

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan con fuerza de ley;

PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN AL CONGRESO DE LA NACIÓN DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

Artículo 1º: 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 2º: 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 refiera a cuestiones accesorias o delegadas de otros Tratados Internacionales.

Artículo 3º: 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 4º: Comunicación a las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de Ambas Cámaras. Las comunicaciones establecidas en el artículo 3º deben ser diligenciadas a las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras.

Artículo 5º: Registro de Acuerdos Internacionales Ejecutivos. Las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras deben implementar un Registro Único de Acuerdos Internacionales Ejecutivos del Congreso de la Nación, accesible en ambas páginas de internet de las Comisiones, cuya función es la de llevar un registro actualizado de estos instrumentos.

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, supuesto en el que sólo serán accesibles por los integrantes de las Comisiones.

Artículo 6º: 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 7º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

COFIRMANTES: Cristan Ritondo, Margarita Stolbizer, Matias Tacceta. Gustavo Hein

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Introducción

Este proyecto es una representación del proyecto de autoría del Diputado Hernán Berisso, (MC) expediente 3426-D-2020, que no fue tratado y perdió estado parlamentario. Estamos convencidos de que esta iniciativa constituye un aporte esencial a la transparencia y al sistema republicano de gobierno, como así también que es imperioso que nuestro país retome una senda que nos aleje del aislamiento internacional en el que estamos hoy inmersos, en razón de estos motivos lo volvemos a impulsar - con leves modificaciones -, por lo que coincidimos y hacemos nuestros parte de sus fundamentos.

El proyecto tiene por objeto determinar el procedimiento para que el Congreso de la Nación sea notificado de los Tratados Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo denominados "Acuerdos Ejecutivos". El objetivo es generar una instancia más en la regulación de la función de control del Congreso de la Nación, que hoy en este aspecto tiene una laguna.

Los acuerdos ejecutivos son los Tratados Internacionales - o parte de estos -, que, por no contar con sustancia legislativa o porque se encuadran dentro de otro tratado ya aprobado por el Congreso, permiten al Poder Ejecutivo manifestar el consentimiento en obligarse por ellos, sin la necesidad de que el Congreso los apruebe. Estos acuerdos 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 esos tratados, sino que en su concreción sólo participa el Poder Ejecutivo, por lo que en este sentido no son actos complejos como los formales, para los cuales se requiere primero la negociación por el Poder Ejecutivo y finalizan con la ratificación, con participación y competencias tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo.

Los acuerdos ejecutivos en el derecho comparado

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 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 todos los Tratados Internacionales, tanto formales como ejecutivos, promoviendo el libre acceso a la información a sus ciudadanos.

El procedimiento abreviado de acuerdos internacionales en nuestro país

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, que cuenta con la conformidad silenciosa del Poder Legislativo.

Es así que el sistema jurídico argentino no ofrece referencias constitucionales precisas y específicas que contemplen esta modalidad de convenios de procedimiento abreviado. Es de destacar asimismo 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. En este sentido, se comprueba la existencia de tratados internacionales que han cumplido con las normas de vigencia establecidas en nuestra Constitución y otros que no, así como numerosos intercambios de notas. En casi todos estos casos, por su importancia y contenido, deberían estar sometidos al control político del Congreso, o, en su defecto, ser notificados al Poder Legislativo tal como se está proponiendo en este proyecto de ley.

No obstante, destacamos que los convenios objeto de este proyecto tienen un carácter eminentemente técnico, por lo que en principio no deberían afectar los derechos y garantías individuales por su contenido, de manera que resulta comprensible que el Poder Ejecutivo haya prescindido de la aprobación del Congreso para otorgarles celeridad a las transacciones y negociaciones internacionales, pero esto no implica que deba ser omitido su conocimiento.

Es por esto que 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.

Análisis del proyecto

A través de este proyecto de ley, proponemos establecer un procedimiento de notificación al Congreso de la Nación de los Acuerdos Ejecutivos suscriptos por el Poder Ejecutivo, definiendo en primer lugar qué se entiende por acuerdo ejecutivo. A la consideración de la intervención del Poder Ejecutivo y la falta de intervención del Poder Legislativo, le agregamos dos supuestos que enmarcan este tipo de acuerdo: 1) que su contenido no sea materia de pactos que supongan vulneración de normas constitucionales o legales o que se necesite una ley para ser cumplido; y 2) su diligenciamiento sea urgente por la materia que lo requiera o sea una cuestión accesorio o delegada de otro Tratado Internacional conformado conforme el procedimiento complejo.

También establecemos la obligación del Poder Ejecutivo de notificar al Congreso estos tratados o su denuncia, los que una vez ingresados a ambas Cámaras deben ser girados a sendas Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto. Estas Comisiones deben generar un Registro Único de Acuerdos Internacionales Ejecutivos del Congreso de la Nación, accesible en ambas páginas de internet de las Comisiones, por lo que al estar accesible por los ciudadanos, se garantiza su publicidad, excepto que el Poder Ejecutivo le otorgue carácter reservado, por lo que en este caso el acceso sólo corresponderá a los integrantes de las Comisiones.

Por último, se establece un plazo de ciento ochenta (180) días para que los Acuerdos Ejecutivos ya suscriptos y vigentes sean notificados al Congreso de la Nación.

Conclusión

Señora Presidente, la transparencia y el acceso a la información por parte de la ciudadanía son derechos que tienen cada día más relevancia en un sistema republicano, por lo que desde hace unos años se viene generando legislación para plasmarlos. La publicidad de los Acuerdos Ejecutivos de procedimiento abreviado forman parte de esta información que debe ser pública. Por todo lo hasta aquí expuesto, solicito a mis pares acompañen la sanción del presente proyecto.

COFIRMANTES: Cristan Ritondo, Margarita Stolbizer, Matias Tacceta. Gustavo Hein