

H.Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

N° de Expediente	1464-D-2006
Trámite Parlamentario	25 (05/04/2006)
Sumario	REGULACION PARA LA INCORPORACION DE NORMAS INTERNACIONALES.
Firmantes	NEGRI, MARIO RAUL - HERNANDEZ, CINTHYA GABRIELA - NIEVA, ALEJANDRO MARIO - STORANI, FEDERICO TEOBALDO MANUEL.
Giro a Comisiones	RELACIONES EXTERIORES Y CULTO; LEGISLACION GENERAL.

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1º: - Incorporación de normas internacionales- La incorporación al ordenamiento jurídico argentino y la publicación de las normas emanadas de las organizaciones internacionales de las que la República Argentina sea Estado miembro y de las normas derivadas de los tratados internacionales de integración de los que la República Argentina sea parte, se regularán de acuerdo con el contenido de la presente ley.

ARTÍCULO 2º: - Norma de incorporación - Las normas que el Estado argentino requiera para incorporar a su ordenamiento jurídico las normas internacionales mencionadas en el artículo 1º y, en caso de ser necesario, la normativa que se requiera para hacerlas operativas, serán dictadas por los órganos jurisdiccionales competentes, conforme a lo establecido por la Constitución Nacional y por la legislación correspondiente.

ARTÍCULO 3º: - Forma de la norma de incorporación - Las normas dictadas de conformidad con el artículo anterior, identificarán la norma internacional a incorporar y deberán establecer claramente que son dictadas en consecuencia de dicha incorporación y que estarán sujetas a los efectos de la aplicación del derecho internacional a la norma internacional a incorporar. La norma de derecho interno que incorpore una norma internacional mencionada en el art. 1º deberá acompañar el texto de ésta última como Anexo, respetando estrictamente los términos de su redacción, las condiciones de su vigencia y las demás circunstancias propias de la misma.

ARTÍCULO 4º: - Publicación - Las normas internacionales mencionadas en el artículo 1º solamente podrán ser publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina, una vez incorporadas al ordenamiento jurídico nacional y en la forma dispuesta por el artículo 3º. Será de aplicación subsidiaria, en lo que sea compatible a estos efectos, lo establecido por la Ley 24.080.

ARTÍCULO 5º: De forma

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto viene a resolver una delicada cuestión respecto de la normativa dictada por el Estado Argentino en cumplimiento de sus obligaciones asumidas en el marco de las Organizaciones Internacionales de las que forma parte.

Los compromisos asumidos en esos marcos imponen al Estado Argentino, en muchas oportunidades, el dictado de normas internas que son requeridas para extender el ámbito espacial de las mismas al territorio nacional y cumplir, de esta forma con las obligaciones internacionales asumidas respecto de esas Organizaciones. De hecho, esos incumplimientos pueden acarrear responsabilidad internacional del Estado, con la consecuente posibilidad de sanción internacional.

Muy disímiles son las características de los compromisos que imponen la pertenencia a las distintas Organizaciones Internacionales y, por lo tanto, distintas las formas de dar cumplimiento a esas obligaciones. Por supuesto que la pertenencia del Estado Argentino al Proceso de integración del MERCOSUR, con su particular sistema de producción normativa, está en el centro de las preocupaciones que se intentan solucionar con el dictado de la ley que se propone, aunque se intenta un mecanismo que sea extensible a las distintas alternativas que esos compromisos internacionales pudieran presentar.

Hace algunos años, el dictado de la Ley 24.080 tuvo como finalidad precisar el contenido de las obligaciones surgidas de Tratados y Convenciones, básicamente respecto a su publicación. Hoy proponemos la solución a lo que se denomina el "derecho derivado".

A más de diez años del Protocolo de Ouro Preto que instrumentó un sistema de producción normativa para el MERCOSUR, se pueden advertir ciertos inconvenientes que, más allá de los que se adopten en el marco internacional para su resolución, se proponen en el presente algunos cursos de acción que pongan claridad en el ordenamiento jurídico argentino.

Es indiscutible la importancia que adquiere en la actualidad la adecuada implementación del Derecho Internacional en el ámbito interno del Estado y a ello tiende el proyecto que se propone. De allí que nos permitamos desarrollar algunas precisiones en estos fundamentos que sirvan para justificar las soluciones propuestas.

En la teoría del Derecho Internacional se ha entablado el histórico y extenso debate respecto de la relación entre esta rama del Derecho y el derecho Interno de los Estados en los términos expresados por la teoría dualista y monista.

El Dualismo, expuesto en el trabajo de Heindrich Triepel en 1899 "Volkerrecht und Landesrecht", considera que ambos ordenamientos jurídicos -el interno y el internacional- son independientes uno del otro y lo fundamentan en que el objeto de regulación, los sujetos a los que están dirigidos y las fuentes utilizadas no se corresponden en ambos sistemas jurídicos.

El criterio dualista afirma que el ordenamiento jurídico internacional tiene como objeto de su regulación las materias que hacen a la relación externa del Estado, los sujetos a los que están dirigidas sus obligaciones los constituyen los Estados y la formulación de sus fuentes no es un acto exclusivo de un Estado sino que se requieren por lo menos la voluntad de dos para su creación.

La respuesta a esta teoría encabezada históricamente por autores pertenecientes a la escuela de Viena (Kelsen, Verdross, Kunz), consiste en afirmar que el ordenamiento jurídico es único y que se compone con normas provenientes de distintos centros de producción aunque insertándose en el esquema unificado de un sistema jurídico.

Algunos de las respuestas a los planteos dualistas se pueden resumir de la siguiente forma. La materia objeto de regulación no puede ser caracterizada como externa o interna en función de su esencia, en virtud de que muchas materias que históricamente fueron objeto de regulación interna del Estado, y muchas de las cuales resultaban esenciales a las atribuciones de un estado soberano, fueron incorporadas a regulaciones internacionales. Desde el punto de vista de los sujetos regidos por el Derecho Internacional, ya no es cierto que sólo el Estado sea el destinatario de sus normas, sino que el hombre es centro de imputación de normas internacionales. Con relación a las fuentes, los monistas que siguen a Kelsen afirman que la unidad del sistema jurídico se funda en que la fuerza obligatoria de una norma se sustenta en una norma superior de la cual deriva su validez, ubicando los discípulos de Kelsen en el Derecho Internacional la norma de carácter fundamental, llegando a la misma conclusión quienes afirman que dicha norma se encontraría en el Derecho Natural (Antonio de Luna, Adolfo Miaja de la Muela, Antonio Truyol y Serra y Mariano Aguilar Navarro).

El contenido práctico de una u otra posición, en sus versiones extremas, sería la necesidad de dictado de una norma interna con los contenidos de la norma internacional que se requerirían en el sistema "dualista", mientras que para los "monistas" las normas internacionales no necesitarían de ninguna norma de recepción para adquirir fuerza obligatoria en el interior de un Estado.

Pero desde hace algunos años una parte de la doctrina ha comenzado a percibir cierta inutilidad de la discusión en los términos planteados, por ejemplo. A. Ross niega la importancia de la cuestión planteada. (MELLO, Celso D. de Albuquerque, Curso de Derecho Internacional Público, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2001).

La realidad nos demuestra que a pesar del desarrollo de la Comunidad internacional y de la institucionalización de la cooperación internacional, este proceso no adquiere -ni siquiera en los estados europeos que adhieren al sistema comunitario- las connotaciones que parecieran derivarse de la adopción del monismo en su versión más pura, mientras que las posiciones dogmáticas del dualismo son a diario desvirtuadas por la nueva configuración del Derecho Internacional. Como afirman Vanossi y Dalla Vía, "Son casos en los que del extremo de la argumentación se ha pretendido desprender conclusiones animadas de una lógica perfecta, pero alejada de la situación contemporánea del sistema que pretendían cubrir con sus enunciados" (VANNOSI, Jorge R. y DALLA VIA, Alberto R. , Régimen Constitucional de los Tratados, Abeledo Perrot, 2000).

De allí que un adecuado análisis deba partir de la realidad que nos demuestra que todos los ordenamientos constitucionales establecen algún sistema por el cuál el derecho internacional se incorpora al derecho interno y estos sistemas de adaptación no se ajustan a los postulados teóricos de estas doctrinas.

Existen otros estudios que enfocan el problema desde los métodos que los textos constitucionales adoptan a los efectos de la incorporación del Derecho Internacional al Derecho Interno. Así, Pastor Ridruejo, citando en el trabajo de Paul de Visscher (VISSCHER, Paul, Les tendances internationales des constitutions modernes, Recueil des Cours de l'Académie de Droit de La Haye, vol. 80, 1952. Citado en PASTOR RIDRUEJO, José A., Curso de Derecho Internacional y Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 200). afirma que en la mayoría de las constituciones, el derecho internacional convencional se integra al derecho interno mediante un acto especial de recepción que más que a las consideraciones teóricas del dualismo responde a las exigencias de técnica constitucional de la separación de poderes. El acto de recepción puede ser la simple publicación del tratado o la orden de ejecución que de acuerdo con los países puede adquirir la forma de una ley, decreto y otra.

En la misma dirección, Klaus Stern (Citado en MELLO, Celso D. de Albuquerque, Curso de Derecho Internacional Público, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2001, pág. 114), en su Derecho del Estado de la República Federal Alemana de 1987, afirma que existen tres modos de incorporación: a) teoría de la transformación en la que el Derecho Internacional precisa ser convertido en derecho interno; b) teoría de la ejecución que exige un acto intra-estatal pero la norma internacional no es transformada permaneciendo en ese carácter; c) teoría de la incorporación que otorga validez inmediata al Derecho Internacional en el Derecho Interno.

Es decir, que la importancia del debate se traslada al sistema de internación de las normas internacionales, mientras que algunos ordenamientos requieren el dictado de normas nacionales que otorgan fuerza obligatoria a las internacionales, mientras que en otros casos el pronunciamiento estatal esta dirigido a reconocer la obligatoriedad de la norma en su carácter de norma internacional.

En los términos expresados por Conforti, los ordenamientos nacionales se distinguen entre aquellos que requieren un procedimiento "ordinario" en el cual se requiere de una norma interna que reitera los términos de la norma internacional y que no tiene ninguna diferencia con otras normas internas; de aquellos otros ordenamientos que adoptan el procedimiento "especial" en el cual la norma interna solo tiene el objetivo de hacer observar la norma internacional sin ser ella misma transcripta en la norma interna.

Para ponerlo en otros términos, mientras que en el primer caso el dictado del acto intra-estatal tiene carácter constitutivo de la relación de obligatoriedad, en el segundo caso el pronunciamiento es de carácter declarativo.

A pesar de que ambos procedimientos se compadecen con los postulados teóricos del "dualismo", lo cierto es que el acto de recepción tiene, como queda dicho, mas que ver con la división de poderes asegurado por las normas constitucionales en el caso del procedimiento especial, mientras que en el procedimiento ordinario se acerca a un dualismo mas fuerte.

La importancia práctica de la adopción de uno u otro procedimiento esta dada en la medida que en el procedimiento ordinario nos encontramos con una norma interna que es absolutamente independiente de la norma internacional y, por lo tanto, todos sus elementos (vigencia, interpretación, integración etc.) se evaluarán de conformidad a los principios del derecho nacional, mientras que en los sistemas que adhieren al procedimiento especial esos mismos análisis se formularán de conformidad con los principios del derecho internacional.

El estado argentino, en relación a los tratados internacionales, adopta la forma especial de incorporación, así, una vez concluidos por el Poder Ejecutivo, los tratados son remitidos al Poder Legislativo para su aprobación o rechazo y luego nuevamente el Poder Ejecutivo es el encargado de formalizar el instrumento de ratificación y el intercambio o depósito de la ratificación. Es lo que se ha denominado como un acto jurídico complejo donde se combinan procedimientos del Poder Ejecutivo y del Legislativo para concluir la ratificación.

El procedimiento de incorporación es especial en la medida que el mecanismo legislativo de aprobación se limita a remitir a los términos expuestos en el instrumento internacional sin proceder a su reiteración. De allí que no deba confundirse la fuente de la norma -tratado- con el instrumento de ratificación -acto jurídico complejo del Legislativo y el Ejecutivo-.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de expedirse en este sentido en oportunidad del fallo del asunto Pedro Ferreyra c/Nación Argentina (fallos 202:353) "Si bien los tratados con las naciones extranjeras requieren aprobación legislativa para tener en el país el calor de leyes y esa aprobación no se puede expresar de otra manera que mediante una ley, no debe confundirse a esta última con el tratado. Éste adquiere validez jurídica en virtud de la ley aprobatoria, pero no por ello deja de tener el carácter de un estatuto legal autónomo cuya interpretación depende de su propio texto y naturaleza, con independencia de la ley aprobatoria. Y por eso lo concerniente al comienzo de su vigencia no está condicionado por esta última sino en cuanto no ha podido tenerla antes de la aprobación legislativa. Pero uno es el objeto sobre el que recae la obligatoriedad de la ley aprobatoria y otro el objeto del tratado. Que la ley es obligatoria desde su publicación o desde el día que ella determina (art. 2 del Cód. Civil) sólo quiere decir que desde esa fecha queda la Nación legalmente a cumplir con el compromiso contraído. Pero a cumplirlo del modo que lo contrajo. En el caso de tratados que contienen compromisos recíprocos, es decir, que la causa de los que contrae cada parte está en que la otra contrae otros equivalentes, el cumplimiento a que la Nación esta naturalmente subordinado a la ratificación de la otra Nación contratante, esto es, a que ésta última formalice su propia obligación correlativa".

Con relación a la publicidad de las normas derivadas de las Organizaciones Internacionales, se introducen algunas precisiones tendientes a darle claridad al procedimiento. Hemos advertido un número importante de normas adoptadas en el sistema institucional del MERCOSUR que son publicadas antes del dictado de las normas internas destinadas a su incorporación, situación que se equipararía a la publicación de un tratado internacional antes de los procedimientos necesarios para su ratificación. Ningún aporte produce este proceder, sólo confusión, donde se agrega una publicación cuando el acto no ha concluido los procedimientos de creación.

De allí que se imponga la publicación sólo al momento del dictado de la norma interna de incorporación y, teniendo en cuenta que tampoco esa publicación hace a la vigencia de la norma internacional que tiene requisitos impuestos por el Derecho Internacional para su vigencia, se adoptan los requisitos contenidos en la Ley 24.080 respecto de los Tratados y Convenciones, haciéndola de aplicación en todo lo necesario.

La Ley que se propone tiene como finalidad aportar a la claridad y certeza de las normas, y al equilibrio entre los ordenes normativos de los Estados comprometidos en un proceso de integración o en una Organización Internacional. Si, como en el caso del MERCOSUR, se prevé que las normas deberán tener aplicación simultánea en los cuatro países, no puede admitirse que los operadores económicos nacionales se vean afectados por normas que aún no tienen vigencia en los otros Estados miembros.

Existen proyectos de reforma de los Tratados constitutivos, que podrían modificar los sistemas de adopción de decisiones y de aplicabilidad de la normativa derivada del MERCOSUR, pero entendemos que el tiempo que insuma la discusión de esos nuevos marcos debe transitarse con mayor certeza de la aportada por ese sistema jurídico hasta el presente, y, por otra parte ya hicimos notar que la ley que proponemos no sólo es aplicable a las normas surgidas de ese acuerdo regional sino que es extensible a las regulaciones surgidas de otras Organizaciones Internacionales donde la Argentina participa.

Entendemos asimismo, que realizamos un aporte destinado a aumentar la coherencia del sistema jurídico del MERCOSUR, destino de integración valorizado por la inmensa mayoría de nuestra ciudadanía y expuesto como eje estratégico de política exterior por la generalidad de los partidos políticos en nuestro país.