



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

PROYECTO DE LEY

PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN AL CONGRESO DE LA NACIÓN DE LOS

ACUERDOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

Artículo 1°: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento de notificación al Congreso de la Nación de los Acuerdos Internacionales Ejecutivos suscriptos por el Poder Ejecutivo.

Artículo 2°: Definición. A los efectos de esta ley se considera Acuerdo Internacional Ejecutivo al que suscribe el Poder Ejecutivo en el marco de su competencia en el manejo de las relaciones exteriores, de sus facultades como jefe supremo de la Nación o por ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y que no sea susceptible de aprobación por el Congreso de la Nación en razón de los siguientes supuestos:

- a. Su contenido no sea materia de pactos que supongan la vulneración de normas constitucionales o legales, o que implique la sanción de una ley para su cumplimiento; y
- b. Su diligenciamiento sea urgente en materias de carácter coyuntural o refiere a cuestiones accesorias o delegadas de otros Tratados Internacionales.

Artículo 3°: Celebración y Denuncia de los Acuerdos Internacionales Ejecutivos. El Poder Ejecutivo debe dar cuenta a ambas Cámaras del Congreso de la Nación de la celebración y de la denuncia de los Acuerdos Internacionales Ejecutivos, dentro de los cinco (5) días de formalizadas.

Artículo 4°: Comunicación a las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de Ambas Cámaras. El Poder Ejecutivo debe comunicar las celebraciones y denuncias de los Acuerdos Internacionales Ejecutivos a las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras.

Artículo 5°: Registro de Acuerdos Internacionales Ejecutivos. Las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras deben implementar un Registro de Acuerdos Internacionales Ejecutivos cuya función es la de llevar un registro actualizado de estos instrumentos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Los documentos notificados al Registro serán públicos y de libre acceso para su consulta, salvo a los que se le otorgue carácter reservado por parte del Poder Ejecutivo.

Artículo 6°: Acuerdos Celebrados. Los Acuerdos Internacionales Ejecutivos suscriptos con anterioridad a la sanción de la presente Ley, deberán ser puestos en conocimiento del Congreso de la Nación dentro de los ciento ochenta (180) de la presente ley.

Artículo 7°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FIRMANTES: Berisso Hernán

Stefani Héctor

Ruarte Adriana

Pastori Luis

Cipolini Gerardo

Ascarate Lidia

Mendoza Josefina

Jetter Ingrid

Del Cerro Gonzalo

Schlereth David

Joury Mercedes

Iglesias Fernando

Aicega Juan

Enriquez Jorge

Piccolomini Carla



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto determinar el procedimiento de notificación al Congreso de la Nación de aquellos Tratados Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo denominados "Acuerdos Ejecutivos", con la intención de fortalecer la función de control del Congreso de la Nación tomando en consideración las falencias de la legislación hoy vigente.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mayo de 1969 reconoce la función fundamental que desempeñan los tratados en las relaciones internacionales entre los Estados como la principal fuente escrita del Derecho Internacional, así como un importante medio de desarrollo para la cooperación pacífica entre las naciones, dotando de seguridad jurídica al sistema internacional.

Dicha Convención entiende por tratado: "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

La definición de tratado antes citada no toma en consideración a los acuerdos verbales, ni tampoco los tratados celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional (comunidad beligerante, movimientos de liberación nacional, individuos, persona física como sujeto pasivo del derecho internacional; es decir, que recibe de él derechos y obligaciones), o entre esos otros sujetos. Sin embargo, el artículo 3° de la Convención reconoce el orden jurídico de tales acuerdos y la posibilidad de, eventualmente, aplicarles las normas de la Convención de Viena de 1969.

La intención de la aplicación de la Convención a los acuerdos escritos responde a la necesidad de priorizar acuerdos fáciles de acreditar, lo que permite dotar de seguridad jurídica al sistema. Por otro lado, en la definición de la Convención no se incluyen a las Organizaciones Internacionales como sujetos con capacidad jurídica para celebrar tratados, por la complejidad que, en su momento, representó regular este tema.

Posteriormente, en el año 1986, se suscribió la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, que aún no está en vigor, dado que muchos



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2020 - Año del General Manuel Belgrano”

Estados consideran que tiene algunas deficiencias y que, finalmente, no resulta necesaria, ya que se puede pactar la aplicación de la Convención de 1969 a este tipo de tratados.

La Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados entró en vigor internacional el 27 de enero de 1980. La Argentina ordenó su ratificación mediante la Ley N° 19.865 entrando en vigencia una vez publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero de 1973.

En nuestro país, según lo establecido en la Constitución Nacional, en el proceso de conclusión de un Acuerdo Internacional son el Ejecutivo y el Legislativo los poderes con competencia en esta materia.

Por un lado, la Constitución Nacional asigna al Poder Ejecutivo en el inciso 11 del Art. 99° la siguiente atribución: **“concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”**. Generalmente, esta atribución se instrumenta a través de Cancillería.

Por su parte, en el inciso 22 del Art. 75° le atribuye al Poder Legislativo la facultad de: **“aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.”** En este sentido, la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado requiere la aprobación del texto en el ámbito interno, efectuada a través de una ley del Poder Legislativo.

Por último, el acto de manifestar ese consentimiento en el plano internacional es una atribución del Presidente de la Nación.

Ahora bien, existen otro tipo de Tratados Internacionales que, por no contar con sustancia legislativa o porque se encuadran dentro de otro tratado ya aprobado por el Parlamento, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado a manifestar el consentimiento en obligarse por ellos, sin la necesidad de que el Congreso los apruebe.

Este tipo de tratados son denominados “Acuerdos Ejecutivos”, y se diferencian claramente de los “Tratados Formales” por el hecho de que no realizan de manera completa el proceso de celebración y puesta en vigor que tienen dichos tratados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Es decir que mientras un tratado formal se considera un acto complejo que comienza con la negociación y termina con la ratificación con participación y competencias tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo; en la concreción de los Acuerdos Ejecutivos sólo participa el Poder Ejecutivo; de ahí su denominación.

En nuestro país, los Acuerdos Ejecutivos se han generalizado progresivamente desde 1930 en virtud de la rapidez que reclaman ciertas negociaciones propias del ritmo acelerado de las cuestiones exteriores contemporáneas. De este modo, la conclusión de Tratados Internacionales sin la intervención del Poder Legislativo se ha constituido en una práctica instalada en la política exterior de nuestro país.

Al respecto cabe señalar que la Convención de Viena y, en general la práctica internacional, no realiza distinción alguna entre los tratados formales y los acuerdos ejecutivos, pudiendo obligar ambos de forma indistinta a los Estados que celebraron estos acuerdos. Sin embargo, a pesar de ser verdaderos tratados según el Derecho Internacional, nuestra Constitución Nacional no los menciona como tratados ni los trata como tales.

Es en este sentido que puede considerarse la existencia de **un vacío legal dentro del Derecho Argentino**, ya que tales acuerdos, que exceden en número a los conocidos como tratados formales, se celebran sobre la base de una práctica consuetudinaria del poder administrador y tolerancia (aquiescencia) del Poder Legislativo.

Este tipo de acuerdos son utilizados por la mayoría de los países y, del análisis del derecho comparado, de los países de la región llama la atención el caso de Perú, que destina dentro de su Constitución Nacional un capítulo entero a los Tratados Internacionales, regulando específicamente en su Art. 57° los "Acuerdos Ejecutivos". En este sentido, Perú es el único país de la región que de manera expresa en su Constitución Nacional establece una diferencia entre ambos tipos de tratados y que, a pesar de conceder al Ejecutivo la potestad de celebrar acuerdos ejecutivos sin la aprobación del Congreso, establece que en todos los casos debe ser notificado.

Por su parte, Brasil, Chile y Uruguay tienen disposiciones similares a las de Argentina. Sin embargo, observamos que en los tres casos analizados la propia



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Constitución de cada país le atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de celebrar y concluir tratados, pero incluso en el mismo artículo en que le da esa facultad a un poder, se aclara que debe tener intervención el Poder Legislativo.

Más aún, en el caso de Chile, mediante la Ley N°18.158 se ha regulado la publicación de los todos los Tratados Internacionales, tanto formales como ejecutivos, promoviendo el libre acceso a la información a sus ciudadanos.

Volviendo a nuestro país, el sistema jurídico argentino no ofrece referencias constitucionales precisas y específicas que contemplen esta modalidad de convenios de procedimiento abreviado. Es de destacar que, ante tal actividad gubernamental, el Poder Ejecutivo no ha dado, como le correspondía, la debida participación al Congreso Nacional. Por el contrario, en muchos casos lo ha ignorado. Se comprueba la presencia de tratados internacionales que han cumplido con las normas de vigencia establecidas en nuestra Constitución. Otros que no y numerosos intercambios de notas. En ambos casos por su importancia y contenido deberían estar sometidos al control político del Congreso, o, en su defecto, notificar al Poder Legislativo tal como se está solicitando en este proyecto de ley.

No obstante, tales convenios tienen un carácter eminentemente técnico. No afectando los derechos y garantías individuales de su contenido, de manera que resulta comprensible que el Poder Ejecutivo haya prescindido de la aprobación del Congreso para otorgarle celeridad a las transacciones y negociaciones internacionales.

Ahora bien, el hecho de que esta facultad presidencial haya sido usada con la debida prudencia y mesura, no constituye ninguna garantía y menos aún seguridad de que seguirá siendo así en el futuro.

En general, se subraya que la naturaleza de los asuntos, materia de estos convenios, y la dinámica de la cambiante realidad global, imponen la necesidad de imprimirle celeridad a los mecanismos jurídicos e institucionales internos de celebración de acuerdos internacionales en los ordenamientos positivos. Aun así, consideramos de suma importancia la facultad del Poder Legislativo de controlar el contenido de la materia de los Acuerdos Ejecutivos a fin de que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones, teniendo en cuenta que se trata de un control *a posteriori*, ya que está referido únicamente a los tratados celebrados y ratificados por el Presidente de la República.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Es por ello que, a través de este proyecto de ley, nos proponemos establecer un procedimiento de notificación al Congreso de la Nación de los Acuerdos Ejecutivos suscriptos por el Poder Ejecutivo no solo para discutir tales acuerdos en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras, sino también para que sea de público conocimiento la ratificación de dichos Tratados.

En tal sentido, por todo lo hasta aquí expuesto, solicito a mis pares acompañen la sanción del presente proyecto.

FIRMANTES: Berisso Hernán

Stefani Héctor

Ruarte Adriana

Pastori Luis

Cipolini Gerardo

Ascarate Lidia

Mendoza Josefina

Jetter Ingrid

Del Cerro Gonzalo

Schlereth David

Joury Mercedes

Iglesias Fernando

Aicega Juan

Enriquez Jorge

Piccolomini Carla