

La ética de gobierno en tiempos de pandemia en Argentina

Government Ethics in pandemic times in Argentina

Federico Saettone

Doctor en Ciencia Política

Investigador del CONICET y profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina,

f_saettone@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza la ética de gobierno como una cuestión de control horizontal entre los poderes del Estado. Dicha cuestión es abordada en términos del denominado control parlamentario, que en Argentina está condicionado por el poder del Presidente de la Nación de emitir decretos legislativos en casi todas las materias. Este poder de decreto es estudiado en relación a una polémica modificación de una la ley de vacunas aprobada por el Congreso Nacional en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Palabras clave: ética de gobierno; presidente; control parlamentario; decreto legislativo; pandemia.

ABSTRACT

This article analyzes government ethics as an issue of horizontal accountability between the State branches. This issue is focused in terms of the so called parliamentary oversight. In Argentina, parliamentary oversight is conditioned by the national president legislative decree power, which can be use in almost all subjects. This situation of legislative decree power is studied in relation to a controversial government initiative to amend a vaccine law, approved by the National Congress in the pandemic context of COVID-19.

Keywords: government ethics; president; parliament oversight; legislative decree; pandemic.



Introducción

Este artículo se interesa en la ética de gobierno como un problema de control horizontal en las democracias contemporáneas. El mismo comprende el accionar independiente de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de las agencias de control (O'Donnell, 2001; Peruzzotti, 2003 Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Desde esta perspectiva de control horizontal, se va a abordar un aspecto particular de la independencia de poderes, como es el control parlamentario. Por éste se entiende la supervisión que todo parlamento (llamado Congreso Nacional o Poder Legislativo, términos que se usarán indistintamente) ejerce sobre el Poder Ejecutivo, o más precisamente, sobre la burocracia.

El control parlamentario no fue parte de la agenda de investigación en ciencia política en América Latina, al menos hasta principios del nuevo milenio. De acuerdo a las investigaciones más recientes sobre el tema, en comparación con el Congreso de Estados Unidos y otras naciones desarrolladas, los países latinoamericanos se caracterizan por un bajo o nulo control parlamentario (Velázquez López Velarde, 2018).

Argentina no es ajena a esta realidad. En este país el control parlamentario se ve condicionado, entre otros factores, por el hecho que los Presidentes suelen tener mayoría propia al menos en una de las cámaras del Congreso Nacional, y además, a que disponen del poder de decreto (Morgenstern y Manzetti, 2003; Palanza, 2006; Mustapic y Bieda, 2018). Este último es un instrumento legislativo que le permite al Presidente –el titular del Poder Ejecutivo- eludir el trámite ordinario de las leyes en el Congreso Nacional. Debe darse entonces una situación de verdadera excepcionalidad que los justifique.

Este artículo traza una distinción analítica entre control parlamentario y control legislativo, a los efectos de explorar cómo afecta este último de aprobación parlamentaria de los decretos. Si bien existen algunas investigaciones empíricas sobre los decretos en Argentina (Bonvecchi y Zelaznik, 2012 y 2017), hasta el momento ninguna da cuenta cómo impacta en el control del parlamento. Por ello, esta investigación tiene un propósito exploratorio, focalizándose en el caso de un decreto presidencial que modifica una ley de vacunas para hacerle frente a la pandemia del COVID-19, aprobada por el Congreso Nacional durante el 2020. La decisión del gobierno nacional de servirse de ese instrumento lleva a preguntarse qué es lo que lo justificó, habida cuenta que, a pesar de las restricciones por la situación pandémica, el Congreso Nacional funcionaba bajo una modalidad mixta presencial y virtual¹⁵.

En lo que sigue de este artículo, se van a analizar las características del control parlamentario en Argentina en relación al procedimiento de aprobación de los decretos presidenciales. Luego, se estudiarán los

¹⁵ En efecto, ambas cámaras del Congreso Nacional pudieron seguir sesionando bajo la modalidad mixta presencial y virtual, permitiéndoles a los legisladores de ambas cámaras participar de las reuniones del pleno y las comisiones mediante un sistema de video-conferencia. Y, no solo Argentina, sino también muchos otros países adoptaron esa modalidad (Riccobene, 24 de octubre de 2021).

cambios introducidos en la reforma constitucional de 1994 en lo referente a la lucha contra la corrupción y las agencias de control surgidas durante la década de 1990. Por último, se analizará el tratamiento legislativo del decreto modificatorio de la ley de vacunas.

El control parlamentario

El control parlamentario es una función importante de los Parlamentos modernos, aunque no es la única¹⁶. Dicha función comprende una serie de procedimientos que el parlamento activa para monitorear las agencias y burocracias del Estado y, eventualmente, sancionar el comportamiento de los agentes. Esos procedimientos consisten, por ejemplo, en pedidos de informes escritos al Ejecutivo o en citaciones de funcionarios y ministros para rindan cuentas de sus acciones ante las cámaras y/o las comisiones parlamentarias. Asimismo, el parlamento puede crear comités/comisiones ad hoc para investigar determinados hechos o situaciones de gravedad institucional, como son los escándalos de corrupción (Pereyra, 2012, 2019)¹⁷.

El control parlamentario debe ser diferenciado del denominado control *legislativo*. Éste último se refiere a la capacidad del Congreso de modificar y enmendar (cuando no bloquear) los proyectos de ley presentados por el Presidente (Llanos y Mustapic, 2006, p. 17). En tal sentido, el control legislativo remite a una lógica de acción y reacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los cuales, en una democracia presidencialista, ninguno puede disolver al otro¹⁸.

Este accionar autónomo de los poderes constitucionales implica que, ni el Presidente, ni el Congreso tienen los mismos intereses legislativos en relación algunos asuntos, y por lo tanto, en principio, cada uno ejerce su propia iniciativa legislativa. Es decir, Presidente presenta sus proyectos al Congreso para su tratamiento y aprobación, y lo mismo hace el Congreso aprobando los proyectos de iniciativa de los legisladores. En este último caso, el Presidente puede vetarlos, devolviéndolos al Congreso para un nuevo tratamiento.

¹⁶ Las otras funciones de los parlamentos modernos (que no se van a desarrollar en detalle aquí) son la *legislativa* (hacer la ley), la *presupuestaria* (aprobar el presupuesto y controlar las cuentas del estado) y la de *formación de los gobiernos* (una función específica de las democracias parlamentarias). Sobre este tema, se remite De Micheli y Verzichelli (2004).

¹⁷ Los Parlamentos cuentan asimismo con un sistema de comités o comisiones permanentes, que es donde se estudian los proyectos de ley y otros asuntos de su jurisdicción. Estas no solo se limitan a la función legislativa, sino también cumplen la función de control y monitoreo de las agencias del Poder Ejecutivo, aunque en modos y grados diferentes según los países, tema que se remite a la investigación de Velázquez López Velarde (2018). Por último, no se puede dejar de mencionar un procedimiento de carácter excepcional, como es el juicio político por el cual el Congreso puede destituir al Presidente y otros magistrados (por ejemplo, los jueces de la Suprema Corte de Justicia). Sobre este tema véase.

¹⁸ Es decir, el Congreso no puede destituir al Presidente por medio de una moción de confianza, sino solo a través del procedimiento del juicio político que suele requerir importantes mayorías legislativas difíciles de activar (Pérez Liñan, 2009). Por otra parte, el Ejecutivo no puede disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas, que es el aspecto clave del funcionamiento de las democracias parlamentarias europeas y de otros lugares del mundo (Pasquino, 2004).

De lo afirmado en el párrafo anterior, surge que el balance de poder entre el Presidente y el Congreso depende de si el primero cuenta o no con mayorías propias en una o ambas cámaras del Congreso¹⁹. Cuando no cuenta con ellas, se da una situación de *gobierno dividido*, en el cual la oposición se suele *atrincherar en el Congreso, echando mano a todos mecanismos disponibles de control* (Llanos y Mustapic, 2006, p. 253)²⁰.

Además de las mayorías legislativas, hay que tener en cuenta las prerrogativas que la Constitución y demás normas le otorgan al Presidente para intervenir en el proceso legislativo. Como observa Sabater (2011), los Presidentes latinoamericanos intervienen en él a través de tres típicos procedimientos que varían según el caso: a) la iniciativa legislativa, por la cual el Presidente y sus ministros presentan proyectos de ley en el Congreso; b) el veto suspensivo a los proyectos de ley aprobados por el Congreso; y c) el decreto legislativo, que le permite al Presidente legislar evitando el procedimiento parlamentario de aprobación de las leyes en el Congreso.

Argentina no solo es uno de los países de la región en donde los Presidentes cuentan con los tres procedimientos mencionados, sino que además es uno de los países más propensos a legislar por decreto (Sabater, 2011; Bonvecchi y Zelaznik, 2017). En este país, los decretos legislativos se llaman Decretos de Necesidad y Urgencia (en adelante, los DNU), y como indica su nombre, el Presidente solo puede recurrir a ellos en caso de necesidad y emergencia. Es decir, son una herramienta discrecional en manos del Presidente a ser usada sólo en situaciones que aquél estima gravísimas. En el cuadro 1 se observa el creciente uso de los DNU a partir de la década de 1990.

¹⁹ El Congreso Nacional es bicameral (una Cámara de Senadores y otra de Diputados). Todos los proyectos de ley y otros asuntos deben ser aprobados por ambas cámaras. Basta que una lo modifique para vuelva a la cámara originaria.

²⁰ Sobre el gobierno dividido se remite al volumen de Morgenstern y Naciff (2002).

Cuadro 1: Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina (1983-2015)

Período presidencial	Presidente, partido y mandato.	DNUs
1983-1989	Alfonsín (Unión Cívica Radical). Mandato presidencial de (casi) 6 años. Debió renunciar al cargo pocos meses antes de finalizar el mandato.	10
1989-1995	Carlos Menem (peronismo). Mandato presidencial de 6 años.	156
1995-1999	Carlos Menem (peronismo). Segundo mandato presidencial de 4 años acotado por la reforma constitucional 1994. Esta última introdujo además la reelección inmediata.	107
1999-2001	Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical). Mandato presidencial de 2 años por renuncia al cargo anticipada.	62
2002-2003	Eduardo Duhalde (peronismo). Un año y cuatro meses. Asumió el gobierno elegido por una Asamblea parlamentaria para completar el mandato presidencial de su antecesor.	155
2003-2007	Néstor Kirchner (peronismo), mandato presidencial de 4 años.	236
2007- 2011	Cristina Fernández de Kirchner (peronismo), mandato presidencial de 4 años.	32
2011- 2015	Cristina Fernández de Kirchner (peronismo). Segundo mandato presidencial de 4 años.	46

Fuente: Datos elaborados en base a Bonvecchi y Zelaznik (2017, p. 116).

Hasta la reforma constitucional de 1994, los DNU no estaban regulados por la Constitución Nacional. Por lo tanto, solo podían ser declarados inconstitucionales por los jueces de los tribunales inferiores y la Corte Suprema de Justicia de la Nación o derogados por el Congreso Nacional siguiendo el trámite ordinario de las leyes.²¹ En este sentido, hasta la reforma constitucional de 1994, el Congreso podía rechazar un DNU por

²¹ En relación al Poder Judicial en Argentina, el artículo 100 de la Constitución Nacional (actual artículo 116 de la Constitución reformada en 1994) establece que: *Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...*

medio de una ley aprobada por ambas cámaras (Hidalgo, 2008). Una vez ello, el Ejecutivo podía decidir vetarla, lo que está dentro de sus atribuciones constitucionales. En caso que el Congreso quiera rechazar el veto, debe proceder a votar la insistencia de esa ley —es decir, de la anulación del veto— que requiere una mayoría especial de dos tercios en ambas cámaras. Una mayoría difícil de alcanzar para los partidos de la oposición, por lo que rara vez se activa este mecanismo (Schibber, 2012). Esto impactó históricamente en cómo controla el Congreso. Como observa Nino (2005, p. 77):

Al principio se suponía que era necesaria la ratificación posterior del Congreso para que esos decretos de emergencia tuvieran validez, pero luego se hizo costumbre simplemente comunicar al Congreso el decreto, y a veces ni siquiera ello, tomándose el silencio como una ratificación tácita...

Luego de la reforma 1994, los DNU pasaron a estar regulados por el artículo 99 de nuevo texto de la Constitución Nacional, que establece que el Presidente participa de las leyes con arreglo a la Constitución, pero:

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

Asimismo, en el inciso 3° del citado artículo, crea una Comisión Bicameral Permanente para el tratamiento de los decretos, y como era de esperarse, delegó en el Congreso Nacional la sanción de una ley que regule el funcionamiento de esa comisión. Sin embargo, no será hasta el 2006 (doce años después de la reforma constitucional), que el Congreso se dignó a sancionarla (actual Ley 26.122). La misma establece que la Comisión Bicameral Permanente se integra por 8 diputados y 8 senadores, respetando la proporción de las representaciones políticas. A pesar de esta disposición, desde 2006 cada Presidente de la Nación logró asegurarse la conducción de esa comisión y la mayoría favorable.

Una vez remitidos los DNU a la Comisión Bicameral Permanente, aquella debe expedirse acerca de su validez o invalidez.²² Como el gobierno tiene mayoría favorable, rara vez declara la invalidez de los decretos, lo que significa que los termina despachando para su tratamiento legislativo en las cámaras.

Una vez en ellas, cada una debe deliberar y decidir si los aprueba o no. Lo que no pueden hacer es introducir enmiendas ni agregados o supresiones al texto de los DNU, debiendo atenerse a la *aceptación o rechazo* del mismo mediante el voto de la mayoría absoluta.²³ Por lo tanto, para invalidar un DNU, ambas cámaras deben votar su rechazo. Basta que una no lo haga, para que el decreto quede vigente. ¿Dónde se vio que un

²² Artículo 10 de la Ley 26.122.

²³ Artículo 23 de la Ley 26.122.

DNU, que tiene el mismo status de una ley, quede exceptuado del trámite legislativo ordinario de las leyes del Congreso?

En resumen: esta particular redacción del artículo de la Ley 26.122 no hizo otra cosa que reafirmar un fenómeno recurrente de aprobación tácita (silenciosa) de los decretos, vulnerando el control legislativo, debido a que los partidos de oposición les resulta difícil alcanzar esa mayoría en ambas cámaras. A ello se agrega que legisladores oficialistas (leales al Presidente) no están dispuestos a votar contra de los DNU de su gobierno (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). En relación a esto último, son elocuentes las estadísticas que se reportan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Estadística de aprobación de los DNU (1983-2015)

Silencio	697 (84,2)
Aprobación	71 (8,6)
Modificación	41 (5,0)
Derogación	19 (2,3)
Total	828 (100,0)

Fuente: Adaptado de Bonvecchi y Zelaznik (2017, p. 119).

¿Delegación o usurpación?

¿Cuál es la razón por la cual los legisladores oficialistas eluden su responsabilidad de control legislativo de los DNU? La respuesta a esta interrogante puede ser abordada desde dos perspectivas teóricas: la *usurpación* y la *delegación* (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p. 146; 2017, pp. 113).

De acuerdo a la perspectiva de la usurpación, los DNU son considerados una acción unilateral del Ejecutivo que invade la autonomía constitucional de otro poder; en este caso, el Legislativo. Por lo tanto, según esta perspectiva, los Presidentes son más propensos a firmar los DNU en la medida que consideran que, frente a determinados asuntos de urgencia, no pueden esperar los plazos formales del procedimiento legislativo en un Congreso Nacional en donde no cuentan con mayorías. Por el contrario, cuando sí tienen mayorías, es menos probable que opte por él en la medida que los legisladores aprueben sus iniciativas²⁴. En pocas palabras, la

²⁴ Sobre esta perspectiva se remite a Cox y Morgenstern (2001).

propensión del Presidente a legislar por DNU depende de cálculo de apoyos parlamentario que cuenta en ambas cámaras.

La perspectiva de la delegación entiende que los Presidentes apelan con frecuencia a los DNU, aún cuando cuentan con mayorías parlamentarios en el Congreso, y éstas no se manifiestan contrarias a la voluntad del Presidente, dando lugar a la delegación legislativa. En este sentido, los Presidentes emiten DNU presumiendo que sus intereses coinciden con el de sus contingentes parlamentarios, lo cuales no perciben esta delegación como un problema de control del Congreso hacia el Ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p. 147). Esto explica la tendencia a la aprobación tácita de los DNU por parte del Congreso, es decir, como se vio en el párrafo anterior, la aprobación silenciosa.

Por último, cabe destacar que el fenómeno delegativo no se reduce exclusivamente al proceso legislativo, sino que tiene que ver con un estilo de liderazgo de los Presidentes estudiado oportunamente por el politólogo Guillermo O'Donnell²⁵. De acuerdo a este especialista, tal estilo se caracteriza por la premisa de que el líder que gana la elección presidencial se siente autorizado a gobernar poniéndose por encima de las instituciones (por lo general son el poder judicial y el parlamento), que suele verlas como un estorbo. El único límite que reconoce un Presidente delegativo *son las relaciones de poder existentes* (donde esos poderes suelen actuar desde las sombras) *y la limitación constitucional de su mandato* (O'Donnell, 1997, p. 293). Esto último implica que los presidentes suelen apostar todo a su reelección, de cuyo resultado (positivo o negativo) depende la estabilidad económica y financiera del país. En una palabra, el resultado electoral condiciona la gobernabilidad del país.

En la década de 1990 fue elegido Carlos Menem, el Presidente delegativo por antonomasia en Argentina. Aquél contó con el apoyo de las élites económicas, que lo veían como el abanderado de la modernización económica del país, pero al precio de “robo para la corona”, título de un *bestseller* que retrata la corrupción menemismo (Verbitsky, 2009).

Este estilo delegativo de Menem despertó un rechazo considerable en amplios sectores de clase media-urbana, que articularon un discurso ciudadano centrado en el reivindicación de los valores de la transparencia y contra los aparatos de los partidos (Peruzzotti, 2003). La principal consecuencia de este discurso ético fue busca de limitar el carácter discrecional del liderazgo presidencial con una nueva ingeniería constitucional, que aquí no se va a desarrollar por razones de extensión. Solo se va a considerar aquellos cambios que tiene que ver con la ética y las agencias de control.

La ética en la función pública

²⁵ O'Donnell abordó el fenómeno del delegacionismo político en un artículo publicado en 1992, denominado *Democracia Delegativa*, que actualmente sigue siendo el punto de referencia de la literatura sobre este tema.

Puede decirse que la década de 1990 en Argentina fue prolífica en creación de agencias de control, la gran parte creadas por ley antes de la reforma constitucional. Tal es el caso del Ministerio Público Fiscal de la Nación, que debe asegurar la independencia de los fiscales (en especial de aquellos que intervienen en delitos de corrupción)²⁶; y la Defensoría del Pueblo (ombudsman), que investiga las denuncias de particulares o grupos colectivos cuyos derechos fueron vulnerados por el (mal) accionar u omisión del Estado²⁷. Asimismo, se otorgó rango constitucional a la Auditoría General de la Nación (AGN)²⁸, una agencia de auditoría externa de la administración pública nacional que funciona en el ámbito del Congreso Nacional. A ésta se agregó (aunque sin rango constitucional) la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)²⁹, la otra agencia de auditoría de la administración pública nacional que funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo. Por último, la reforma constitucional creó el Consejo de Magistratura de la Nación, el cual debe garantizar la selección transparente de jueces inferiores y controlar los recursos presupuestarios del poder judicial³⁰.

Además, se crearon otras agencias a partir de la reforma constitucional de 1994, en la cual, vale la pena recordar, se introdujo del artículo 36, que equipara la corrupción a los delitos que atentan contra la democracia, y ello hizo necesario que el Congreso Nacional se abocara al tratamiento de una ley de ética³¹. Dicha ley fue sancionada en octubre de 1999 (actual Ley 25.188, de “Ética en Ejercicio de la Función Pública”), y en el artículo 1 establece que la ética en el ejercicio de la función pública es

un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

A grandes rasgos esa norma establece: a) los deberes y pautas de comportamiento ético de los funcionarios públicos, es decir, define una ética de gobierno; b) la obligación a presentar declaraciones juradas patrimoniales por parte de todos los sujetos alcanzados por la ley (Presidente y Vicepresidente de la Nación, jueces, magistrados, funcionarios de todos los rangos, legisladores, senadores, etc.); c) las incompatibilidades de funciones y cargos, los conflictos de intereses y el régimen de obsequios; y d) la modificación del Código Penal en relación a los delitos de corrupción.

Más importante aún, esa ley creó una novedosa agencia, denominada Comisión Nacional de Ética Pública (CNEP) (Saettone, 2020b). Esta debía reemplazar a otra que había sido creada en 1997, conocida como

²⁶ Creado por la Ley 24.946, sancionada en 1998 y luego incorporado al Artículo 120 de la Constitución reformada.

²⁷ Creada por la Ley 24.284, sancionada en 1993. Incorporada a la Constitución reformada en el artículo 86.

²⁸ Creada por la Ley 24.156, sancionada en 1992. Incorporada a la Constitución reformada en el artículo 85.

²⁹ Creada por la ley 24.156.

³⁰ Artículo 114 de la Constitución reformada.

³¹ En efecto, el artículo 36 de la Constitución reformada establece que: “Atentará (...) contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.”

la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP), y que a partir de 1999, pasó a llamarse Oficina Anticorrupción (OA)³².

En breve, la ONEP/OA fueron creadas en el ámbito del Poder Ejecutivo, donde el Presidente de la Nación nombra y remueve a discreción a sus titulares, lo que condiciona su accionar independiente. Esto último fue lo que motivó que durante la deliberación parlamentaria de la Ley 25.188, los legisladores decidieran colocar la CNEP en el ámbito del Congreso Nacional y no en el Ejecutivo, lo que contribuiría reforzar el control parlamentario en esa materia (Saettone 2020a)³³. Durante el debate parlamentario de la Ley 25.188, un diputado justificó la creación de esta agencia en los siguientes términos:

...hemos tratado de lograr un equilibrio entre su funcionamiento como organismo autónomo [por la CNEP] y, su integración, de tal modo que la sociedad tenga cabida por medio de seis conciudadanos, por cuyo intermedio sea la fiscal permanente de esta norma cuando entre en vigencia (DSCD, 20-21/08/97, p. 3296).

Por otra parte, la Ley 25.188 estableció que la CNEP se integre por once ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público³⁴, designados a propuesta de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se trata por tanto de un diseño superador del modelo unipersonal que caracteriza la ONEP/OA.

De este modo, la CNEP se convirtió en la única agencia en la cual particulares pueden denunciar las conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública. Asimismo, la ley la facultó a investigar de oficio supuestos de enriquecimiento injustificado por parte de los sujetos alcanzados por la ley³⁵.

Lamentablemente, desde su creación, la CNEP nunca se puso en funcionamiento y fue derogada de la normativa en 2013 tras la sanción de la Ley 26.857, de iniciativa de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner (Saettone, 2020a, 2020b). Esa última ley no hizo otra cosa que ratificar la continuidad de la OA en la órbita del Poder Ejecutivo.

En el siguiente párrafo se desarrollará el caso del DNU 431/2021, modificatorio de la ley de vacunas aprobada por el Congreso Nacional en el contexto de la emergencia sanitaria. ¿Cómo fue posible llegar a este decreto? ¿Cuál fue la respuesta de los legisladores en el Congreso?

La emergencia sanitaria

³² La ONEP fue creada por un decreto del Presidente Menem (Decreto 152/97), mientras que la OA fue creada en una ley de presupuesto (Ley 24.946), seguida de un decreto que la dotó de estructura y funciones (Decreto 102/99). También puede mencionarse a la Unidad de Información Financiera (UIF), la agencia especializada en la combate del lavado de activos provenientes del narcotráfico, delitos contra la administración pública, creada por la Ley 25.246.

³³ Artículos 23 al 25 de la Ley 25.188.

³⁴ Artículo 24 de la Ley 25.188.

³⁵ Artículos 19 a 22 de la Ley 25.188.

Al inicio del 2020 Argentina se vio afectada por el fenómeno mundial de la pandemia del COVID-19, cuyos primeros contagios se verificaron a partir de marzo de ese año. Por lo tanto, la pandemia impactó en este país cuando apenas debutaba en el cargo Alberto Fernández como Presidente de la Nación, que había sido elegido en noviembre de 2019 en el marco de una coalición liderada por la ex Presidente Cristina Fernández de Kirchner (CFK), actualmente la Vicepresidente de la Nación.

El triunfo de esta coalición se dio en un contexto de una crisis económica signada por alta inflación y el estancamiento económico, y dificultades para pagar los servicios de la deuda externa. Esto comportó que el nuevo gobierno debía prepararse para una difícil gestión económica con final incierto.

Así las cosas, la situación pandémica desatada en marzo de 2020 creó en Argentina las condiciones de una emergencia –concretamente, una emergencia sanitaria, y de este modo, el Presidente no dudó en apelar al DNU para, supuestamente, tomar las primeras medidas para resguardar la salud de la población

¡Y qué medidas tomó! Firmó el Decreto 297/2020, que declaró el aislamiento social preventivo y obligatorio. Suspendió todas las actividades comerciales, (quedaron exceptuadas solo las consideradas necesarias e imprescindibles) y la asistencia al lugar de trabajo, el cierre de escuelas y universidades, como así también se prohibió a la población desplazarse por rutas, vías, calles y espacios públicos o cruzar las fronteras.

En definitiva, el 2020 fue un año difícil para los argentinos por el impacto social y económico de las medidas de confinamiento. Así las cosas, cuando se supo que hacia fines de 2020 se podría contar con las primeras vacunas contra COVID-19 producidas por laboratorios extranjeros, el Congreso Nacional empezó a discutir una nueva normativa sobre vacunas, que fue sancionada el 29/10/2020 (actual Ley 27.573).

Dicha ley se sancionó con el fin de brindar una base legal para la producción y la comercialización en el país de las vacunas contra el COVID-19. Lo relevante a tener en cuenta de esa norma es que faculta al Poder Ejecutivo a negociar los contratos que establezcan las condiciones de indemnidad patrimonial entre las partes y otros reclamos a favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación, provisión y suministro de las vacunas. A ello se agrega, según el artículo cuarto de la mencionada ley, que quedarán exceptuadas de las condiciones de indemnidad aquellas “*maniobras fraudulentas, conductas maliciosas o negligencia por parte de los sujetos aludidos*”.

La redacción de esta excepción fue rechazada por los representantes de los laboratorios internacionales, en particular por los de Pfizer que, supuestamente, tenían una cuota prioritaria de vacunas destinadas para Argentina que le correspondía por haber sido el primer país que contribuyó en la fase de experimentación en 2020 (*Perfil*, 23 de julio de 2021). Por otra parte, la vacuna producida por Pfizer fue la única autorizada en ese momento para su aplicación a menores de edad con cormobilidades (*Infobae*, 7 de agosto de 2020).

El corolario de ello fue que durante la primera mitad del 2021, Argentina no pudo contar con las vacunas de Pfizer, ni con las demás producidas por los laboratorios de Estados Unidos (caso de Johnson &

Johnson y Moderna). Sólo se abasteció de manera incompleta y con considerables demoras de las vacunas de producción rusa (Spunik V), la china (Sinopharm), y luego, ya bastante avanzado el 2021, las producidas por AstraZeneca (por razones de extensión aquí no se va a pormenorizar en este asunto).

Frente a la escasez de las vacunas de producción norteamericana, el 15 de julio del 2021 se hizo público la noticia de que el país había pasado la barrera de los 100.000 fallecidos por COVID-19, ubicándose entre diez países del mundo con mayor número de decesos por millón de habitantes. En este contexto, el Congreso Nacional empezó a debatir a la modificación de la ley 27.537, en la que proponían suprimir la mención de “negligencia” del artículo cuarto (Serra, 21 de junio de 2021). Un diputado opositor justificó la eliminación de esa palabra de la ley, en los siguientes términos:

Según el Gobierno, Pfizer aceptaba que estuviesen exceptuados de las condiciones de indemnidad los reclamos que se originen por maniobras fraudulentas o conductas maliciosas de quienes participen de la investigación, desarrollo y suministro de las vacunas. Pero no aceptaba aquéllos que se generen por ‘negligencia’. Se trata de dos niveles de responsabilidad diferentes, uno de mayor gravedad que el otro, toda vez que la negligencia es una omisión que se traduce en un obrar culposo, mientras que el obrar fraudulento y malicioso requiere de conocimiento sobre lo que se está haciendo y de voluntad de realización” (Serra, 21 de junio de 2021)³⁶.

Va de suyo que para cuando se empezaba a debatir esta modificación de la ley de vacunas, la Cámara de Diputados había activado algunos dispositivos de control parlamentario.

Primero, se observa una creciente cantidad de pedidos de informes al Ejecutivo sobre el tema vacunas³⁷. A ello se agrega la citación para que dé explicaciones el Ministro de Salud de la Nación, Carla Vizzotti, en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados en abril del 2021 (De Urieta, 06 de abril de 2021). Y, también una audiencia pública en esa comisión con los representantes de los laboratorios internacionales, entre los cuales, fue invitado Pfizer (La Nación, 8 de junio de 2021).

Frente a este panorama, el Presidente Fernández decidió modificar la Ley 27.537 por medio de un DNU. Se trata del Decreto N° 431/2021, que fue remitido inmediatamente a la Comisión Bicameral Permanente para su aprobación.

En el párrafo siguiente, se analizan los motivos por los cuales el Poder Ejecutivo decidió apelar al DNU para modificar la Ley 27.537, en lugar de un proyecto de ley.

³⁶ Comillas originales del artículo.

³⁷ Buena parte de los pedidos de informes están dirigidos a esclarecer el escándalo de los denominados vacunatorios VIP, en donde se les permitió a funcionarios, militantes y amigos del poder acceder a la vacuna rusa Sputnik, cuando apenas habían entrado al país los primeros lotes. En el marco de este escándalo, el 19/02/2021 el Presidente Fernández le pidió la renuncia a su Ministro de Salud, Ginés González García.

El Decreto 431/2021

Como en parte se explicó en el primer párrafo sobre el control parlamentario, una vez remitidos los DNU a la Comisión Bicameral Permanente, los legisladores que la integran tienen que abocarse a su estudio para declarar su validez o invalidez. En lo que se refiere al Decreto 431/2021, la reunión plenaria de comisión para su tratamiento tuvo lugar el 06/07/2021 bajo la modalidad virtual.

En dicha reunión fueron citadas para que expongan los fundamentos del Decreto N° 431/2021 la Ministra de Salud Carla Vizzotti, la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación Vilma Ibarra y Cecilia Nicolini, una asesora especial sobre las vacunas COVID-19 de la Presidencia de la Nación.

Si bien fue relevante la presencia de la Ministra de Salud, importa detenerse en algunos tramos de la exposición de la Secretaria Ibarra, cuya dependencia tiene a cargo la redacción de los proyectos, los decretos, regulaciones y demás disposiciones legales que firma el Presidente de la Nación. En una palabra, el titular de esa Secretaría cubre las espaldas legales y legislativas del Presidente de la Nación.

A respecto, al comenzar su exposición, Ibarra reconoció ante los miembros de la comisión que Pfizer obtuvo la autorización para realizar pruebas con voluntarios (...), y además, *que fue la primera vacuna que se aprobó en la Argentina para su utilización* (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 2).

Explicó además que el Poder Ejecutivo negoció con los laboratorios norteamericanos teniéndose en cuenta sus demandas y cómo el Estado debía manejar esta situación dentro del marco legal existente. En este sentido, afirma que:

... se mantuvieron diversas conversaciones, en principio para intentar encontrar opciones que, dentro del marco legal, nos permitieran contratar. Después de las primeras conversaciones, analizando las opciones, la única posibilidad era modificar la ley. Antes se analizaron distintas opciones disponibles en el mercado mundial, pero -como lo dijo el CEO de Pfizer ante el Congreso- la única opción para estos laboratorios era la modificación legal (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 3).

Finalmente, según reconoció la Secretaria Legal y Técnica, se llegó a un acuerdo entre las partes que debía plasmarse en un instrumento legal. Tal instrumento es el DNU en cuestión. ¿Por qué un DNU? En palabras de la Secretaria Legal y Técnica: *porque hay necesidad y porque hay urgencia* (Versión Taquigráfica, 06/07/2021, p. 3).

Por lo tanto, el decreto se justifica en tanto que Pfizer aprobó la única vacuna en el mercado disponible no solo para la población adulta, sino también para uso pediátrico y, por lo tanto, es necesario contar rápido (es decir, en forma urgente) para atender niños y jóvenes con comorbilidades.

Esta argumentación fue criticada por el diputado opositor Luis Petri, miembro de la comisión, que arguyó, en primer lugar, que la Ley 27.537 se había comenzado a debatir en el Congreso de la Nación el 30 de

septiembre de 2020 y fue sancionado el 29 de octubre de 2020. Por lo tanto, tuvo un tratamiento legislativo muy breve que exhibe la disponibilidad de los legisladores para aprobar la modificación sin mayores dilaciones. En segundo lugar, el Diputado Petri señaló que el Poder Ejecutivo ya estaba notificado por el representante de Pfizer desde diciembre de 2020 que el marco normativo de la ley requería modificaciones. Es decir, estaba al tanto de los obstáculos que tenía la ley de vacunas para que el gobierno firme con los laboratorios. *¿Por qué no se discutió en el Congreso de la Nación y se optó por el camino del DNU?*, se preguntó el legislador, cuando desde diciembre hasta la fecha de la firma del DNU, había tiempo para modificar la ley (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 17).

La secretaria Ibarra respondió a ello afirmando que:

[Mis] expresiones tienen que ser interpretadas de buena fe... [En] situaciones de emergencia, es muy difícil que se compatibilicen los tiempos del Congreso con las urgencias. Por eso, el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución Nacional indica precisamente que, ante situaciones urgentes, cuando no se puede seguir el trámite normal de las leyes, existe la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia...

Estamos ante situaciones de emergencia. Los tiempos que requiere el Congreso son razonables en tiempos de paz. He vivido, por supuesto, en todas las condiciones. Se puede trabajar de forma virtual y así lo han hecho los legisladores y las legisladoras, quienes han producido una enorme cantidad de leyes. Pero, la urgencia y la rapidez en el tiempo para responder a determinadas situaciones, precisamente está contemplada en el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución Nacional. Esto es lo que explicité y claramente fueron mis palabras. Creo que toda mi vida, tanto parlamentaria como jurídica, avala lo que estoy diciendo (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 26).

A ello el diputado opositor Pablo Tonelli le respondió en los siguientes términos:

...nuestra Constitución establece y dispone que las leyes deben ser sancionadas por el Congreso. Al mismo tiempo, le prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo dictar normas con contenido legislativo. La regla que establece nuestra Constitución es esa: las leyes las sanciona el Congreso y el Poder Ejecutivo tiene prohibido hacerlo. Es cierto que, según establece el inciso 3 del artículo 99, hay una excepción que le permite al titular del Poder Ejecutivo dictar normas con contenido legislativo. Esto ocurre cuando circunstancias excepcionales hacen imposible la actuación del Congreso. Pero no es una opción: no es que el presidente o el gobierno pueden elegir entre que las leyes las sanciona el Congreso o las sanciona el presidente por un decreto de necesidad y urgencia. No hay opción posible. Las leyes tienen que ser sancionadas por el Congreso, así como las sentencias para resolver las controversias judiciales tienen que ser dictadas por los jueces... (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 32).

Conclusiones

En este artículo se abordó la cuestión de la ética de gobierno en Argentina desde una perspectiva de control horizontal. Este concepto comprende tanto la independencia de los poderes del estado, como el

accionar autónomo de las agencias de control. Un aspecto específico de la dimensión horizontal es el control parlamentario. Este último se refiere a concretamente a una lógica de control orientada a supervisar las políticas públicas creadas por las leyes, cuya ejecución en los países de América Latina recae casi exclusivamente en las burocracias del Poder Ejecutivo. Los principales instrumentos de control son los pedidos de informes y la citación de los funcionarios responsables de las políticas públicas. Además de la interpelación o pedidos de informes, en caso muy excepcionales, el Congreso puede destituir el Presidente y demás funcionarios por medio de un juicio político, un procedimiento que suele requerir mayorías difíciles de reunir, y no siempre concluye con la destitución. Esto explica, en buena medida, por qué en América Latina los Presidentes no les tienen miedo a sus parlamentos.

Por otra parte, se diferencié el control parlamentario del control legislativo. Se trata de una distinción importante en relación a la aprobación parlamentaria de los DNU. En efecto, el control legislativo se refiere a cómo el Ejecutivo y Legislativo interactúan y se controlan desde el punto de vista del proceso legislativo. En Argentina, el Presidente tiene iniciativa legislativa (una atribución que, por ejemplo, no tiene el Presidente de Estados Unidos), en tanto que el Congreso puede modificar sus proyectos, o decidir no tratarlos, es decir, bloquearlos. Esta última prerrogativa de modificar o bloquear las iniciativas del Ejecutivo suele ser considerada, desde la perspectiva de la delegación, un problema de gobernabilidad. Esto explica que, desde fines de década de 1980 hasta nuestros días, los Presidentes –casi todos del partido peronista, por cierto- se sirven de los DNU. Y esto a pesar que contaron con mayorías parlamentarias prácticamente durante todo el período democrático que se inició desde 1983.

¿Por qué entonces los DNU? La principal respuesta estriba que los Presidentes prefieren maximizar las chances que sus iniciativas legislativas sean aprobadas por el Congreso lo más pronto posible, y en los posible, sin modificaciones, optando por legislar por la vía de DNU. De este modo, la aprobación parlamentaria de éstos se ve favorecida por una lógica delegativa que le permite al Presidente contar con contingentes que no actúen contra sus intereses legislativos.

Por otra parte, a los líderes de la oposición no les queda otra opción que rechazar la validez de los DNU –cualquiera sea la materia - al considerar que el Congreso no está impedido de sesionar, y por mandato constitucional, a él le corresponde aprobar las leyes, del mismo modo que a los jueces le corresponde dictar las sentencias para resolver las controversias judiciales, como decía el Diputado Tonelli.

En breve síntesis, el control legislativo de los DNU está condicionado al cálculo de oportunidades de los líderes de los partidos en el gobierno y la oposición. Los líderes del gobierno necesitan aprobar sus iniciativas sin mayores contratiempos, y en este sentido, de acuerdo a la perspectiva delegativa necesitan de mayorías sumisas. En cambio, los líderes de la oposición son los que deben defender la autonomía constitucional del Congreso denunciando la usurpación de sus atribuciones por parte del Ejecutivo.

Más allá de la lógica de la usurpación o delegación, hay que tener en cuenta que la preferencia de los Presidentes por los DNU pone al descubierto un problema de liderazgo partidista en el Congreso Nacional. En efecto, en Argentina los Presidentes tienen iniciativa legislativa en todos los asuntos, y esto debería favorecer el tratamiento parlamentario de las leyes en un Congreso donde casi siempre cuentan con mayoría. Pero optan por el DNU dado que temen que el Congreso modifique sus iniciativas legislativas, y por ende, que ello sea percibido como una señal de debilidad política. Y en este país debilidad política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. Es un temor que tienen particularmente los Presidentes peronistas que a pesar que tienen mayoría propia en la Cámara de Senadores ininterrumpidamente y en la Cámara de Diputados contaron con los contingentes parlamentarios más numerosos (en algunos períodos incluso alcanzaron mayoría por sí solos).³⁸ En tal sentido, es claro que el recurso al DNU pone al descubierto la debilidad del liderazgo presidencial en relación a los partidos legislativos. Un liderazgo débil, pero a la vez lo suficientemente fuerte *como para impedir la formación de una coalición opositora* (Mustapci, 2000, p. 585). Lo que explica las dificultades que tienen éstos para rechazar los DNU en las cámaras.

Una última cuestión a destacar es el requisito constitucional para emitir los DNU. Como se vio el primer párrafo, de acuerdo al Artículo 99, inciso 3 del texto constitucional, los Presidentes pueden firmar los DNU *solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes...*

Desde 1983, año del regreso de la democracia, hasta las elecciones presidenciales de 2019, no se ha presentado ninguna circunstancia excepcional que haga imposible el trámite de las leyes, entendiendo por ello algún hecho o circunstancias que impida la asistencia de legisladores al Congreso, como podría ser un golpe de estado perpetuado por militares, tan típico de la historia argentina antes de la década de 1980. Es cierto que durante en 2020 se dio un hecho extraordinario con la situación pandémica del COVID-19, que llevó a declarar un estado de emergencia por la cual el gobierno limitó la circulación de la ciudadanía y las libertades. Sin embargo, el Congreso argentino (y el de muchos otros países) pudo seguir sesionando en forma virtual y presencial. Con ello, no hay justificación del gobierno para legislar por la vía del decreto. Pero el Presidente elegido en 2019 optó por seguir legislando por esa vía excepcional antes y después del estado de emergencia sanitario. Lo que explica que Argentina los DNU son un problema de ética del gobierno antes que de técnica legislativa. Hay que ser claro: los Presidentes optan por el DNU, y por lo tanto, por un procedimiento discrecionalidad que socaba los mecanismos deliberativos y abiertos de aprobación de las leyes. Optan por tanto por el oscurantismo del poder antes que por la rendición de cuentas a la ciudadanía, siendo el Congreso la principal víctima de este sistema. En palabras de Carlos Nino, el nuestro es un Congreso

³⁸ Para esta cuestión se remite a Saettone (2015).

... débil y disminuido en sus funciones, ya que prácticamente todo lo que el Presidente ganó en poder se lo extrajo al Congreso... Esto se ve claramente en cuestiones como (...) el dictado del estado de sitio —de las 45 veces que fue dictado entre 1962 y 1989, 29 veces lo fueron por decreto del Poder Ejecutivo-, las intervenciones federales —de las 165 intervenciones que hubo entre 1954 y 1966, 116 fueron decididas por decreto del Poder Ejecutivo-, de los decretos delegados y de necesidad y urgencia, respecto de las que el Presidente fue desplazando al Congreso y adquiriendo por sí un enorme poder discrecional frente a los ciudadanos (Nino, 2005, p. 78).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2017). Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 111-130.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, (Ed). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp. 141-173). Instituto Torcuato Di Tella.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373- 393.
- De Michelli, Ch. y Verzichelli, L. (2004). *El Parlamento*. Il Mulino.
- Hidalgo, E. H. (2008), Decretos del Poder Ejecutivo. En *Diccionario de términos parlamentarios*. (pp. 82-83). Secretaría Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación.
- Llanos, M. y Mustapic, A. M. (comp.), (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Homo Sapiens Ediciones.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, S. y Manzetti, L. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En S. Mainwaring y Ch. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 132-169). Oxford University Press.
- Mustapic A. M. y Bieda T. (2018). Los límites procedimentales de la función de control: El caso argentino. En R. Velázquez López Velarde, R. *Supervisión Legislativa en América Latina*. Fondo De Cultura Económica.
- Mustapic A. M. (2000). “Oficialista y Diputados” Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-596.
- Nino, C. (2005). *Un país al margen de la ley. Estudio de la anatomía como componente del subdesarrollo argentino*. Ariel.
- O’Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa?. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 287-303). Paidós.
- O’Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* (14), 7-31.
- Palanza, V. (2006). Delegación y Control Parlamentario en Argentina. En M. Llanos y Ana María Mustapic (eds.), *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 31-67). Homo Sapiens Ediciones.
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas Políticos Comparados. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Bononiae Libris.

- Pereyra, S. (2012). La política de los escándalos de corrupción desde los años '90. *Desarrollo Económico*, 52(206), 147-176.
- Pereyra, S. (2019). Corruption Scandals and Anti-Corruption Policies in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 11(3), 348–361.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E. (2003). Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. *Política y Gobierno*, X(1), 43-72.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability* social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti, y C. Smulovitz (Eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Temas.
- Sabater, J. (2011). Presidencialismo y relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina (1983-2007). *Colección*, (21), 155-176.
- Saettone (2015). La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(2), 343-374.
- Saettone, F. (2020a). Que todo cambie para que nada cambie. La Comisión Nacional de Ética Pública en Argentina. *Scripta Ethnologica*, XLII, 97-123.
- Saettone, F. (2020b). El zorro a cargo del gallinero. El control parlamentario sobre la corrupción en Argentina. *Boletín Científico Sapiens Research*, 10(2), 61-67.
- Schibber, C. F. (2012). La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En A. M. Mustapic; A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp.173-213). Instituto Torcuato Di Tella.
- Verbitsky, H. (2009). *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Sudamericana.
- Velázquez López Velarde, R. (Ed.) (2018). *Supervisión Legislativa en América Latina*. Editorial Fondo De Cultura Económica.

NORMATIVA

- Ley N° 24.430 de 1994. Constitución de la Nación Argentina. Texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), del 15 de diciembre 1994. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Ley N° 25.188 de 1999. Ética en el Ejercicio de la Función Pública, del 29/09/1999 Boletín Oficial 01/10/1999.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=9F0B5978A51B0A518EB1E940664892AA?id=60847>
- Ley N° 26.122 de 2006. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, del 20/06/2006. Boletín Oficial del 28/07/2006.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=118261>
- Ley N° 27.573 de 2020. Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, del 29/10/2020. Boletín Oficial del 06/10/2020.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=343958>
- Ley N° 26.857 de 2013. Declaraciones juradas patrimoniales. Modificación de la Ley 25.188, del 08/05/2013. Boletín Oficial del 23/05/2013.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=215002>
- Ley 24.284 de 1993. Creación de la DEFENSORIA DEL PUEBLO, del 01/12/1993. Boletín Oficial del 06/12/1993. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=680>
- Ley 24.156 de 1992. Administración Financiera y Sistemas de Control, del 30/09/1992. Boletín Oficial del 29/10/1992.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=5DE94B521E6174178CC5630C76B6C5B7?id=554>
- Ley 25.246 de 2000. Código Penal lavado de activo de origen delictivo. Modificación Código Penal. 13/04/2000. Boletín Oficial del 10/05/2000.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62977>
- Ley 26.857 de 2013. Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Declaraciones juradas patrimoniales. Modificación de la Ley 25.188, del 08/05/2013. Boletín Oficial del 23/05/2013.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=215002>
- Ley 24.946 de 1998. Ley Orgánica del Ministerio Público. Boletín Oficial del 23/03/1998.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=49874>
- Decreto de Necesidad y Urgencia 431 del 2021. Plan nacional de vacunación marco legal niños, niñas y adolescentes. Modificación de la Ley 27.573, del 02/07/2021. Boletín Oficial del 03/07/2021.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351663>
- Decreto 152 de 1997. Oficina Nacional de Ética Pública. Creación, misiones y funciones, del 14/02/1997. Boletín Oficial del 20/02/1997.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=41931>

Decreto 102 de 1999. Se establece el objeto, ámbito de aplicación, funciones, estructura y organización de la Oficina Anticorrupción. Se derogan los Decretos 152/97 Y 878/97, del 23/12/1999. Boletín Oficial del 29/12/1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61724>

Decreto de Necesidad y Urgencia 297 de 2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio Coronavirus (COVID -19). Disposiciones, del 19/03/2020. Boletín Oficial del 20/03/2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335741>

DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS

Versión Taquigráfica de la Comisión Bicameral del Trámite Legislativo del Honorable Senado de la Nación Argentina, del 6 de julio de 2021. <https://www.senado.gob.ar/upload/38549.pdf>

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, (DSCD) 293 Reunión - 103 Sesión Ordinaria, del 20 y 21 de agosto de 1997, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/acordeon.html

PERIÓDICOS

COVID-19 Argentina comenzará a vacunar a menores entre 12 y 17 años con comorbilidades *Perfil*. (23 de julio de 2021). <https://www.perfil.com/noticias/coronavirus/covid-19-argentina-comenzara-a-vacunar-a-menores-de-18-anos-con-comorbilidades.phtml>

De Urieta, D. (06 de abril de 2021). La oposición volvió a pedirle explicaciones a Vizzotti por el Vacunatorio VIP. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/diputados-vizzotti-expuso-ante-la-comision-de-salud/>

Los detalles del ensayo clínico de la vacuna contra COVID-19 que lidera el científico Fernando Polack en el Hospital Militar (7 de Agosto de 2020). *Infobae*. <https://www.infobae.com/salud/2020/08/07/los-detalles-del-ensayo-clinico-de-la-vacuna-contra-covid-19-que-lidera-el-cientifico-fernando-polack-en-el-hospital-militar/>

Riccobene, A. (24 de octubre de 2021), Coronavirus: cómo están funcionando los parlamentos en el mundo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/263476-coronavirus-como-estan-funcionando-los-parlamentos-en-el-mun>

Serra, L. (21 de junio de 2021). Pfizer. Proponen eliminar la palabra “negligencia” de la ley para destrabar las negociaciones. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/pfizer-proponen-eliminar-la-palabra-negligencia-de-la-ley-para-destrabar-las-negociaciones-nid02062021/>

Sin Vizzotti, Pfizer y los laboratorios exponen ante los diputados los detalles sobre el reparto de vacunas (8 de junio de 2021). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/pfizer-defendera-manana-su-postura-en-una-reunion-en-diputados-nid07062021/>