22 / 34%	26 / 40%	17 / 26%	65 / 100%
2006	65 / 47%	34 / 24%	40 / 29%	139 / 100%
2007	22 / 54%	9 / 29%	4 / 17%	35 / 100%
TOTAL	229	167	131	527

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.



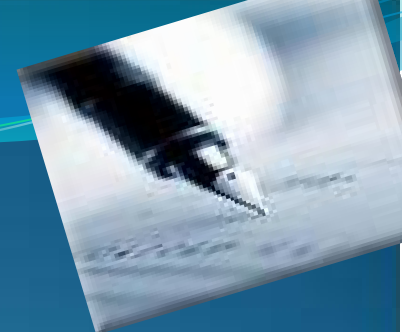
Cantidad de Proyectos de ley presentados y su relación con los sancionados



AÑO	ORIGEN EN PEN presentados / sancionados	ORIGEN EN DIPUTADOS presentados / sancionados	ORIGEN EN SENADORES presentados / sancionados	CANTIDAD TOTAL presentados / sancionados
2003	76 / 65	2288 / 47	768 / 34	3132 / 146
2004	77 / 55	3422 / 51	1143 / 36	4642 / 142
2005	55 / 22	1735 / 26	797 / 17	2587 / 65
2006	82 / 65	3560 / 34	1355 / 40	4997 / 139
2007	82 / 22	1560 / 9	867 / 4	2509 / 35
TOTAL	372 / 229	12565 / 167	4930 / 131	17867 / 527

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria

Cantidad de Proyectos presentados por el PEN a cada Cámara y aprobados



AÑO	PRESENTADOS EN DIPUTADOS	APROBADOS	PRESENTADOS EN SENADORES	APROBADOS
2003	32	18	44	39
2004	28	18	49	31
2005	21	11	34	22
2006	20	8	62	32
2007	15	15	39	10
TOTAL	125	70	247	134

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Cantidad de leyes con veto total y parcial



AÑO	VETO TOTAL	VETO PARCIAL
2003	4	5
2004	8	8
2005		4
2006		2
2007	1	5
TOTAL	13	24

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria

Cantidad de leyes con Promulgación Parcial



AÑO	PROMULGACION PARCIAL
2003	5
2004	8
2005	4
2006	2
2007	5
TOTAL	24

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Cantidad de DNU y Decretos realizados bajo las Facultades Delegadas



AÑOS	DNU	FACULTADES DELEGADAS
2003	48	23
2004	65	9
2005	47	7
2006	58	11
2007	20	10
TOTAL	238	60

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Vocación legisferante en la Administración 2003-2007

PODER EJECUTIVO		
Atribuciones	Tipo de Norma	Cantidad
Propias	Leyes iniciadas	229
Propias	Veto parciales y totales	37
Excepcionales	Decretos de N. y U.	238
Excepcionales	Decretos por Facultades D.	60
Excepcionales	Promulgación Parcial	24
Totales		588

Fuente: *Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria*

Decretos de Necesidad y Urgencia

Año 2003



Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	21	43.75%
Administrativos	12	25%
Modificación al presupuesto	8	16.6%
Sistema financiero	2	4.1%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	4	8.3%
Comerciales	1	2%
TOTAL	48	

Decretos de Necesidad y Urgencia Año 2004



Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	30	46%
Administrativos	19	29%
Modificación al presupuesto	10	15%
Sistema financiero	3	4.6%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	3	4.6%
Comerciales	...	...
TOTAL	65	

Decretos de Necesidad y Urgencia Año 2005



Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	20	42.5%
Administrativos	12	25.5%
Modificación al presupuesto	5	10.6%
Sistema financiero	5	10.6%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	4	8.5%
Comerciales	1	2.12%
TOTAL	47	

Decretos de Necesidad y Urgencia

Año 2006

Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	39	67%
Administrativos	10	17%
Modificación al presupuesto	8	13%
Sistema financiero	...	...
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	1	1.72%
Comerciales	...	...
TOTAL	58	

Decretos de Necesidad y Urgencia Año 2007



Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	15	75%
Administrativos	1	5%
Modificación al presupuesto	3	15%
Sistema financiero	...	...
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	...	...
Comerciales	1	5%
TOTAL	20 *	

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008, se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

Categorías de DNU del Total del Período 2003 - 2007

CATEGORÍAS	Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007		TOTAL PERÍODO	
	DNU	%	DNU	%	DNU	%	DN U	%	DNU	%	DNU	%
Cuestiones Sociales	21	43.7%	30	46%	20	45.5%	39	67%	15	75%	125	52.5%
Administrativos	12	25%	19	29%	12	25.5%	10	17%	1	5%	54	22.6%
Modificación al presupuesto	8	16.6%	10	15%	5	10.6%	8	13%	3	15%	34	14%
Sistema financiero	4	4%	2	4.6%	5	10.6%	...	...	...	...	11	4.6%
Cuest. Prov. Prom. Ind.	2	8.3%	3	4.6%	4	8.5%	1	1.72	...	...	10	4.2%
Comercio	1	2%	...	...	1	2%	...	...	1	5%	3	1.2%
TOTAL	48		65		47		58		20*		238	

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008, se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

DNU referidos a Cuestiones Sociales

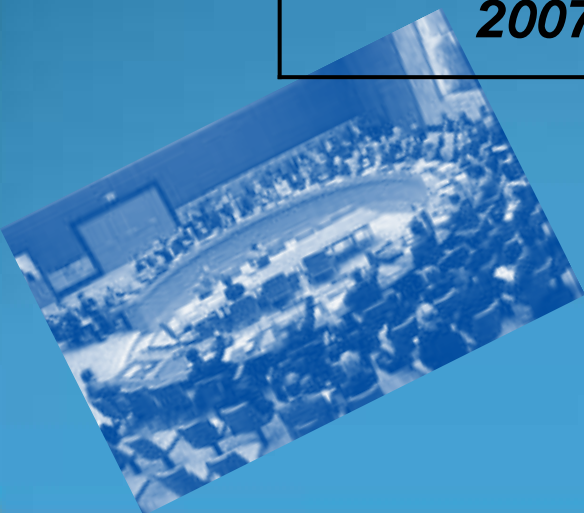
Desagregación por tema

Categorías	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*	Total Período
Salario	3	5	10	35	11	64
Educación	1	1	...	...	2	4
Previsión Social	5	8	6	1	2	22
Empleo	3	4	3	3	...	13
Subsidios, Planes Sociales, Pensiones	4	6	1	...	...	11
Cultura	...	1	...	...	...	1
Ciencia y Técnica	...	...	...	...	...	...
Emergencia Social	3	2	...	...	...	5
Salud	2	1	...	...	...	3
Minoridad	...	2	...	...	...	2
Total	21	30	20	39	15	125

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008, se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

Desempeño de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo que controla DNU, Facultades Delegadas y Promulgación Parcial

AÑO	REUNIONES <i>Desde el 01/10/06 al 10/12/07</i>
2006	8
2007	20





Perspectiva histórica del uso de los DNU por parte del PEN a partir de 1853

GOBIERNOS	CANTIDAD DE AÑOS	CANTIDAD DE DNU
1853/1976	123	19
1983/1989: ALFONSIN	5 y seis meses	11
1989/1999: MENEM	10	545
2000/2001: DE LA RUA	2	76
2002/2003: DUHALDE	1 y 5 meses	161
2003/2007: KIRCHNER	4 y 7 meses	238

Fuente: *Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.*