



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CURSO TALLER EN DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

*Estudio y Tratamiento de las Etapas del Proyecto
en las Comisiones*

María Eugenia Lauría



Organización y coordinación:

Instituto de Capacitación Parlamentaria



Contenido y desarrollo:

Dirección de Planeamiento y Estudios Especiales

Dirección de Técnica Legislativa

Dirección General de Comisiones

Recinto de la Cámara de Diputados



ESTUDIO Y TRATAMIENTO DE LAS ETAPAS DEL PROYECTO EN LAS COMISIONES

PRESENTACIÓN DE LA DIRECTORA DE PLANEAMIENTO Y ESTUDIOS ESPECIALES.....1

PROPUESTA DE TRABAJO.....2

HERRAMIENTAS BÁSICAS PARA LA LABOR PARLAMENTARIA.....2

APLICACIÓN DE PROCESOS DE GESTIÓN DE CALIDAD.....3

NORMAS DE CALIDAD PARA EL PODER LEGISLATIVO.....4

PROCESOS DE ELABORACIÓN Y TRÁMITE DE DOCUMENTOS LEGISLATIVOS.....5

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL — VISIÓN ESTÁTICA.....7

TRÁMITE PARLAMENTARIO — VISIÓN DINÁMICA.....13

PROCESOS DE ELABORACIÓN DE UN TEXTO NORMATIVO.....14

CONCLUSIÓN.....19



Alejandra Pérez, Silvina Coria y María Eugenia Lauría.

**PRESENTACIÓN DE LA DIRECTORA DE PLANEAMIENTO Y ESTUDIOS
ESPECIALES**

**CURSO TALLER
EN
DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA**

**ESTUDIO Y TRATAMIENTO
DE LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROYECTO
EN LAS COMISIONES**

**DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO Y ESTUDIOS ESPECIALES
MARÍA EUGENIA LAURÍA**

Buenas tardes, soy María Eugenia Lauría, hasta hace un par de meses fui secretaria de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social, y actualmente estoy en la Dirección de Planeamiento y Estudios Especiales.

Hoy estamos aquí, junto con la Dra. Silvina Coria, Directora General de Técnica Legislativa, y María Alejandra Pérez, a cargo de la Dirección General de Comisiones, para hablarles especialmente a los asesores de diputados y al personal político que se encuentran presentes sobre las herramientas básicas a utilizar para un correcto desempeño en la labor parlamentaria, en todo lo concerniente al trámite de los expedientes en cartera, y a los requisitos mínimos establecidos para la elaboración y producción de los textos normativos.

PROPUESTA DE TRABAJO

HERRAMIENTAS BÁSICAS PARA LA LABOR PARLAMENTARIA

HERRAMIENTAS BÁSICAS PARA LA LABOR PARLAMENTARIA

- 1. Trámite parlamentario de los expedientes**
- 2. Requisitos mínimos para la elaboración de un texto normativo**

Este año, por iniciativa de las autoridades de esta Cámara y continuando con la tendencia irreversible de capacitación como sostén de la estabilidad de la pirámide administrativa, se diseñó una propuesta de trabajo que es el resultado de una tarea en equipo, basada tanto en las necesidades registradas como en los procesos de gestión de calidad, estandarización y simplificación.

Para ello, se tuvieron en cuenta las características propias de la organización y su funcionamiento, con el objeto de simplificar tareas que permitan facilitar la labor diaria entre las diferentes áreas y perfeccionar la producción del texto de la ley.

Trabajamos con las normas IRAM¹ de la serie 30 000 y las prescripciones de la IRAM-ISO 9001, destinadas específicamente para actividades que se desarrollan en el ámbito legislativo, aplicando particularmente la Norma IRAM 30701: *Técnica Legislativa — Requisitos del Texto de la Ley*.

APLICACIÓN DE PROCESOS DE GESTIÓN DE CALIDAD

El IRAM es el Instituto Argentino de Normalización y Estandarización. Se trata de un organismo nacional, sin fines de lucro, miembro de Iso² y único representante de la Argentina. Tiene como función establecer normas técnicas aplicadas a la normalización y certificación como base de calidad, para brindar seguridad al consumidor.



**Gestionar calidad no es una tarea sencilla y es un camino sin fin:
tiene un punto de partida, pero nunca uno de llegada.**

En nuestro caso, la meta es el fortalecimiento de nuestra institución, con el menor margen de error en sus procesos, y de esta forma obtener un trabajo de excelente calidad. Está dirigida a todo aquel que tenga injerencia en el cotidiano quehacer de los cuerpos legislativos:

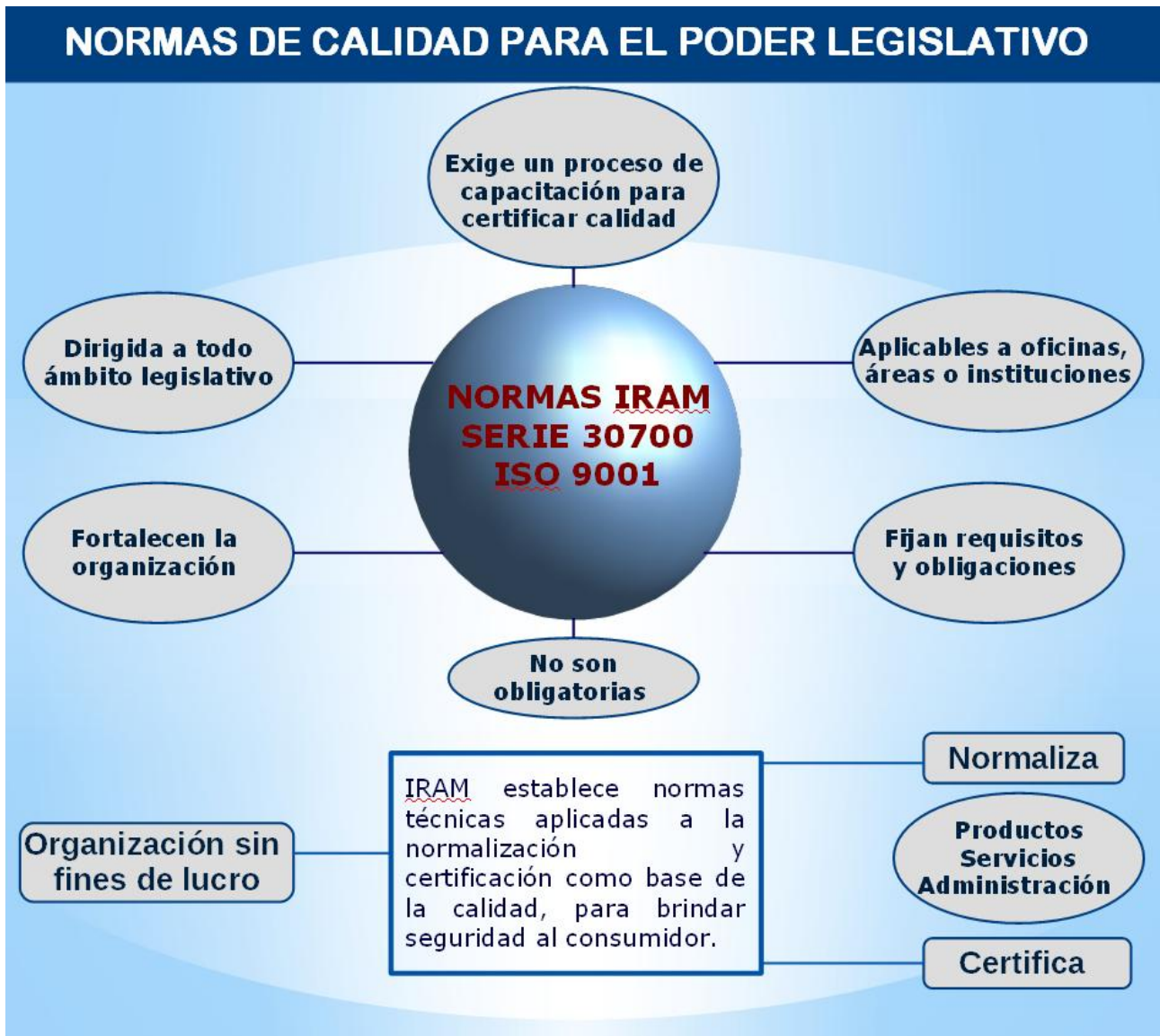
- ▶ **legisladores;**
- ▶ **funcionarios;**
- ▶ **empleados de planta;**
- ▶ **asesores; y**
- ▶ **colaboradores políticos.**

No obstante, involucra al conjunto de las personas y a todas las áreas de trabajo.

NORMAS DE CALIDAD PARA EL PODER LEGISLATIVO

Hace 13 años que se está trabajando en la Argentina con estas normas. Para poder aplicarlas es necesario cumplir con un período de capacitación de cada área interesada; y empleando los procesos y los requisitos establecidos en la norma, se puede solicitar la certificación.

La certificación no exige que sea aplicado el proceso en toda la institución ni en un área determinada, sino que la puede concretar una oficina en particular, siempre que esa dependencia cumpla con esa forma específica de trabajo en etapas definidas y controladas para la obtención de un resultado de calidad.



PROCESOS DE ELABORACIÓN Y TRÁMITE DE DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

En general, el legislador, el funcionario y el empleado parlamentario acceden al conocimiento y procesos de elaboración y trámite de documentos legislativos por propia experiencia, como resultado de su práctica, sin un aprendizaje formal.



Citando a María Alejandra Svetaz en una de sus charlas en este recinto, históricamente hubo un gran desinterés en materia de redacción de normas, pues en un principio, que más o menos llega hasta finales de la edad media, siglo XV, se consideraba que las leyes tenían origen divino: si Dios nos daba la ley, la ley estaba dada.³

En el siglo XVI y XVII ya no viene dada por Dios, sino que son los monarcas absolutos quienes tienen toda la autoridad⁴, excepto el caso de Inglaterra, que en la Carta Magna pensada en el siglo XIII establece que no habrá ningún tipo de recursos que el rey pueda solicitar, si no hay acuerdo con el Consejo de reinos, en lo que se constituiría en los albores del parlamento actual.

Así las cosas, quién iba a estudiar ningún proceso o procedimiento: no se discutía nada. El desinterés no es una cuestión voluntaria, sino totalmente involuntaria, que tiene que ver con lo que se pensaba que era la ley en cada momento y qué lugar ocupaba el legislador.

A partir de que aparecen los parlamentos y que empieza a importar la elaboración de las leyes, empiezan los autores a trabajar sobre ello.

El impulsor de los estudios sobre técnica legislativa en la Argentina fue Alberto Castells, que conformaba parte de un equipo de trabajo junto a un grupo de investigación y docencia integrado por Miguel Luna, Héctor Pérez Bourbón, Beatriz Grosso, María Alejandra Svetaz y Fermín P. Ubertone, quienes han venido en varias oportunidades a esta Cámara, invitados por el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP), y quienes más han contribuido a difundir esta materia.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL — VISIÓN ESTÁTICA

Por ello es que consideramos necesario conocer la estructura orgánica de la Cámara, para poder entender el porqué de sus trámites y tener en consecuencia una idea concreta de su funcionamiento.

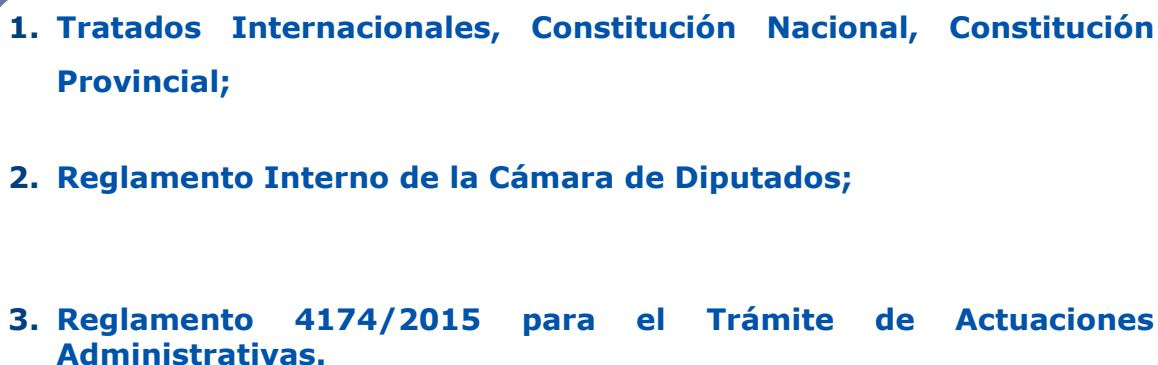
Una estructura organizacional tiene tres elementos básicos:

- ▶ **competencias laborales**
- ▶ **propósitos u objetivos; y**
- ▶ **relación entre personas.**

Asimismo, cuenta con normas que contienen disposiciones sobre:

- ▶ **atribuciones;**
- ▶ **competencias;**
- ▶ **funciones;**
- ▶ **redacción y estructura de los textos normativos.**

Sobre el tema ya se explayaron los señores Mascheroni y Terrile en las clases anteriores:

- 
- 1. Tratados Internacionales, Constitución Nacional, Constitución Provincial;**
 - 2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados;**
 - 3. Reglamento 4174/2015 para el Trámite de Actuaciones Administrativas.**

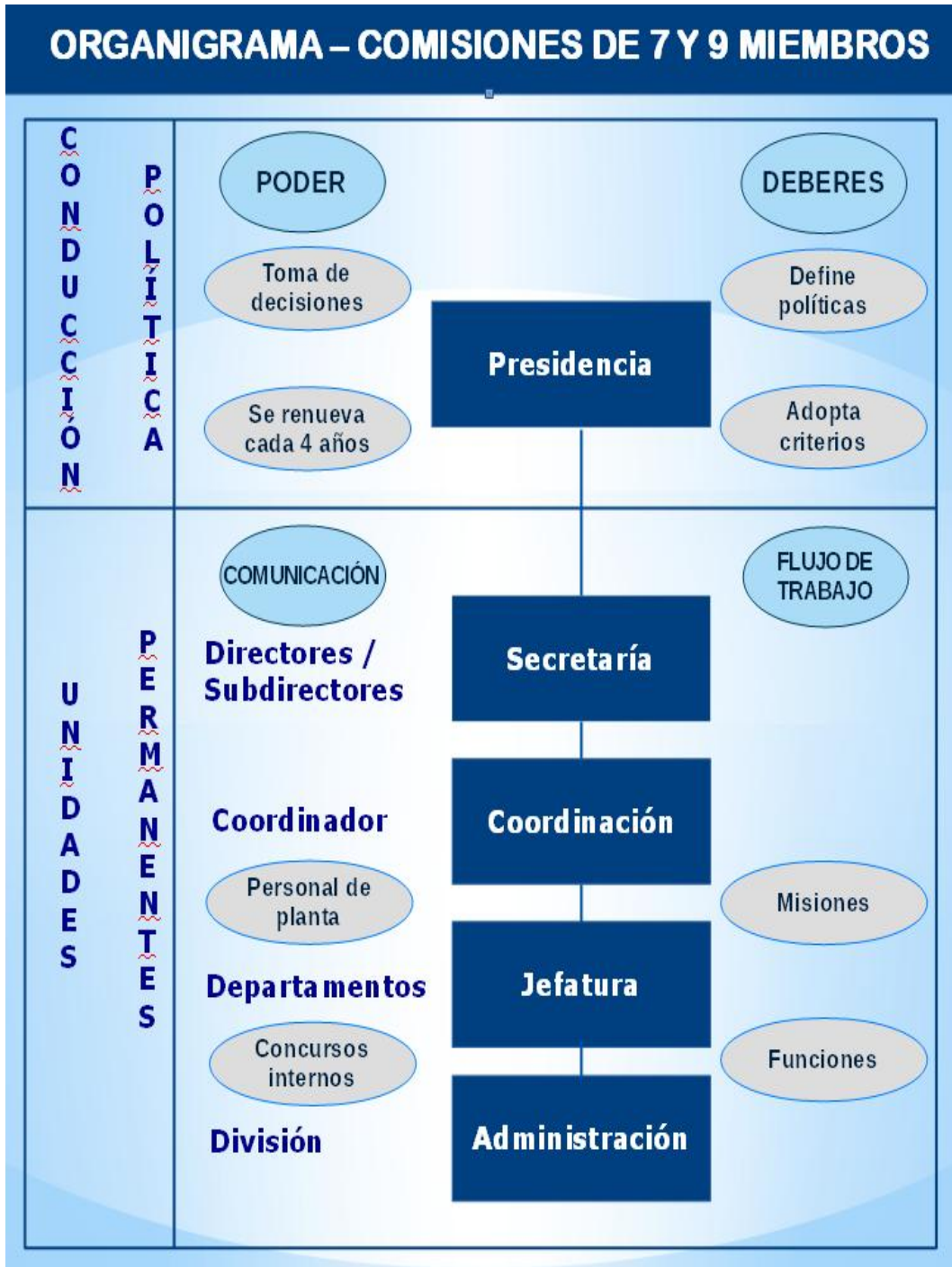
La estructura define las relaciones oficiales de las personas en la organización. En ella todos los empleados se deben relacionar de forma organizacional para que su trabajo sea eficaz.

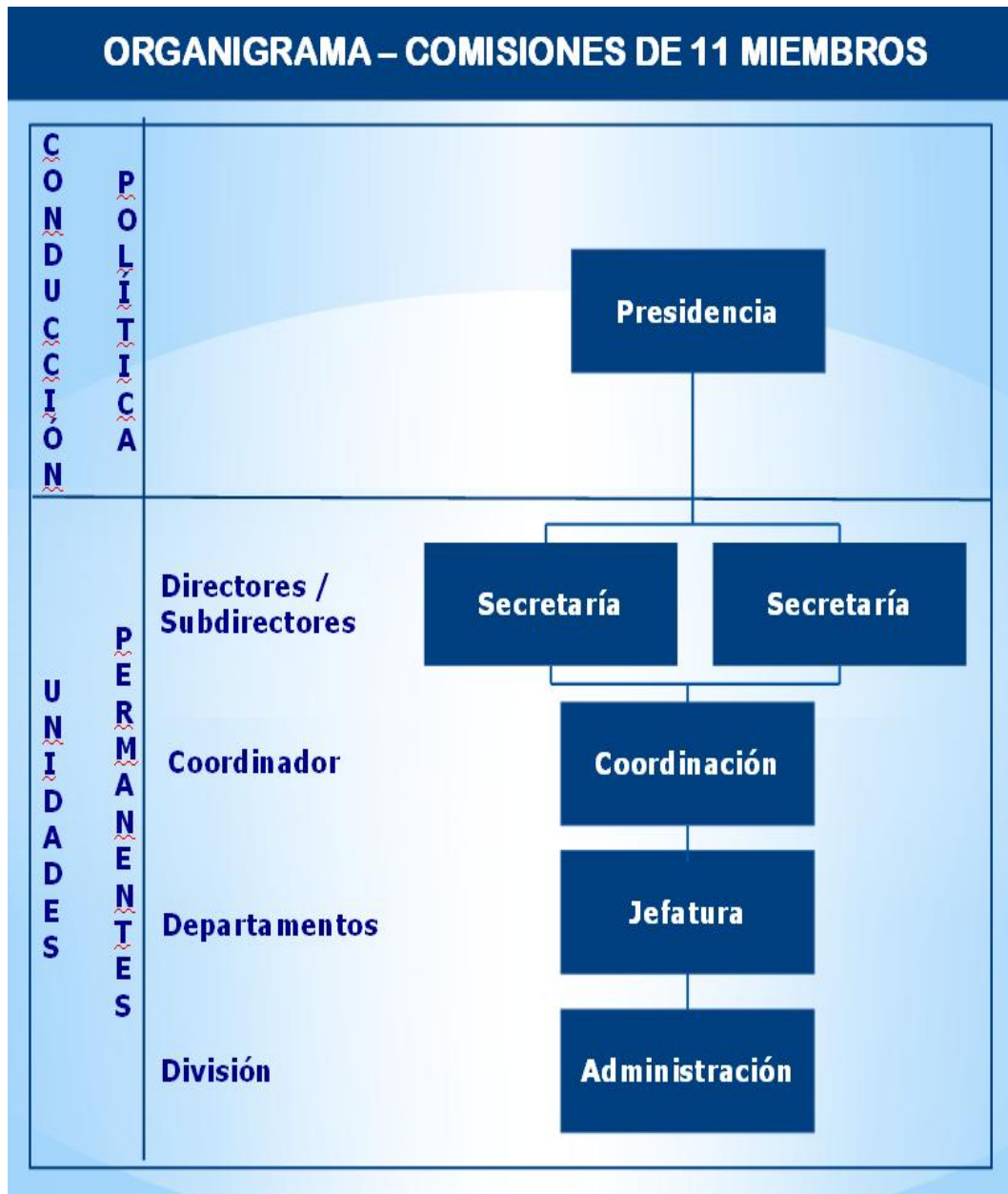
La estructura se relaciona principalmente con el poder y los deberes, pero también con las comunicaciones y los flujos de trabajo. Su propósito es ayudar en la regulación y dirección de los esfuerzos para fortalecer la organización en forma coordinada y compatible con los objetivos propuestos.



Dentro de las competencias laborales nos encontramos con una estructura piramidal, donde contamos con dos partes bien definidas:

- ▶ **la conducción política**, que se renueva cada cuatro años (presidente de la Cámara, secretarios parlamentarios y administrativo, subsecretario);
- ▶ **y un organigrama administrativo con su orden jerárquico**, donde cada unidad permanente tiene definida su función y misión.





Como objetivo, tendemos a fortalecer el recurso humano brindando las herramientas necesarias para optimizar la labor diaria, en un ambiente en el que todos puedan desarrollar sus conocimientos y aporten sus actitudes, habilidades y capacidades, con el fin de aumentar la efectividad en nuestro trabajo.

REGLAMENTO INTERNO: Comisiones – Número y denominación - Presentación, redacción y tramitación de proyectos

- El Capítulo VI del Reglamento Interno de la Cámara establece todo lo relativo a comisiones (artículos 48 al 93);
- los Capítulos VII y VIII, todo lo concerniente a proyectos (artículos 94 al 107).

COMISIONES INTERNAS

11 MIEMBROS – 2 SECRETARIOS

1. Asuntos Constitucionales y Legislación General
2. Presupuesto y Hacienda
3. Asuntos Laborales, Gremiales y de Previsión
4. Obras y Servicios Públicos

9 MIEMBROS – 1 SECRETARIO

5. Salud Pública y Asistencia Social
6. Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
7. Juicio Político
8. Medio Ambiente y Recursos Naturales

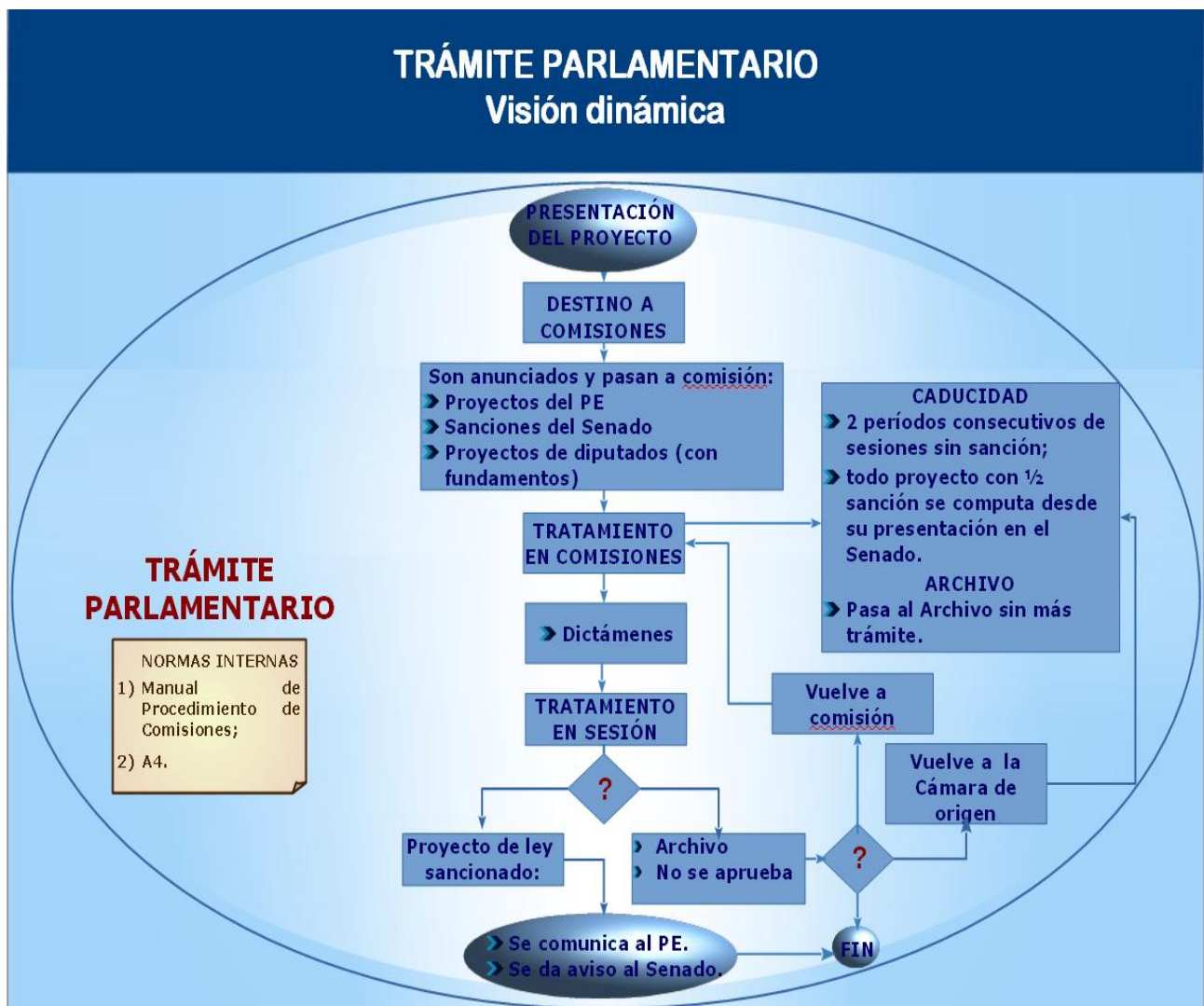
7 MIEMBROS – 1 SECRETARIO

9. Promoción Comunitaria
10. Seguridad Social
11. Asuntos Comunales
12. Agricultura Y Ganadería
13. Industria, Comercio y Turismo
14. Transporte
15. Vivienda y Urbanismo
16. Cultura y Medios de Comunicación Social
17. Derechos y Garantías
18. Seguridad Pública

TRÁMITE PARLAMENTARIO — VISIÓN DINÁMICA

Cada uno de nosotros tiene misiones y funciones definidas en nuestra organización. ¿Cuáles son las acciones que debemos desarrollar, a partir de los recursos que nos dan para cumplir con los objetivos propuestos?

Se espera de nosotros que seamos eficaces y eficientes en nuestra labor, obteniendo un texto normativo de calidad, cumpliendo con las normativas internas donde se establece el funcionamiento del trabajo diario en el proceso de redacción y trámite parlamentario.



Este tema lo va a desarrollar la directora general de Comisiones. Estas normas se encuentran en el servidor de la Cámara, en la carpeta *Trámite/Información para el trabajo diario*.

PROCESOS DE ELABORACIÓN DE UN TEXTO NORMATIVO

Elaborar una buena ley es una labor compleja. Exige estudiar sus antecedentes legislativos, parlamentarios y doctrinales, evaluar la oportunidad y conveniencia de lo que se proyecta, y su perfecta inserción en el ordenamiento jurídico o legislación vigente, en un sistema capaz de garantizar su cumplimiento, y además, emplear la técnica legislativa correcta, extremando el cuidado de reflejar en el texto la decisión política.

PROCESOS DE ELABORACIÓN DE UN TEXTO NORMATIVO

ELABORACIÓN DE UNA LEY CON CALIDAD

- 1. Estudiar sus antecedentes legislativos, parlamentarios y doctrinales.**
- 2. Evaluar la viabilidad, oportunidad y conveniencia, y su correcta inserción en el sistema legislativo.**
- 3. Emplear la técnica legislativa correcta.**

En realidad, cuando se elaboran normas hay dos instancias bien diferenciadas:

1. se trabajan los términos del acuerdo en el ámbito de la política, es decir, lo que constituye la esencia de la ley, la voluntad política;
2. se vuelca ese acuerdo en un texto, y trabajamos en el ámbito de la técnica legislativa.

Más allá de que podemos llamar técnica legislativa a muchas cuestiones referidas a cómo elaborar una ley, en esta oportunidad voy a referirme a lo relacionado con la forma de escribir una ley, que según el Dr. Héctor Pérez Bourbón, las leyes se tienen que escribir. Lo que va a quedar es el texto escrito, y esto es lo que tiene que cumplir con determinadas características.

El problema de una mala elaboración de los textos de una ley es que si la norma no está escrita con:

- ▶ **precisión,**
- ▶ **concisión, y**
- ▶ **claridad**

puede dar lugar a diferentes interpretaciones para quienes tienen que cumplirla (los ciudadanos) y aplicarla (las autoridades, los jueces).

Y para ejemplificar la importancia de esto voy a tomar prestado un ejercicio que me encanta, del Dr. Pérez Bourbón. Les voy a pedir a tres personas que colaboren conmigo, tres voluntarios.

- *Se acercan 5 participantes.*

Por favor, cierran los ojos y la boca, y sigan las instrucciones que ahora les voy a dar.

1. Doblen la hoja por la mitad, corten el ángulo superior derecho.
2. Doblen nuevamente la hoja por la mitad, corten el ángulo inferior izquierdo.
3. Ahora vuelvan a doblar la hoja por la mitad, y corten el ángulo superior izquierdo.

Muchas gracias.

- *Entregan la hoja del ejercicio, que es exhibida al resto de los participantes, con resultados disímiles.*

Bueno, evidentemente dí precisas instrucciones para lograr este resultado.

O tal vez este otro; o quizás este tercero.

¿Quién se equivocó? ¿Quién no siguió correctamente las consignas? Evidentemente, nadie se equivocó. Quien no dio bien las indicaciones fui yo.

Fíjense el problema que representan solo unas pocas instrucciones y cinco personas interpretándolas, con cinco resultados diferentes...

Las leyes se componen de dos elementos:

1. **un contenido preceptivo**, que responde a la voluntad política del legislador, y en la cual no se fijan requisitos ni lineamientos que afecten esa voluntad;
2. **y un texto continente**, que resulta de la traducción de esa voluntad política a un texto escrito.

En este curso no vamos a hablar del contenido preceptivo, sino exclusivamente del texto continente; el contenido preceptivo es cuestión meramente del legislador.

Para ello vamos a dar una serie de pautas y procesos para la calidad del textos normativos, haciendo una pequeña introducción de las Normas en la Función Legislativa en el ámbito de la Cámara (Normas IRAM 30700 Guía para la Interpretación

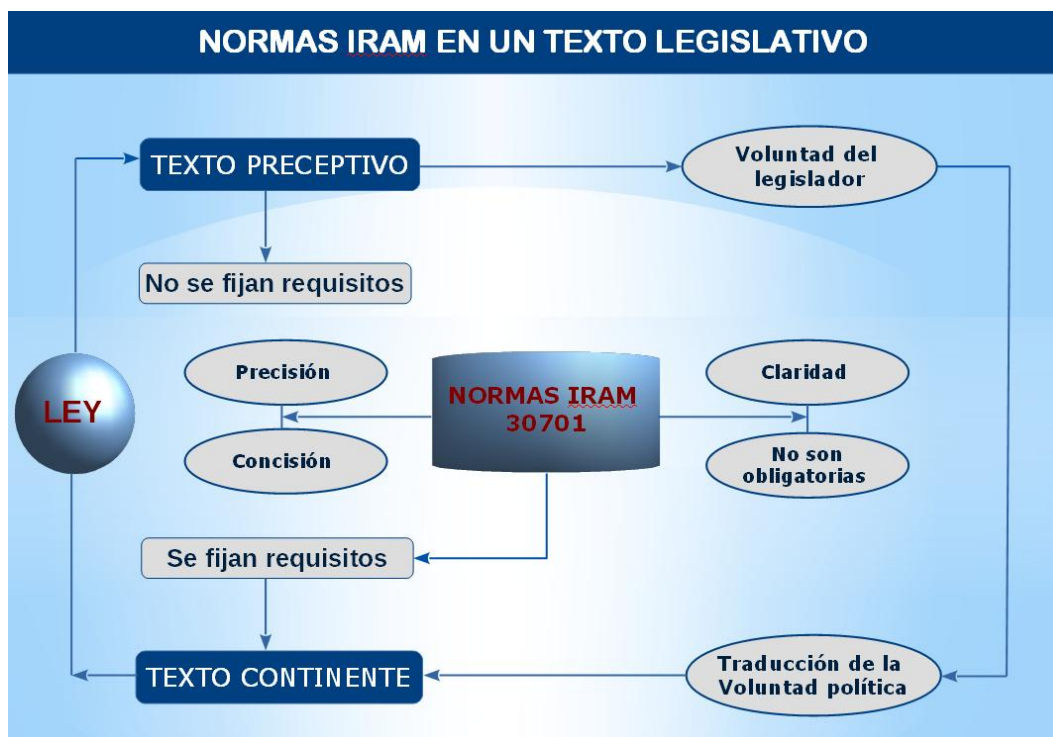
de la norma Iso 9001-2000, en el Poder Legislativo; adoptando los requisitos de las normas complementarias Norma IRAM 30701 *Manual de Técnica Legislativa*, y la Norma IRAM 30702 *Competencias Laborales en la Actividad Legislativa*).

Estas normas no son de cumplimiento obligatorio, cada órgano legislativo será el que decida si las adopta o no. En ellas se aconsejan los requisitos básicos que debe cumplir un texto normativo para asegurar su precisión, claridad y concisión.

No es fácil entender lo que es calidad en una materia tan intangible como un texto, pero aquí lo que se va a evaluar es el proceso, el trámite de elaboración.

Los cuerpos legislativos tienen características propias que, en algunos aspectos, los diferencian considerablemente del resto de las organizaciones a las que generalmente se aplica la norma citada.

Hay que tener en cuenta también que los miembros del cuerpo legislativo se renuevan periódicamente; esto implica que las decisiones pueden variar o revertirse en cada renovación del cuerpo.



Si se cumple con esta serie de pautas que a continuación va a desarrollar la Dra. Silvina Coria, y sus procedimientos, entonces vamos a poder obtener un texto normativo con calidad.



1. Una buena estructura de un texto normativo es el orden, que nos permite construir un índice, a modo de esqueleto, y la forma en que está distribuido el texto normativo.
2. La redacción tiene que ver con la técnica legislativa que se utilice. Según el Dr. Fermín Ubertone, la técnica legislativa es el arte de escribir un texto normativo sin defectos, o con la menor cantidad de defectos posibles.

CONCLUSIÓN

Es importante aprender a conocernos, hacer una evaluación en nuestro lugar de trabajo, para ver si se hacen las cosas de la forma adecuada y saber qué se puede mejorar.

El mejoramiento de la labor diaria y la optimización del trabajo es una tarea conjunta entre todos los integrantes de un grupo.

La persona es el elemento básico e insustituible de una institución, y está en ella la habilidad de alcanzar grados más elevados de competencia, creatividad y satisfacción, para aumentar la eficiencia y la efectividad de su labor.

Y está en cada uno de nosotros reivindicar esta labor tan vapuleada por la sociedad, comprometiéndonos a esforzarnos en revertir esa imagen, comenzando esta tarea de trabajar con calidad.

Se puede lograr un ritmo de gestión ágil, que responda satisfactoriamente a las demandas de nuestra labor diaria, interconectando individuos, áreas específicas y autoridades, para articular acciones y optimizar recursos.

Esperamos que todo esto constituya un aporte útil a la tarea de los señores legisladores y de nuestros compañeros en el ámbito legislativo.

Muchas gracias por su atención.

- Aplausos.

1- IRAM: INSTITUTO ARGENTINO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN. Asociación sin fines de lucro cuyas finalidades específicas, en su carácter de organismo argentino de normalización, son establecer normas técnicas, sin limitaciones en los ámbitos que abarquen, además de propender al conocimiento y la aplicación de la normalización como base de la calidad, promoviendo las actividades de certificación de productos y de sistemas de la calidad en las empresas para brindar seguridad al consumidor.

Originalmente IRAM (INSTITUTO DE RACIONALIZACIÓN ARGENTINO DE MATERIALES) se ocupaba de elaborar normas de calidad sobre fabricación, comercio y comunicación para todas las ramas industriales, con excepción de la eléctrica y la electrónica. En años más recientes ha ampliado su accionar a actividades de servicios —por ejemplo turismo, salud, educación— y de administración —en esta línea se incluyen actividades gubernamentales, como justicia y legislación—.

El IRAM es miembro de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ESTANDARIZACIÓN (ISO), con el carácter de organismo nacional y único representante de la Argentina. Como tal, participa activamente en los Comités Técnicos de ISO.

2- Iso: Organización Internacional para la Estandarización (International Organization for Standardization). Es un organismo internacional no gubernamental que promueve el desarrollo de normas internacionales para distintos tipos de actividades.

3- Demuestra la concepción del origen divino de la ley en la antigüedad el **Código Hammurabi**, uno de los documentos más antiguos que se han encontrado, en el que Hammurabi, rey de Babilonia, recibe las leyes del dios Shamash —el dios de la Justicia—: se puede ver la imagen del dios sentado entregándole las leyes al rey, en lo alto de la estela donde está tallado el documento, que se encuentra en el Museo del Louvre, en París.

También Platón, en uno de sus diálogos de La República, cuando está hablando con el cretense y el espartano les pregunta qué piensan ellos, si la ley viene del hombre o de dios, y ambos le contestan que viene de dios.

En La Biblia, ¿quién se considera que es el legislador: Dios o Moisés? Evidentemente, es Dios.

4- Esta segunda etapa también corresponde, como la primera, a una corriente filosófica, la escuela del **neonaturalismo**, que sostiene que existen principios morales y principios de justicia que son objetivos que ahí están, primero Dios y luego la razón del hombre, que debían ser elevados, y cualquier derecho que no tuviera en cuenta estos principios de moralidad quedaba afuera. Entonces, en esta época tampoco interpretaban la necesidad de un proceso: si era el soberano el que decía qué era la ley, el proceso en realidad no existía, era una persona.