

# El control parlamentario en el ordenamiento jurídico argentino

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN. II. INSTRUMENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO. 1. EXPLICACIONES E INFORMES DE LOS MINISTROS. INTERPELACIONES. 2. PEDIDOS DE INFORMES. 3. COMISIONES INVESTIGADORAS. 4. LAS COMISIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL. 5. PARTICULAR CASO DEL JEFE DE GABINETE. 5.1. *Informe mensual*. 5.2. *Moción de censura*. 6. NUEVAS MATERIAS SUJETAS A CONTROL: EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL EJERCICIO DE FACULTADES LEGISLATIVAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO. 6.1. *Decretos de necesidad y urgencia*. 6.2. *Delegaciones legislativas*. III. VISIÓN DESDE UN CONCEPTO AMPLIO DEL CONTROL PARLAMENTARIO. IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución argentina ha adoptado la forma republicana de gobierno y, siguiendo en gran parte a la Constitución norteamericana, nos rige un sistema presidencialista que ha sido catalogado por algunos como «fuerte» y dotado de cierta supremacía sobre los otros poderes<sup>1</sup>.

En esta estructura de poder, entendemos al control parlamentario como un control político, en el cual se ha destacado como nota característica la voluntariedad de su puesta en marcha y del contenido del con-

---

<sup>1</sup> Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Kapelusz, año 1994, pp. 243 y 244. Precisamente en razón de tales observaciones, la reforma constitucional del año 1994 procuró «atenuar el sistema presidencialista» mediante la incorporación de algunas disposiciones, finalidad que no es propósito de este trabajo verificar si se consiguió (Ley 24309, art. 2.º, Núcleo de Coincidencias Básicas, apartado A).

trol mismo<sup>2</sup>. Cabe añadir que el control parlamentario puede derivar o no en una sanción directa e inmediata al gobierno<sup>3</sup>, a través de la consiguiente imputación de responsabilidad política, pero ésta no es su fin último, debido a que podemos estar ante un supuesto de sanción mediata o de responsabilidad política difusa<sup>4</sup>. En un sistema presidencialista como el argentino, se manifiestan estériles las discusiones generadas en la doctrina europea con relación a la obligatoriedad o no de sanción para que medie actividad de control. En efecto, en modo alguno el ejercicio de interpelaciones, preguntas o pedidos de informes puede derivar en una moción de censura, la caída de un gobierno o la remoción de un gabinete<sup>5</sup>.

En definitiva, a lo largo del presente trabajo vamos a observar que en el sistema normativo argentino, integrado por el texto constitucional y los reglamentos de sendas Cámaras del Congreso, se han incorporado instrumentos clásicos del control parlamentario vinculados a una visión tradicional de esa función del legislador, a la par de otras herramientas que permiten sostener hoy la posibilidad del ejercicio de un control parlamentario en sentido amplio, en el que se trabaja —al menos— con la esperanza de una sanción<sup>6</sup>.

El control parlamentario ha tenido una significativa evolución desde la instauración del Parlamento inglés en el siglo XVIII, como un cla-

<sup>2</sup> Manuel ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder*, Ed. Ciudad Argentina, año 1995, pp. 155 y 156.

<sup>3</sup> Nos apartamos así de autores, como GARCÍA MORILLO, que pretenden que el control parlamentario es control jurídico, y para eludir la crítica de la falta de sanciones en casos de interpelaciones y preguntas sostienen que el control es la mera actividad de constatación pero no comprende la parte de responsabilidad política o aplicación de la sanción (*El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, año 1985, citado por Manuel ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder*, Ed. Ciudad Argentina, año 1995, pp. 158 y ss.)

<sup>4</sup> PAREJO ALFONSO concluye en que se trata de una verdadera función, definible como actividad de confrontación o comprobación (con emisión de un juicio con arreglo a un criterio) que un ente u órgano realiza respecto de la actividad de otro y que conlleva (sobre la base del juicio emitido) la adopción de una medida (de contenido y alcance diverso), con producción de los consecuentes efectos también diversos (Luciano PAREJO ALFONSO, «El control del poder público en la Constitución Española», en *El Derecho Constitucional del siglo XXI: Diagnóstico y perspectivas*, Ediar, año 2000, p. 222).

<sup>5</sup> El Congreso argentino, si bien es cierto que tiene la posibilidad de destituir al Presidente de la Nación y a sus ministros mediante el procedimiento de juicio político (impeachment) por mal desempeño o comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, no lo es menos que no puede removerlos por meras valoraciones políticas o por no compartir el plan de gobierno. La doctrina constitucional ha reiterado la particularidad de nuestro sistema por tomar el presidencialismo norteamericano, pero prever que el Presidente sea asistido no por «secretarios», sino por ministros que, si bien no tienen la vinculación con las Cámaras propia de los sistemas parlamentarios, de todos modos pueden ser convocados a brindar cierto tipo de informes, tal como expondremos a continuación.

<sup>6</sup> Francisco RUBIO LLORENTE, *La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, año 1997, pp. 243 y ss.

ro contenedor, confrontador y controlador de omnímodo poder real, hasta nuestros días, en los que la estructura parlamentaria por bloques y el sistema de partidos políticos han desvirtuado, salvo insólitas excepciones, el alcance del control del Parlamento o Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo y de sus actos. En efecto, la historia ha puesto en evidencia que en los sistemas democráticos media identidad entre el partido político gobernante y los bloques mayoritarios del Parlamento, hallándose sumamente limitada la voluntad de control de los últimos con relación al primero, habida cuenta que responden a los mismos líderes políticos, cuando no es el líder partidario el propio Presidente<sup>7</sup>.

Esta situación ha llevado a considerar el principio de separación de poderes desde una perspectiva diferente de la tradicional, habida cuenta que las garantías preservadas originariamente por el control del Legislativo sobre el Ejecutivo han pasado a protegerse mediante el control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría parlamentaria. El Parlamento ha perdido así el papel de principal controlador de la actividad del gobierno<sup>8</sup>.

En suma, adoptamos la definición de control parlamentario elaborada por MORA-DONATTO: «El control parlamentario debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> En tal sentido se ha observado la producción de un nuevo dualismo funcional, que contempla como polos de la relación de control, por un lado, a los partidos de la minoría que se expresan en la oposición parlamentaria y, por otro, al partido de la mayoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la mayoría parlamentaria y en el gobierno. Giuseppe DE VERGOTTINI, *Derecho constitucional comparado*, Espasa Universitaria, año 1983, p. 257, citado por Miguel Ángel EKMEKDJIAN, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, Depalma, año 2000, p. 699.

<sup>8</sup> DE VERGOTTINI considera que la simbiosis entre Parlamento y gobierno, y la consiguiente falta de control hacia este último, responde a que las lealtades partidarias y de bloques enervan las funciones de frenos y contrapesos recíprocos que deben tener los órganos legislativo y ejecutivo. A similares conclusiones llegaba LOEWENSTEIN cuando al analizar el parlamentarismo europeo, entendía que se había producido una integración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, dotando a la llamada separación de poderes de un significado distinto, reduciéndola a una división del trabajo mediante el cumplimiento de determinadas funciones por parte de cada órgano del Estado, y reemplazándola por el teorema del control. El autor sustituye las tres funciones clásicas del poder por las de: determinación de la decisión conformadora o fundamental, ejecución de la decisión y control político de ella (Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, año 1979, pp. 55 62 y ss.).

<sup>9</sup> Cecilia MORA-DONATTO, «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario», en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Publicado en el sitio: [www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/4/art/art4.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/4/art/art4.htm).

## II. INSTRUMENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Desde la perspectiva de un concepto amplio de control parlamentario, enunciaremos los instrumentos previstos en la Constitución y las disposiciones reglamentarias, y analizaremos con particular detenimiento aquellos que fueron incorporados con la reforma constitucional del año 1994<sup>10</sup>. Entre los denominados instrumentos clásicos o tradicionales de control, cabe destacar:

### 1. EXPLICACIONES E INFORMES DE LOS MINISTROS. INTERPELACIONES

Se considera un privilegio colectivo de las Cámaras del Congreso argentino la atribución, prevista en el artículo 71 de la Constitución Nacional, por la que cada una de ellas puede «hacer venir» a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. Esta facultad ha sido señalada como una nota peculiar que tiñe a nuestro sistema presidencialista con un elemento más propio del parlamentarismo europeo. Sin embargo, cabe destacar que los tratadistas han cuestionado la reiterada asimilación de esta facultad con una interpelación, basándose sustancialmente en la diferente consecuencia de un mecanismo de control y otro<sup>11</sup>. Aun cuando a las cámaras no les satisfagan las explicaciones brindadas por el ministro citado, éstas no podrán promover su remoción a través de la aprobación de una moción de censura<sup>12</sup>. Aunque la Constitución no

<sup>10</sup> Señalamos, de todos modos, que en cabeza del Poder Legislativo reside el *control financiero* [de acuerdo con el artículo 75, es atribución del Congreso: a) contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (inciso 4); b) arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (inciso 7); c) fijar anualmente, contemplando criterios objetivos de reparto, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, y aprobar o desechar la cuenta de inversión (inciso 8); el *control de los poderes de guerra* y de la *política exterior* [en el artículo 75, incisos 25 y 26, se atribuye al Congreso la potestad de autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz, o para ordenar represalias y establecer reglamentos para las presas; asimismo, pese a que el Presidente es el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación (art. 99, inciso 12), el Congreso es quien debe fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar normas para su organización y gobierno (art. 75, inciso 27), a la vez que sólo él puede permitir el ingreso de tropas extranjeras en territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él (inciso 28); en el artículo 75, inciso 22, se faculta al Congreso a aprobar los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede]; a los que debemos sumarle el control de carácter institucional.

<sup>11</sup> Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*, tomo II, J. Lajouane & Cía. Editores, año 1931, p. 522.

<sup>12</sup> Excluimos de esta afirmación al Jefe de Gabinete de Ministros, figura incorporada tras la reforma constitucional del año 1994, el cual sí es pasible de una moción de censura y remoción por parte del Congreso, tal como expondremos a continuación.

emplea el término interpelación con relación a los ministros, a diferencia del tratamiento que, le da a la figura del Jefe de Gabinete (art. 101), cabe señalar que en la práctica parlamentaria, nuestros legisladores califican asiduamente la convocatoria del ministro a las Cámaras como una interpelación, e incluso las disposiciones reglamentarias incorporan la expresión de diputado o senador «interpelante»<sup>13</sup>.

Con relación a la utilidad o eficacia de las llamadas interpelaciones, desde los albores de nuestro sistema democrático encontramos expresiones críticas<sup>14</sup>, llegándose a sostener que son poco fructíferas e inconducentes, por no estar animadas por un genuino propósito informativo, sino más bien encaminarse a un cuestionamiento a la gestión del Poder Ejecutivo, y por la carencia de resultados<sup>15</sup>.

## 2. PEDIDOS DE INFORMES

Esta herramienta de información y control, tan empleada por el Congreso, se ha instalado en la práctica parlamentaria, como derivación de los llamados poderes implícitos de éste, en base a los cuales puede hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes que se le han otorgado en la Constitución<sup>16</sup>. También podrá argumentarse que si las Cámaras pueden hacer venir a su sala a un ministro del Poder Ejecutivo para que brinde las explicaciones e informes que se estimen convenientes, con mayor razón aún, podrían pedirle una explicación por escrito de los asuntos de su interés<sup>17</sup>.

Se trata de un instrumento de control sumamente utilizado por los congresistas<sup>18</sup>, aun cuando el nivel de las respuestas proporcionadas por

<sup>13</sup> Conf. artículos 214 y 183 de los Reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Diputados, respectivamente.

<sup>14</sup> «Ninguna de ellas [por las interpelaciones] ha producido hasta ahora resultado práctico, cuando más han servido para exacerbar los ánimos y las pasiones, exhibir la elocuencia de los representantes y las argucias y habilidades del ministerio» (Lucio V. LÓPEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, año 1891, p. 199). En el mismo sentido, Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN las ha tachado de inocuas y contraproducentes. (*op. cit.*, p. 522).

<sup>15</sup> Néstor Pedro SAGÜÉS, *Elementos de Derecho Constitucional*, tomo I, Editorial Astrea, año 1997, p. 405.

<sup>16</sup> Artículo 75, inciso 32, del texto constitucional vigente.

<sup>17</sup> Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Kapelusz, año 1944, p. 253.

<sup>18</sup> A modo de ejemplo, señalamos que, en los dos últimos períodos parlamentarios (120 y 121), en la Cámara de Senadores se han presentado 1.097 pedidos de informes, resultando aprobados por el pleno 679 de ellos, y en la Cámara de Diputados ingresaron 2.055, aprobándose 810 (fuente: Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados).

los órganos del gobierno y el tiempo que se toman para remitirlas han suscitado la queja e insatisfacción de los legisladores<sup>19</sup>.

### 3. COMISIONES INVESTIGADORAS

Este instrumento clásico de control parlamentario no tuvo consagración constitucional expresa. Sin embargo, es mayoritaria la doctrina que considera la potestad investigadora de las Cámaras como uno de sus poderes implícitos<sup>20</sup>, y con ese temperamento los Reglamentos de las Cámaras han incorporado a las comisiones investigadoras parlamentarias. Pese a haber constituido una recurrente herramienta de control, aunque con vaivenes en cuanto a su sana utilización<sup>21</sup>, cierto es que las numerosas iniciativas presentadas con el fin de reglamentar sus facultades y competencia han sido estériles, caducando en una y otra Cámara, aun en supuestos en que medió sanción de uno de los plenos<sup>22</sup>. La gran limitación de estas comisiones en el desarrollo de la investigación que les es encomendada está en el alcance de sus competencias. La ausencia de ley reglamentaria derivó en más de una descalificación en sede judicial cuando se dispusieron allanamientos a propiedad privada o secuestros de documentación, por entender los tribunales que se había obrado en franca violación del artículo 18 de la Carta Magna<sup>23</sup>, interpretación compartida por la doctrina.

<sup>19</sup> Al punto de sancionarse en el año 1992, la Ley 24157, mediante la que se pretendió establecer un plazo de veinte días hábiles administrativos para que el Ejecutivo contestara los informes. Esta norma fue vetada totalmente por el Presidente, sin que el Congreso insistiera en su sanción.

<sup>20</sup> Acordados expresamente en el artículo 75, inciso 32, de la Constitución Nacional.

<sup>21</sup> Algunas han sido calificadas como generadoras de resultados beneficiosos, en tanto que otras merecieron el calificativo de «lamentable memoria»; conf. Miguel Ángel EKMEKDJIAN, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, Depalma, año 2000, p. 688.

<sup>22</sup> Baste recordar el proyecto aprobado por el Senado el 13 de septiembre de 1984 que reglamentaba con amplitud las facultades de las comisiones; o el sancionado por la Cámara de Diputados y que ingresara al Senado el 24 de abril de 1997 (Expte. CD 27/97), que —aunque un poco más moderado— tampoco logró ser ley.

<sup>23</sup> El artículo 18 de la Constitución argentina garantiza la inviolabilidad del domicilio y de los papeles privados y establece que sólo mediante una ley se puede precisar en qué casos y con qué justificativo se puede proceder a su allanamiento y ocupación. Algunos de los más célebres precedentes jurisprudenciales en el sentido expuesto son: sentencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Federal, Criminal y Correccional n.º 3, de la Capital Federal, del 10 de septiembre de 1984 (publicada en *El Derecho*, 110:462); la sentencia de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional, Sala I, del 16 de agosto de 1988 (publicada en *El Derecho*, 129:511, y la sentencia de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional, Sala II, del 30 de octubre de 1984 (publicada en *La Ley*, 1984-D:550, y en *El Derecho*, 111:329). Fuente: *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, comentado por Guillermo Carlos Schinelli, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación, año 1996, pp. 242-243.

De todos modos, las circunstancias expuestas no han impedido el empleo de estos medios de control, registrándose que en el período de 1983 a 1998, sólo en la Cámara de Diputados, se crearon trece comisiones investigadoras<sup>24</sup>.

#### 4. LAS COMISIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Hay otro tipo de comisiones especiales que son de interés para la temática que nos ocupa. El Congreso ha sido proclive a encomendar a comisiones parlamentarias *ad-hoc* el seguimiento y control del Poder Ejecutivo en lo referente al cumplimiento de determinadas normas<sup>25</sup>. Pero también se ha puesto de manifiesto que la euforia pro-seguimiento de la ejecución de las leyes que él sanciona tiene una vigencia limitada. A tal punto se comprueba este fenómeno que del estudio sobre los 13 órganos creados desde diciembre de 1993 a diciembre de 2003, actualmente ninguno se encuentra constituido; dos de ellos se integraron pero nunca se constituyeron, y, finalmente, en otros seis casos, ni siquiera llegaron a integrarse<sup>26</sup>.

#### 5. PARTICULAR CASO DEL JEFE DE GABINETE

Hemos hecho referencia a la incorporación de esta figura novedosa en nuestro ordenamiento constitucional, en razón de que con ella se han introducido importantes matices en algunos de los instrumentos tradicionales del control parlamentario. En efecto, estamos ante un ministro con facultades que lo convierten en un *primus inter pares* y justifican otorgarle una jerarquía superior<sup>27</sup>; pero evidentemente que esta

<sup>24</sup> Guillermo MOLINELLI, Alejandra PALANZA y Gisela SIN, *Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina*. Temas Grupo Editorial, año 1999, pp. 511 y 512.

<sup>25</sup> Estos órganos se han caracterizado por tener una misión de monitoreo de la adecuada ejecución de una determinada ley, entre cuyas disposiciones figura su creación; actúan como nexo o enlace entre el Congreso y otros organismos del Estado y tienen funciones específicas detalladas en la norma que los establece (se consigna que la información referida a estas comisiones se encuentra actualizada al 23 de septiembre de 2003).

<sup>26</sup> Los propios legisladores argentinos se han manifestado de acuerdo con que las comisiones de control han cumplido históricamente un rol secundario debido a la falta de información relevante y por el predominio de acuerdos políticos sobre el proceso de investigación y control en sí (Encuesta realizada para el Institut Für Iberoamerika-Kunde –Hamburgo–, «Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta», a cargo de Mariana LLANOS, año 2003, p. 22).

<sup>27</sup> Compartimos en este tema las conclusiones del Dictamen elaborado por el Jefe de Gabinete de Asesores del Ministro de Justicia de la Nación, Dr. Julio R. COMADIRA, con relación a las facultades del Jefe de Gabinete para resolver recursos jerárquicos contra actos emanados originariamente de los ministros, publicado en *Revista Régimen de la Administración Pública*, n.º 234, pp. 33 y ss.

distinción se vincula también con su rol de nexo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, lo que le genera responsabilidad política ante el Congreso. En lo que aquí respecta, nos interesa destacar lo dispuesto por el artículo 101 de la Norma Fundamental:

### 5.1. *Informe mensual*

El Jefe de Gabinete debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71<sup>28</sup>.

Es interesante observar la evolución reglamentaria verificada en el Senado con relación a estas visitas o informes mensuales del Jefe de Gabinete. Podemos distinguir, pues, dos etapas. La primera, caracterizada por una constante presencia del Jefe de Gabinete y un alto nivel de cumplimiento de este «trámite» constitucional<sup>29</sup>, que, tras algunos años de vigencia, suscitó diversas quejas entre los legisladores. Esta situación fue decantando y tras un primer intento fallido por modificar el Reglamento de la Cámara de Senadores<sup>30</sup>, finalmente, esto se logró en el año 2000, acordándose, entre otras, las siguientes reformas<sup>31</sup>: a) se le quitó al Jefe de Gabinete la exclusividad en la determinación del tema a desarrollar en su exposición, pudiendo los bloques parlamentarios hacerle llegar requerimientos, informes o ampliaciones tanto sobre los temas propuestos por el Jefe de Gabinete como sobre los que proponga la Cámara; b) el plenario de labor parlamentaria fue facultado para introducir tres temas adicionales al propuesto, e inclusive se le atribuyó la posibilidad de incorporar como tema nuevo un hecho de gravedad institucional, hasta el momento de inicio de la sesión informativa; c) se obligó al Jefe de Gabinete a remitir su informe y las respuestas a los re-

---

<sup>28</sup> La expresión «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71» podría permitir interpretar que el constituyente del año 94 ratificó el concepto de que en el artículo 71 sólo se piden informes y explicaciones, pero en modo alguno se pretende una interpelación de los ministros del Poder Ejecutivo. Circunstancia ésta que se vería reforzada porque en la norma se hace referencia a continuación a la posibilidad de que el Jefe de Gabinete sea interpelado.

<sup>29</sup> Cabe recordar que, hasta diciembre de 1999, la Jefatura de Gabinete de Ministros había presentado veinte informes ante la Cámara de Diputados. Dos informes fueron brindados por el Dr. Eduardo Bauzá y los dieciocho restantes estuvieron a cargo del Ing. Jorge Rodríguez. De estos últimos, diez se presentaron en sesiones informativas que se llevaron a cabo, mientras que ocho fracasaron por falta de quórum, esto es, el entonces Jefe de Gabinete de Ministros asistió, pero la Cámara *decidió* no sesionar.

<sup>30</sup> Consultar los proyectos presentados sobre la materia por distintos senadores: Expte. S. 2009/96 (Fernández de Kirchner); Expte. S. 2068/96 (Berhongaray); Expte. S. 1999/96 (Romero Feris).

<sup>31</sup> A tal efecto se siguió el proyecto ingresado como Expte. S. 2429/2000 (Yoma).

querimientos puntuales de los legisladores por escrito, y con dos días hábiles previos a la sesión especial<sup>32</sup>.

La segunda etapa, cuyo inicio podría fijarse al momento de la implementación de las reformas descritas, si bien es cierto que dotó a las sesiones informativas de mayor dinamismo, no lo es menos que se caracterizó por un notable incumplimiento por parte del Jefe de Gabinete de turno en lo referente a su presencia mensual ante las Cámaras, y por el aparente desinterés de los legisladores en dedicar su tiempo a escuchar el referido informe<sup>33</sup>. Ello no obstante, cabe destacar que la desidia no llegó a frenar la gran cantidad de preguntas que los legisladores requieren por escrito previamente, en las que se destaca una absoluta diversidad de intereses e inquietudes, y poniéndose de manifiesto, en el caso de los senadores, la representación que cada uno de ellos ejerce respecto de sus provincias. En suma, esta circunstancia nos permite aventurar que, tal vez, el interés por la sesión termina cuando el legislador ha logrado tener en su poder la información que oportunamente requirió por escrito, y comienza cuando ésta no lo satisface.

En base a lo expresado, se advierte que han quedado relativizadas las esperanzadas voces que, tras la reforma constitucional, auspiciaban que esta atribución a cargo del Jefe de Gabinete contribuiría al logro de una fluida relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y a un mayor equilibrio entre ambos, fortaleciéndose el Poder Legislativo por medio de los informes mensuales<sup>34</sup>.

## 5.2. *Moción de censura*

Entre las pinceladas de corte parlamentario que la reforma del año 1994 introdujo en la Constitución argentina se encuentra la moción de

<sup>32</sup> Artículo 215 del Reglamento del H. Senado de la Nación.

<sup>33</sup> En el año 2000, a diferencia de lo ocurrido en la Cámara de Senadores, donde se registraron dos asistencias en el período de sesiones ordinarias, la única visita que se registró en la Cámara baja, fue la celebrada el 24 de agosto. Desde esa fecha, y sin que se haya brindado explicación alguna, el Jefe de Gabinete no asistió a brindar sus informes, incumpliendo sus notificadas asistencias del 23 de noviembre de 2000 y del 18 de abril de 2001. Por lo demás, durante los primeros ocho meses del año 2002, el informe mensual se realizó sólo dos veces en el Senado y la segunda de ellas se limitó a la presentación del informe por escrito; en tanto que la Cámara de Diputados recibió sólo un informe por escrito al verse impedido de concurrir al recinto el Jefe de Gabinete. Durante el año 2003 se destaca que el actual Jefe de Gabinete sólo concurrió en una oportunidad a la Cámara de Senadores y presentó sendos informes por escrito ante el Senado y ante la Cámara de Diputados, con referencia a sesiones que no se llevaron a cabo.

<sup>34</sup> Alberto GARCÍA LEMA, «El Jefe de Gabinete y la Atenuación del sistema presidencialista», en *La Constitución Reformada: primer seminario sobre la reforma de 1994*, Ministerio del Interior, año 1996, p. 156, y Iván José María CULLEN, «Jefe de Gabinete», en *La Constitución Reformada: primer seminario sobre la reforma de 1994*, Ministerio del Interior, año 1996, p. 172.

censura y remoción del Jefe de Gabinete por disposición de las Cámaras del Congreso. En efecto, se establece que éste puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de ellas. Esta disposición deslinda tres etapas: la decisión de la interpelación, el voto de la moción de censura y la decisión de la remoción. Se generaron dudas acerca de las mayorías necesarias respecto de cada una de ellas<sup>35</sup>. En efecto, hay quienes han pretendido que la decisión de la interpelación se resuelva por mayoría absoluta de miembros presentes, tal como sucede con los pedidos de informes a los ministros del Poder Ejecutivo convocados en los términos del artículo 71, ya estudiado<sup>36</sup>, y que la exigencia de la votación calificada sea requerida a partir de la segunda etapa. Desde otro punto de vista, se ha propiciado que la mayoría especial se requiera para la decisión de la interpelación, porque se trata de una interpelación especial puesto que puede derivar en una moción de censura. Sin perjuicio de ello, es claro que también se exigirá la mayoría calificada para la votación de la censura en sí<sup>37</sup>. Ahora bien, qué ocurriría si se propusiera una interpelación en los términos del artículo 71 al Jefe de Gabinete, sin requerir mayorías especiales para su aprobación, y concluido el informe, de mediar descontento en las Cámaras, se pretendiera tratar una moción de censura, la que obviamente debería ser aprobada por mayorías calificadas. ¿Sería necesaria la convocatoria a otra interpelación en los términos del artículo 101 para poder, entonces sí, tratar la moción de censura? No parece una interpretación razonable; sin embargo, la letra de la Carta Magna no permite otra hermenéutica, y los Reglamentos de sendas Cámaras del Congreso tampoco aportan un criterio, puesto que no han abordado expresamente el tema.

Con respecto al efectivo ejercicio de esta atribución del Congreso, se advierte que desde el año 1995 hasta la fecha se han presentado 29 pedidos de interpelación al Jefe de Gabinete, en los términos del artículo 71 de la Constitución, y 11 pedidos de interpelación a los efectos de tratar una moción de censura, no habiendo prosperado ninguno de estos últimos<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Artículo 101 de la Constitución Nacional.

<sup>36</sup> Ver proyecto reglamentando el procedimiento de interpelación del Jefe de Gabinete para una moción de censura presentado por el Diputado Fernández Valoni (2012-D-03, de fecha 21 de mayo de 2003).

<sup>37</sup> Rodolfo Carlos BARRA, *El Jefe de Gabinete de Ministros en la Constitución Nacional*, Abeledo-Perrot, año 1995, pp. 68 a 71.

<sup>38</sup> Como dato ilustrativo del nivel de confrontación y control de las Cámaras con relación al Poder Ejecutivo, adviértase que de los 11 pedidos efectuados con el fin de promover una moción de censura, 9 tuvieron su origen en la Cámara de Diputados.

## 6. NUEVAS MATERIAS SUJETAS A CONTROL: EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL EJERCICIO DE FACULTADES LEGISLATIVAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO

El ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo no es novedoso en la historia institucional argentina<sup>39</sup>. Sin embargo, con la reforma de 1994 se incorporaron a la Constitución Nacional estos dos tipos de reglamentos, adoptándose el criterio de la jurisprudencia previa que había exigido en ambos supuestos una necesaria participación del Congreso<sup>40</sup>. En el caso de los decretos de necesidad y urgencia, a través de una posterior ratificación<sup>41</sup>, y para los delegados, en forma previa, con el dictado de una ley delegante en la que se consignarán las bases de la delegación o política legislativa a seguir.

En concreto, con relación al tema que nos ocupa, se destaca que en materia de decretos de necesidad y urgencia el constituyente derivó a una ley especial la regulación del trámite y los alcances de la intervención del Congreso; y con respecto al ejercicio de facultades delegadas, se previó que la misma Comisión Bicameral Permanente encargada de dictaminar sobre los primeros tuviera el control de los segundos. Lo cierto es que, transcurridos casi diez años desde la reforma, aún no ha sido sancionada la ley reglamentaria comentada<sup>42</sup>. Esta situación generó

<sup>39</sup> En el año 1872 la Corte Suprema de Justicia de la Nación comenzó a construir su jurisprudencia sobre decretos de necesidad y urgencia, con el caso «Crisólogo Andrade» (Fallos: 11:405), y en el año 1927 a perfilar los contornos de las delegaciones legislativas acordes a nuestro texto constitucional, con el caso «Delfino» (Fallos: 148:430).

<sup>40</sup> Artículo 99, inciso 3 *in fine*: «...El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso».

Artículo 100: «...Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: ...12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente».

<sup>41</sup> Un pormenorizado desarrollo del estado jurisprudencial y doctrinario de la cuestión previo a la reforma constitucional puede verse en el trabajo del profesor Julio R. COMADIRA, «Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional», en *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo y otros estudios*, Abeledo-Perrot, año 1996, cap. IX, pp. 251 y ss.

<sup>42</sup> Las Cámaras del Congreso se han dedicado a su estudio desde la sanción de la reforma constitucional. Las dificultades para la búsqueda de consenso respecto de determinados asuntos, como por ejemplo el efecto del silencio de las Cámaras, y la mayoría especial exigida por la Carta Magna para su aprobación, han llevado a que caducara sin tratamiento en la Cámara de Diputados una sanción del Senado (6 de diciembre de 1995 sobre el Orden del día 515/95) y perdieran estado parlamentario tres órdenes del día del Senado y uno de la Cámara de Diputados (Órdenes del día n.ºs 148/99, 1152/01 y 20/02, y 1949/01, respectivamente). Desde el 1 de marzo de 2003 se ha vuelto a fojas cero.

que, pese a la laguna normativa, la práctica parlamentaria desarrollara mecanismos de control alternativos.

### 6.1. *Decretos de necesidad y urgencia*

Se ha sostenido, en opinión que compartimos, que la Comisión Bicameral Permanente ya fue creada por la Constitución Nacional en sus artículos 99 y 100, siendo la única comisión parlamentaria que posee dicho rango<sup>43</sup>. De ser así, es erróneo pensar que se debe esperar el acuerdo y sanción de la ley especial para proceder a su integración y constitución. Sin embargo, pese a los beneficios que habría generado la aplicación de tal criterio<sup>44</sup>, los órganos parlamentarios han considerado que se trata de una comisión con funciones asignadas pero que no ha sido formalmente creada.

Hoy podemos decir que el Jefe de Gabinete ha cumplido con el mandato constitucional comunicando el dictado de estos decretos al Congreso. Ahora bien, con relación al control parlamentario, se advierte la falta de rigor y constancia en el tratamiento de estos decretos. En efecto, las Cámaras no optaron por realizar un control sistemático y pormenorizado de cada uno de ellos, limitándose a considerar sólo algunos, promoviendo su derogación, ratificación o modificación<sup>45</sup>.

En definitiva, el Poder Legislativo y —por qué no decirlo— también el Poder judicial, han legitimado la constitucionalidad de la vigencia de tales decretos, aun cuando no se haya dictado la ley reglamentaria exigida en la Constitución<sup>46</sup>. El Poder Ejecutivo argentino ha continuado dictando decretos de necesidad y urgencia, pese a la existencia de ciertas posturas extremas<sup>47</sup> que se manifestaron contrarias al ejercicio de estas

---

<sup>43</sup> Compartimos esta idea con Mario MIDÓN en su trabajo «Los inciertos límites de la legislación delegada», *El Derecho*, tomo 164, p. 869; y Alberto GARCÍA LEMA, «Las Reformas del Sistema institucional», cap. IX, «Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes», en la obra colectiva *La reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. 1994, p. 394.

<sup>44</sup> Al menos se podría haber construido una doctrina con unidad de criterios con relación a la forma y alcance de las funciones de la Comisión y evitarse la creación de comisiones *ad-hoc*, como ha sucedido respecto del control de facultades delegadas (ver arts. 8.º y 5.º de las Leyes 24631 y 25414, respectivamente).

<sup>45</sup> Adviértase que, en el Senado de la Nación, hasta el año 2003 se registraron sólo cinco dictámenes de comisión sobre control de diversos decretos de necesidad y urgencia sometidos a consideración de la Cámara.

<sup>46</sup> Para un estudio minucioso del procedimiento de elaboración de estos decretos, sus límites materiales y presupuestos habilitantes, consultar el trabajo de Julio R. COMADIRA, «Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional», en *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo y otros estudios*, Abeledo-Perrot, año 1996, cap. IX, pp. 273 a 289.

<sup>47</sup> Alejandro PÉREZ HUALDE, «Decretos de necesidad y urgencia: dos años del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional», *La Ley* 1997-D:1088; Germán BIDART CAMPOS,

facultades ante la falta de dictado de la ley en cuestión y la ausencia de la integración de la Comisión Bicameral Permanente. El Congreso, sin embargo, permaneció inactivo.

Ilustra lo expuesto el que con relación a los decretos de necesidad y urgencia dictados entre los años 1989 y 1998, sólo haya mediado pronunciamiento expreso del Congreso en un 8% de los casos, en tanto que imperó el silencio parlamentario en el 92% de los actos sujetos a control<sup>48</sup>.

## 6.2. DELEGACIONES LEGISLATIVAS

La delegación legislativa es una de las grandes protagonistas de los últimos nueve años. Entendemos que la recurrente apelación a este instituto, y la complicidad de un permanente estado de emergencia pública, así declarado mediante leyes desde el año 1989, suministran un patrón de conducta del Congreso o, al menos, son un síntoma del nuevo perfil que los legisladores están otorgando al Poder Legislativo, poblando de matices la concepción tradicional del sistema republicano de gobierno. En lo referente al control sobre el ejercicio de este tipo de facultades cabe mencionar, en primer término, que la Constitución no ha previsto que el Jefe de Gabinete someta personalmente estos decretos ante el Congreso o la Comisión Bicameral Permanente encargada de su control. Esto constituye un primer escollo para hacer efectivo el control congresual. Esta falta de previsión lleva a aconsejar que, a los fines de garantizar la eficacia y celeridad en el control parlamentario, la ley por dictarse debería contemplar la obligación del Poder Ejecutivo o del Jefe de Gabinete de remitir a la brevedad los decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente<sup>49</sup>.

Se le asigna a la Comisión un rol distinto que el previsto para el control de los decretos de necesidad y urgencia, puesto que no se exige la intervención del pleno de las Cámaras y, en forma escueta y sin mayores precisiones, se le encomienda el control sobre los reglamentos delegados. Aquí parecería que el poder de control reside en este órgano

---

«Actualmente, los decretos de necesidad y urgencia están constitucionalmente prohibidos», *El Derecho* 162:392, *Manual de la Constitución Reformada*, tomo III, 1997, p. 256, y en «Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional», *La Ley*, 1998:288.

<sup>48</sup> Estudio realizado por Delia FERREIRA RUBIO y Matteo GORETTI sobre los decretos dictados entre los años 1989 y 1998, en el cual se observa que el 5% de ellos fueron rechazados por el Congreso y sólo el 3% fueron ratificados (op. cit. «Menem's decretazo -1989-1998-. The inefficiency of the Constitutional Reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees»).

<sup>49</sup> En el mismo sentido, Armando CANOSA, en «La delegación legislativa en la nueva Constitución», en obra colectiva *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, pp. 178-179. Más categórico es Mario MIDÓN en «Los inciertos límites de la legislación delegada», *El Derecho*, tomo 164, p. 869.

parlamentario, y no que la decisión final reposa en el Congreso<sup>50</sup>. De todos modos, más allá de la opinión de la Comisión Bicameral, el Congreso es el titular de las facultades delegadas y puede ejercerlas simultáneamente con el órgano delegado o retomarlas para sí, dejando sin efecto en cualquier momento la delegación.

Tal como se ha adelantado, el Congreso ha sido reacio a integrar y constituir la Comisión Bicameral Permanente antes de la sanción de la ley reglamentaria pendiente; sin embargo, en la práctica parlamentaria ha sido una constante la creación de Comisiones *ad-hoc* para efectuar el seguimiento del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de los poderes delegados con posterioridad a la reforma constitucional<sup>51</sup>. Cuatro son los casos de delegaciones legislativas posteriores a la reforma del 94 en los que se previó el control congresual<sup>52</sup>. En estos antecedentes se advierten las siguientes notas comunes: i) no se establece la obligación de dictamen por parte de la Comisión en todos los actos delegados sometidos a su consideración; ii) tampoco se dispone la remisión de sus dictámenes al plenario de las Cámaras para su aprobación; iii) ni se establecen los efectos del control realizado por estas Comisiones.

Con relación al control de las facultades delegadas en los dos primeros casos, no se han registrado actos de control por parte del Congreso o la emisión de dictámenes al respecto. Por lo demás, el pleno de las Comisiones convocadas conforme la segunda norma nunca se reunió. En lo que respecta a la Comisión de la Ley 25414, cabe comentar que de los veintiocho decretos sobre los que dictaminó, aconsejó el rechazo de sólo tres de ellos y observó parcialmente uno<sup>53</sup>. El Senado sólo aprobó tres de sus dictámenes, todos convalidatorios de las medidas revisadas. La muestra más clara de la falta de efectos que se le ha dado al pronunciamiento de la Comisión es que, pese a su dictamen adverso, los decretos por ella observados continúan vigentes. Finalmente, se destaca que la Comisión Bicameral prevista en la Ley 25561, de Emergen-

---

<sup>50</sup> Sin embargo, adviértase que en el artículo 20 de la Ley 25561 se consigna que los dictámenes de la Comisión Bicameral de Seguimiento, en todos los casos, serán puestos en consideración de ambas Cámaras.

<sup>51</sup> Alberto GARCÍA LEMA, al respecto, ha señalado que sería una cuestión controvertible si la falta de creación de la Comisión Bicameral Permanente puede ser reemplazada por otra Comisión de naturaleza similar («Un nuevo caso de delegación legislativa. La ley 25.414», *El Derecho*, Serie de Derecho Constitucional del 18 de mayo de 2001, p. 2).

<sup>52</sup> Efectivamente, las Leyes 24629 y 24631 dispusieron que hasta tanto se constituyera la Comisión Bicameral Permanente prevista en la Constitución, el control de las facultades delegadas lo tendrían algunas Comisiones permanentes –la Comisión Mixta de Reforma del Estado y de Seguimiento de las Privatizaciones y el pleno de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara, respectivamente–. Por su parte, las Leyes 25414 y 25561 crearon sendas Comisiones *ad-hoc*.

<sup>53</sup> Órdenes del día del Senado n.ºs 601/01, 1158/01 y 1205/01, y 545/01, respectivamente.

cia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada el 6 de enero de 2002, recién fue integrada en el 6 de agosto de ese año<sup>54</sup>. Evidentemente, el Congreso no tuvo interés en controlar de manera inmediata el ejercicio que el Poder Ejecutivo hiciera de las facultades delegadas. La Comisión en examen ha presentado, hasta la fecha, aproximadamente unos 20 dictámenes, todos ellos convalidatorios del ejercicio que el Presidente de la Nación ha hecho de las facultades oportunamente conferidas; «afortunadamente», en ningún caso ha advertido que el Poder Ejecutivo se haya extralimitado en el ejercicio de las delegaciones conferidas.

Entendemos que sería conveniente que el pronunciamiento de la Comisión se llevara a cabo en todos los casos. Eso sí, como el texto constitucional no exige la intervención del Congreso, podría reglamentarse que el control quedara limitado a la labor de la Comisión, la que sólo instaría a un pronunciamiento del cuerpo cuando su recomendación fuera la modificación o derogación de la norma delegada dictada en violación del mandato previo del legislador. En la Ley 25561 se da la particularidad de que el artículo 20 consigna que los dictámenes de la Comisión de Seguimiento deben ser remitidos a consideración de ambas Cámaras; sin embargo, éstas no han interpretado que ello implique una obligación de pronunciamiento; por el contrario, los dictámenes, una vez ingresados por la Mesa de Entradas, pasan al Archivo.

En cuanto al énfasis de los legisladores por efectuar el control a su cargo, se advierte que de los dictámenes emitidos por la Comisión, 25.414, tal como se ha expuesto, el Senado se expidió en sólo tres casos<sup>55</sup>. En tanto que es un dato a considerar que de las 77 medidas dictadas por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades delegadas en la Ley 25561, la Comisión de Seguimiento emitió dictamen en 20 casos, no recibiendo tratamiento de las Cámaras ninguno de ellos<sup>56</sup>.

El ejercicio de facultades de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo ha sido y es una realidad en nuestro ordenamiento cuyo estudio y control no puede ser rehuido; la demora en la sanción de la referida Ley, en parte debido a la mayoría calificada exigida; la falta de tratamiento de los proyectos promotores de la derogación de algunos de estos actos, así como la no consideración de los pocos dictámenes que

---

<sup>54</sup> Por Decreto de la Presidencia, 069/02. Con relación a la continuidad del control, la dinámica de los cuerpos parlamentarios tiene su incidencia, ya que puede observarse que la Comisión dejó de funcionar el 10 de diciembre de 2003, por el cambio de composición de las Cámaras, y al momento de presentación de este trabajo, en marzo de 2004, aún no había sido integrada nuevamente ni constituida.

<sup>55</sup> Resoluciones del 15 de agosto de 2001, DR 639/01, 640/01 y 641/01.

<sup>56</sup> Información extraída de la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

han promovido su rechazo, no hacen más que poner en evidencia un escaso interés del Congreso argentino en ejercer, efectivamente y con rigor, el control que le ha sido encomendado en la Constitución Nacional<sup>57</sup>.

### III. VISIÓN DESDE UN CONCEPTO AMPLIO DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Hasta aquí hemos desarrollado aquellos mecanismos propios de la práctica parlamentaria argentina que, consagrados constitucional o reglamentariamente, podrían calificarse como «tradicionales o clásicos». Decimos esto a la luz de las más modernas tendencias que apuntan a señalar que el control parlamentario no puede reducirse a tales instrumentos, sino que se proyecta en toda la actividad del Parlamento<sup>58</sup>. Desde esta óptica, la realidad de los sistemas democráticos con la actual incidencia de los partidos políticos y sus expresiones en el Congreso —los bloques parlamentarios— ha puesto de manifiesto la falta de interés de las mayorías legislativas en controlar al Poder Ejecutivo, control que ha quedado en cabeza de las minorías opositoras.

Esta situación ha obligado a un replanteo del tema en estudio, y es por ello que brevemente haremos una descripción de cuál es la dinámica del Congreso argentino con relación a las posibilidades de llevar a cabo un control efectivo por parte de los grupos minoritarios, para lo cual hay que considerar la totalidad de la actuación parlamentaria.

Destacamos que en el Derecho parlamentario argentino, los legisladores de fuerzas minoritarias pueden: a) emitir dictámenes de minoría en las comisiones; b) ser miembros informantes de esos dictámenes

<sup>57</sup> Así lo expusimos en María Paula RENNELLA, «Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados», en *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*, Ediciones RAP, año 2003, p. 652. Similar conclusión tienen Carlos SALVADORES DE ARZUAGA, «Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa», *La Ley*, 1997-A, p. 984; Ramón TORRES MOLINA, «El ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo», *La Ley*, 1997-D, p. 1075. Iván José María CULLEN, ex convencional constituyente, concluye: «la reticencia en constituir y reglamentar la importantísima Comisión Bicameral Permanente no tiene más explicación que la particular forma de conducirse de la dirigencia política argentina que la ha llevado a una mala imagen y poca confiabilidad de la sociedad» («Delegación legislativa: sentido y alcance del art. 76 de la C.N.», *Revista del Departamento de Derecho*, Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos, vol. 2, 2001, p. 15).

<sup>58</sup> «No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad». Francisco RUBIO LLORENTE, «*La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*», Centro de Estudios Constitucionales, año 1997, p. 256.

a continuación del miembro informante de la mayoría, teniendo derecho al mismo tiempo en el uso de la palabra; c) participar en igualdad de condiciones en los debates de las Cámaras; d) integrar el plenario de labor parlamentaria, en el que se ven representados en forma igualitaria todos los bloques a través de su presidente; e) solicitar, en forma conjunta con cinco parlamentarios, la convocatoria a una sesión especial de la Cámara; f) presentar con la firma de un solo legislador pedidos de informes, los cuales, en el caso de la Cámara baja, pueden ser girados directamente al órgano requerido, si se cuenta con un dictamen unánime de comisión; g) presentar con la firma de un solo legislador la solicitud de constitución de una comisión investigadora; h) presentar con la firma de un solo legislador pedidos de interpelación a los ministros del Poder Ejecutivo; i) pueden formular en igualdad de condiciones preguntas por escrito al Jefe de Gabinete en el marco del procedimiento establecido como antesala de la sesión informativa mensual, prevista en el artículo 101 de la Constitución; j) el plenario de labor parlamentaria, en el que los bloques partidarios están en igualdad de representación, puede ampliar los temas a desarrollar por el Jefe de Gabinete en su informe mensual; k) votar por medios electrónicos en forma nominal, como mecanismo para responsabilizar a cada legislador por su voto y no permitir escudarse en el anonimato de la decisión de su bloque parlamentario; y l) las sesiones son públicas y se televisan en directo, pudiéndose acceder a ellas a través de Internet<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Ahora bien, corresponde también detallar cuáles son las características de la dinámica parlamentaria que dificultan el control ejercido por la minoría: a) las comisiones se integran reflejando la proporción de los sectores políticos que componen las Cámaras y los dictámenes de comisión se adoptan por el voto de más de la mitad de sus miembros; b) los pedidos de informes suelen prosperar con mayor facilidad en el pleno de las Cámaras que los pedidos de interpelación, a los cuales las mayorías son reacias a darles curso; sin embargo, se destaca la lentitud y falta de plazos que tiene el poder administrador para remitir las correspondientes respuestas; c) la interpelación al Jefe de Gabinete se ve obstaculizada por la exigencia de una mayoría calificada para su procedencia, al igual que la moción de censura; d) la constitución de comisiones investigadoras exige de la anuencia de los grupos mayoritarios, al igual que la aprobación por el plenario de sus informes; e) el tratamiento de proyectos sin dictamen de comisión requiere de la aprobación de una mayoría calificada de dos tercios de los presentes; f) si la mayoría parlamentaria no da quórum se dificultan las sesiones informativas del Jefe de Gabinete, privándose a las minorías de la posibilidad de confrontar con él o brindar su parecer con relación a las respuestas proporcionadas y al informe mensual presentado; y g) a los efectos de la sesión informativa del Jefe de Gabinete, la distribución del tiempo de exposición entre los bloques para solicitar aclaraciones, ampliaciones o formular preguntas, el tiempo acordado a los distintos bloques se distribuye en proporción a la cantidad de sus integrantes, estableciéndose un mínimo de diez minutos por bloque.

#### IV. CONCLUSIONES

En base a lo expuesto, puede concluirse que los mecanismos clásicos de control parlamentario tienen plena consagración en el ordenamiento jurídico argentino, y si bien es cierto que presentan un tratamiento normativo desigual, ya que algunos están consagrados expresa o implícitamente en la Constitución en tanto que otros tienen previsión reglamentaria, no lo es menos que tal factor no ha incidido en su nivel de utilización por parte de nuestros legisladores.

También se advierte que las mayorías son más permeables al uso de aquellos menos conflictivos por no afectar seriamente las relaciones con el Poder Ejecutivo (pedidos de informes, preguntas previas al informe mensual del Jefe de Gabinete). Asimismo, se destaca que la reforma constitucional de 1994 introdujo la posibilidad de los pedidos de informes directos al Poder Ejecutivo, que deberán ser contestados por el Jefe de Gabinete, así como las sesiones informativas mensuales, que, gracias a las reglamentaciones de las Cámaras, han cobrado un matiz diferente a lo largo de estos primeros diez años de vigencia, incorporando perfiles propios de la *question time* británica o de la «estación de preguntas» peruana. De todos modos, la realidad ha demostrado que la utilidad de tales sesiones informativas se ha puesto en vilo tanto en momentos en que se aproximaron a un acto ritual y monótono, como cuando su dinamismo y mayor nivel de exposición del Jefe de Gabinete generaron que las mayorías no dieran quórum para su realización, preservando al funcionario de interpelaciones encubiertas.

Desde la perspectiva de un control parlamentario realizado principalmente por las minorías opositoras, se advierte que los mecanismos están equilibrados. Hay una diversidad de elementos que permiten la expresión de las minorías y la difusión ante la opinión pública de sus posturas, como resguardo para que la sociedad cuente con elementos para juzgar la conducta de los gobernantes y exigirles que rindan cuentas, al menos mediante la aplicación de su fuerza electoral<sup>60</sup>.

Entendemos que en el Derecho parlamentario argentino están dadas las condiciones para que la oposición pueda realizar lo que se ha dado en llamar control «en el Parlamento», constituido por las actuaciones de los legisladores de la oposición, o de sus bloques parlamentarios.

---

<sup>60</sup> «La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; .... en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras ... en desgastar (al Gobierno) o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario» (Manuel ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder*, Ed. Ciudad Argentina, p. 166).

rios, que tienen capacidad de fiscalización al expresar su voluntad, haciendo llegar sus observaciones a la opinión pública a través de la publicidad y debate que acompañan las actividades de las cámaras. De este modo, la minoría también contribuye a controlar al gobierno, a través de todas las actividades parlamentarias, debilitándolo o haciéndolo rectificar su acciones, incidiendo así en el control social y en el político-electoral<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Manuel ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder*, Ed. Ciudad Argentina, año 1995, p. 171. Entendemos que desde esta concepción amplia podrá superarse la feroz crítica que han recibido habitualmente nuestros Parlamentos: «*Ante la evidencia del fracaso de los controles internos, la ciencia constitucional ha creado unos mecanismos complementarios de exigencia de responsabilidad que ha puesto en manos del Parlamento en la suposición – más bien cínica que ingenua – de que en tal santuario no han de entrar las alimañas de la parcialidad política*» (Alejandro NIETO, en *La «nueva» organización del desgobierno*, Ariel, año 1996, p. 208).

