

Parlamentarias¹

El propósito de este apartado es describir la participación del Parlamento en el relacionamiento externo del país a partir de elaboración de proyectos legislativos. Con el objeto de cumplir con dicha premisa, y dado que el propósito es meramente descriptivo, se toman los proyectos legislativos que durante el período en análisis pasaron por la Comisión de Relaciones y Culto de la Cámara de Diputados y su par en la Cámara de Senadores, como así también la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados.

Para ello es menester tener presente ciertos detalles que permiten analizar los distintos tipos de proyectos que componen las fuentes primarias de este trabajo.

Aspectos generales

El cuerpo de un texto legislativo

En principio, las leyes no sólo se componen de las palabras que conforman el cuerpo de un texto legislativo sino de cierto “espíritu” de la ley que la constituye, antes y por sobre al texto mismo, “espíritu” que se refiere a las motivaciones o valoraciones que inspiraron al legislador que la compuso.

En términos prácticos, todo proyecto de ley tiene origen con la activación de un número de expediente, a partir de que se lo ha presentado. Este número le confiere una individualidad. Entre paréntesis figura el apellido del autor del proyecto; el número de cuatro dígitos que le sigue es el que lleva el expediente administrativo correspondiente; la letra marca la cámara de origen, D corresponde a Diputados; puede ser S por Senado, PE por Poder Ejecutivo, OV por Oficiales Varios (funcionarios u organismos públicos que excluyan a los anteriores) o IP por Iniciativa Popular. Los dos últimos números corresponden al año de presentación o actualización.

¹ Realizada por Leandro E. Sanchez

El número de expediente, que atañe a los efectos administrativos del Congreso, no se corresponde con el número de ley que se le asigna al proyecto una vez que es sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo.

En sentido estricto, y correcto, el texto de una ley es el cuerpo prescriptivo que establece dicha norma. Mientras que en un sentido más abarcativo, se denomina texto de una ley a lo que dice la norma tal como se publica en el Boletín Oficial de la Nación (Baron, 2003: 8).

El texto de una ley se circunscribe a la materia sobre la cual se refiere y sobre la misma prescribe, esto es, la ley prescribe modos de comportamiento social, estableciendo derechos y ordenando obligaciones comunes para todos.

El articulado, es la dimensión propiamente prescriptiva de una ley. Los artículos allí transcritos ordenan, regulan e impactan, en distintos grados y con mayor o menor especificidad, la vida de los ciudadanos (tienen carácter obligatorio).

Toda ley en su articulado debe respetar tres principios que le son constitutivos: el principio de no contradicción, el de totalidad y el de economía.

El primero de estos principios indica que los artículos no se contradigan entre sí, de forma tal que uno prescriba una cosa y otro prescriba lo contrario. El texto de la ley debe representar un todo coherente de disposiciones que entablan entre sí una sistematización lógica.

Dicho principio también se refiere al conjunto de leyes vigentes en el sistema jurídico del país, por lo que los artículos no sólo deben ser coherentes entre sí sino que, además, deben serlo con otras leyes, no pueden contradecirlas.

El segundo, se refiere a la necesidad de no dejar intersticios por los que puedan filtrarse dificultades para su interpretación y aplicación. En términos técnicos está estrechamente relacionado con lo que se conoce como "laguna legislativa", es decir, con un vacío legal que priva al juez de un instrumento que le permita reglar sobre la materia.

Finalmente, el principio de economía, complementario de los anteriores, señala la necesidad de que una ley no diga más de lo que tiene que decir. Bajo este principio, el legislador debe esforzarse por ceñir estrictamente su proyecto al propósito que lo motivó para evitar posibles adjetivaciones, repeticiones, redundancias, etc., en definitiva, todo aquello que pueda provocar ambigüedades.

Ahora bien, ciertos proyectos se componen de otros elementos que acompañan o complementan al articulado, los considerandos y los fundamentos

En los considerandos el legislador repasa las circunstancias y motivaciones que lo condujeron a la elaboración de una determinada ley. Normalmente, aquí se exponen sintéticamente las necesidades legales y jurídicas que la sanción de la ley aspira a satisfacer. Los considerandos no son prescriptivos y ni obligatorios.

Los fundamentos se refieren concretamente a la justificación teórica y filosófica política de un proyecto. Básicamente se diferencia de los considerandos por cuestiones tanto de contenido como de forma.

Además de estos, los textos legislativos suelen contener anexos en los que se añade información. Cabe aclarar que tanto los fundamentos como los anexos quedan archivados sólo en la cámara de origen.

Autoría

Se entiende como autor de un proyecto legislativo a quien motorizó el expediente respectivo, esto es, el que lo presentó ante la Mesa de Entradas de la Cámara y abrió su discusión en el seno de la comisión o del plenario del cuerpo.

Técnicamente se denomina al autor como firmante del proyecto. Habitualmente, el proyecto recibe el respaldo de un grupo de colegas (que no pueden ser más de quince) pudiendo ser del mismo bloque del autor, o de bloques con alianzas parlamentarias, llamados cofirmantes.

La existencia de cofirmantes les otorga a los legisladores con menor peso relativo dentro de los bloques conferir a su proyecto mayores posibilidades de tratamiento.

Circuito procedimental de un proyecto

Es menester comprender las normas y las disposiciones que establece la Constitución Nacional en torno a cómo deben crearse las leyes para que sean legítimas.

Esquemáticamente, tres momentos marcan el tránsito de un proyecto, a saber, la formulación, el debate y sanción del mismo y la promulgación y transformación en ley.

El capítulo quinto de la Constitución Nacional en los artículos 77 al 84 rige el proceso de formación y sanción de las leyes. En ellos quedan claramente señalados los

procedimientos a los que deberán ajustarse los senadores y diputados para hacer efectivos sus proyectos.

Pero los proyectos no sólo se ajustan a lo indicado por la Constitución., paralelamente, siguen una lógica temporal y jerárquica dispuesta por la propia dinámica de las cámaras. Todo proyecto tiene que seguir un recorrido administrativo.

En esta carrera de obstáculos, los proyectos comienzan a elaborarse en los despachos de los legisladores, se presentan en la Mesa de Entradas de la cámara donde se les asigna un número de expediente, se giran a las comisiones de asesoramiento según el asunto que traten, pasan el examen de asesores y legisladores de comisión -que una vez puestos de acuerdo elaboran un dictamen- y alcanzan entonces la instancia de la comisión de Labor Parlamentaria, cuyos integrantes determinarán el momento que será considerada y votada por los legisladores en sesión. (Baron, 2003: 25)

Debe tenerse en cuenta que un proyecto, como tal, tiene un tiempo de vigencia. De dos años para un proyecto de ley, de un año para los demás proyectos (Resolución, Declaración, etc.). Una vez vencido este plazo, el proyecto deberá ser impulsado mediante una nueva iniciativa que lo actualice.

El artículo 77 de la Constitución Nacional define el origen² que puede tener una ley: cualquiera de las dos cámaras del Congreso, por iniciativa de cualquiera de sus miembros o del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de ley tiene que pasar, ineludiblemente, por las dos cámaras del Congreso de la Nación, debiendo ser aprobado por una y por otra, antes de pasar al Ejecutivo para su promulgación y publicación. La cámara de origen es aquella en la que uno de sus miembros impulsa determinado proyecto y la cámara revisora es aquella que haya recibido el proyecto ya aprobado por la otra cámara lo somete a su consideración para su sanción definitiva. De allí la complejidad del sistema.

En términos prácticos, el recorrido tiene grados crecientes de complejidad de acuerdo a las diversas fuerzas intervinientes en el mismo.

² La Constitución, en sus artículos 39 y 40, también prevé el derecho de los propios ciudadanos a presentar sus proyectos.

El menos complejo, por así decirlo, implica que los proyectos cuentan con suficiente consenso entre los distintos bloques parlamentarios, y a su vez, cuentan con el aval del Poder Ejecutivo que debe promulgarlo, llevando a cabo un recorrido como el esquematizado constitucionalmente.

Pero, los proyectos de mayor importancia y gravitación soportan constantes revisiones, no sólo por razones de forma, sino también de contenido, por divergencias políticas.

Por lo que resulta necesario analizar aquellos casos³ en que es remitido a la Cámara revisora para su sanción definitiva, y al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Una vez finalizado el proceso legislativo dentro del Congreso, es el Poder Ejecutivo el facultado para promulgar y hacer pública las leyes sancionadas por ambas cámaras del Congreso.

Pero, a su vez, el Poder Ejecutivo dispone de otras facultades legislativas, que van desde proponer leyes al Congreso durante las sesiones ordinarias, fijar el temario para el tratamiento en las sesiones extraordinarias y situar a los legisladores sobre determinada materia que requiera consideración parlamentaria hasta desechar en todo o en parte un proyecto de ley sancionado por el Congreso. Esto lo que se conoce con el nombre de "veto" (total o parcial.). El Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para vetar total o parcialmente una ley sancionada por el Congreso a partir del día que recibió la comunicación.

Las objeciones formuladas por el Poder Ejecutivo, obligan a la Cámara de origen a discutir nuevamente el proyecto y regresarlo a la Cámara revisora. Si ambas ratifican la redacción original con los dos tercios de los votos presentes⁴, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Tipos de proyectos

No todos los proyectos presentados por el legislador son de ley, o de modificación a una ley, sino que, de acuerdo a la índole de las cuestiones promovidos pueden adoptar distintas modalidades que, en el Congreso, difieren según provengan de la Cámara de Diputados o de Senadores.

³ Los siguientes casos están prescriptos en el Capítulo 5, artículos 78 a 81, de la Segunda Parte de la Constitución Nacional.

⁴ En este caso, el art. 83 de la Constitución agrega que las votaciones en ambas cámaras deberán ser nominales (se toma en cuenta, uno por uno, el voto de cada legislador) por sí o por no.

Los mismos se clasifican a partir del alcance coercitivo que adopte cada proyecto, es decir, el ámbito donde el proyecto tendrá aplicación efectiva (alcance general y obligatorio a todos los habitantes del país o sólo para un sector). Al mismo tiempo, su alcance coercitivo puede ser parcial o nulo (un carácter meramente declarativo).

La Cámara de Diputados, dispone de proyectos de ley, de resolución y de declaración. La Cámara de Senadores de ley, de decreto, de resolución de comunicación y de declaración.

Proyecto de ley

Se trata de toda proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya formulación deben aplicarse los principios que establece la Constitución.

Los proyectos de ley deben tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionados definitivamente, mientras que los otros tipos de proyectos (con algunas excepciones) sólo se tratan en la Cámara donde fueron iniciados.

Los proyectos generalmente son presentados por los legisladores, el poder Ejecutivo y/o una Comisión de la Cámara.

Proyecto de Resolución

En este caso tiene por objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos del Congreso, tanto en forma separada como conjunta, con un alcance coercitivo parcial. Habitualmente se remite a cuestiones vinculadas a la composición, organización, aceptación y/o rechazo de solicitudes particulares.

Proyecto de declaración

Se compone de las expresiones u opiniones del cuerpo (personales o conjuntas) con respecto a temas de índole pública o privada, las cuales tienen un alcance coercitivo nulo. Forman parte de esta categoría las mociones del cuerpo a otro de los Poderes del Estado, para que este actúe o resuelva con cierta orientación respecto a algún tema particular.

En el Senado, estos proyectos tienen la única función de reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o expresar una opinión del Cuerpo.

Es de destacar, especialmente por el objeto de estudio abordado, que para ciertos casos se trata de disposiciones que, por su naturaleza, no otorga competencia para actuar al Poder Legislativo, ya que dichas capacidades están reservadas constitucionalmente para

otros poderes del Estado. Por ejemplo, el Congreso no tiene facultad para fijar la política de relaciones exteriores del país, a cargo del Presidente de la Nación y su Canciller, lo cual no inhibe a que los senadores y diputados expresen, mediante beneplácito o repudio, su opinión respecto de la política exterior del país.

Proyecto de decreto

Es un tipo de proyecto propio de la Cámara de Senadores con alcance coercitivo parcial y tiene por objeto producir una decisión especial de carácter administrativo en el Senado de la Nación.

Proyecto de comunicación

También en forma exclusiva para el Senado, pero similares en su función a los proyectos de Declaración para Diputados., están reservados a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración propia de la Cámara de Senadores.

Al igual que en la cámara de Diputados, tiene un alcance coercitivo nulo.

A su vez los proyectos se pueden clasificar según su grado de incidencia en el sistema legal. Así es posible distinguir proyectos proactivos (total o parcialmente) y reactivos (total o parcialmente).

Proyectos totalmente proactivos

Estas leyes innovadoras crean un nuevo instrumento, dan expresión a los vacíos legales, o bien crean regimenes nuevos a partir del surgimiento de una necesidad, sea cual sea su índole, o bien dan respuesta normativa a la generación de un hábito o costumbre desconocidos hasta ese entonces para los legisladores.

Proyectos parcialmente proactivos

En estos casos, modifican en parte un instrumento ya existente y en vigencia. Esas modificaciones pueden ser, a su vez, supletorias (o sea, sustituyendo el artículo de una ley por otro nuevo, o incluso sustituyendo el inciso de una ley por otro) o ampliatorias (es decir, agregando un nuevo artículo o inciso sin eliminar ninguno).

Proyectos parcialmente reactivos

Eliminan parte de un instrumento ya existente y en vigencia, es decir, se modifica una legislación existente. Pero en lugar de agregar se eliminan algunos artículos, de allí su denominación como parcialmente reactivos.

Proyectos totalmente reactivos

Se trata de la eliminación total de un instrumento legal vigente, ya sea por pérdida de eficacia, aggiornamiento, etc.

Decretos

No menos importante es la facultad del Poder Ejecutivo, en términos legislativos, de presentar disposiciones de tipo normativas, que es lo que se conoce como decretos.

Un decreto es una resolución, firmada por el Presidente de la Nación y revalidada por sus ministros, que concierne a asuntos que son de competencia de este poder. Es sumamente importante resaltar que un decreto no puede subyugar las funciones legislativas reservadas a otro poder.

Aún así la Constitución, en su artículo 99, inciso 3 aprueba que el Poder Ejecutivo, bajo ciertas condiciones⁵, disponga resoluciones que excedan sus atribuciones, a través de la figura de los “decretos de necesidad y urgencia”.

⁵ “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos..., y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”