



ELABORACION DE UN PROYECTO

Problemas que pueden presentarse en su elaboración.

El ordenamiento jurídico es un todo armónico, compuesto por un conjunto de normas a las que los jueces recurren para resolver las diferentes situaciones. Se pretende que el orden jurídico sea completo; es decir, que cada caso tenga una norma que lo solucione, pero esto es una mera ficción, ya que sabemos que hay sectores de la realidad social que quedan fuera del alcance del derecho. Esto es lo que se denomina “**lagunas del derecho**”.

También debemos mencionar a las **redundancias normativas**, esto es, para un problema determinado encontramos varias soluciones.

Por último mencionaremos las **contradicciones normativas**, que se dan cuando las soluciones dadas por las diferentes normas jurídicas que regulan el caso son opuestas o contradictorias.

Lenguaje normativo.

El lenguaje del derecho es el lenguaje técnico, normativo, que dirige, prescribe, determina, establece conducta; obligando a sus destinatarios a cumplirlas.

Norma Jurídica.

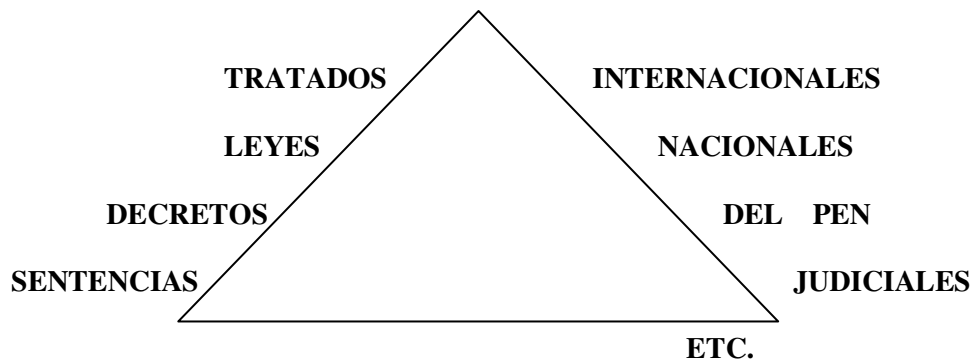
Es una regla de conducta social, establecida conforme a determinados requisitos formales, emanada de autoridad competente, cuya finalidad es organizar la convivencia social.

La palabra ley tiene dos acepciones:

- **ley en sentido formal:** esto es, se reserva la denominación de ley para los productos normativos que emanan del órgano de la comunidad que constitucionalmente tiene la facultad de legislar, es decir, el Congreso Nacional y las Legislaturas provinciales.
- **ley en sentido material:** aquí se tiene en cuenta la esencia de la ley, su materia, abarcándose entonces a toda norma general que emane de autoridad competente, comprendiendo que dentro del ordenamiento del Estado, el Congreso o las Legislaturas no son los únicos órganos que tienen competencia para dictar normas generales. Se incluye entonces a todas las reglas del orden jurídico que tengan un sentido de generalidad, comenzando por la propia Constitución Nacional, las Constituciones Provinciales, los decretos, las ordenanzas municipales, las resoluciones generales de organismos administrativos (el Banco Central, la A.F.I.P., la Policía, por ejemplo) que son fuente de derechos y obligaciones.

Jerarquía de las normas.

Las normas que rigen en un estado no se encuentran en un plano de igualdad, ya que a los efectos de estructurar el ordenamiento jurídico, es necesario que cada una de ellas tenga su fundamento de validez, que se encuentra en otra norma de jerarquía superior. Cualquiera sea la norma jurídica de la que hablamos, siempre debe su texto adecuarse a las Constituciones Nacional y Provincial. Cualquier ley que contraríe las mismas es inconstitucional. Esto tiene que ver con la unidad del ordenamiento jurídico, que se logra cuando existe un escalonamiento gradual en la producción y aplicación de las normas jurídicas: la norma inmediata superior indica las condiciones de validez para la producción de las normas inferiores y, a su vez, las normas inferiores se constituyen en momentos de aplicación de la norma superior. Esto ha permitido comparar el orden jurídico con una pirámide, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Nacional y los Tratados con Jerarquía Constitucional y a medida que se va descendiendo, en diferentes estamentos: tratados internacionales, leyes nacionales, leyes provinciales, los decretos del poder ejecutivo, las ordenanzas municipales, las sentencias judiciales, los actos de ejecución de éstas, etcétera.



Debe quedar a salvo y comprendido que el sistema federal adoptado por nosotros, por presentar dos órdenes de gobierno (Estado Nacional y Estados Provinciales) estructura dentro de cada uno de esos ámbitos la jerarquización aludida, como así también la subordinación y coordinación entre ambos está prevista en nuestra Constitución, que ha deslindado las competencias de los gobiernos nacionales y provinciales, así como establecido la subordinación de las Constituciones Provinciales a la Constitución Nacional.

Debe quedar en claro que cada uno de los productos normativos es expresión de un poder al cual la organización del Estado atribuye competencia para ello.

Las leyes constitucionales son establecidas a partir del ejercicio del poder constituyente, cuya organización es establecida por la misma Constitución.

Las leyes ordinarias emanan del poder legislativo, de acuerdo a la forma y con los contenidos previstos en la Constitución en la cual se fundamentan.

Los decretos emanan del poder ejecutivo y deben ser conforme a la Constitución y a las leyes que los determinan.

De tal manera que cada uno de los poderes constituidos tiene su competencia determinada y, como es esencial a todo Estado de Derecho, debe ceñirse al ejercicio de la misma sin invadir las que le son extrañas.

Estructura de la Norma Jurídica.

El derecho regula las consecuencias de ciertos hechos, actos o conductas del hombre con el fin de mantener el orden social. Es decir, que el derecho, no enseña, no convence, sino que directamente amenaza. De modo tal que, de producirse un hecho, acto o conducta violatoria del orden social, se tendría como resultado el acaecimiento de cierto efecto perjudicial para quien lo realice.

Es por este motivo, que toda norma jurídica contiene una determinada estructura, un contenido, que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- Norma Jurídica :
- 1) Hipótesis
 - 2) Cópula
 - 3) Disposición.

Entendemos por **hipótesis** a todas aquellas condiciones, cuya realización, traen aparejadas ciertas consecuencias. Mientras que **Disposición**, es el resultado o efecto que en el derecho tiene el cumplimiento de aquellas condiciones. Mientras que la **Cópula** es la fórmula verbal que enlaza ambos elementos (" debe ser ").

Entonces, entre la hipótesis y la disposición existe una relación de causa a efecto, ya que realizada la conducta prevista, se origina la consecuencia señalada.

Validez de la norma jurídica.

Se lo puede ver al menos desde tres focos de significación:

Validez normativa: hace referencia a los mecanismos del ordenamiento jurídico, de allí que la norma será válida si tiene un contenido compatible con las demás normas de rango superior.

Validez formal: se relaciona con el punto anterior, en este caso la norma será válida si reúne los requisitos formales establecidos por el ordenamiento jurídico, esto es, emanar de// //autoridad competente, siguiendo los requisitos de forma y procedimiento establecidos en la Constitución y demás leyes orgánicas.

Validez social: se refiere a la eficacia de la norma, a la validez desde el punto de vista sociológico. Aquí deben reunirse dos requisitos: por un lado, debe ser cumplida en forma voluntaria por la comunidad. Por el otro, debe ser aplicada por las autoridades competentes.

División de una ley.

Primero deberemos tener en cuenta que la ley debe necesariamente seguir un orden lógico, de lo general a lo particular. No hay que olvidar que la norma se insertará en un contexto mucho mayor y hay que evitar la desarmonía del ordenamiento jurídico.

Para una mayor claridad y comprensión de la ley, esta se divide en: Títulos, Capítulos, Secciones, Artículos e Incisos.

No es necesario utilizar todos y cada uno de ellos, generalmente se utilizan casi todos (incluso en un orden diferente) en leyes largas, al estilo de códigos, leyes ómnibus (son leyes que tratan diversos temas), etc.

Si se utilizan, los números a emplear para diferenciarlos serán: en los Títulos, números romanos (Título I, II); en los Capítulos, Secciones y Artículos, números ordinales (1, 2, 3).

El artículo debe en lo posible contener una sola norma, de manera tal que al momento de su discusión no pueda ser repelido en una parte y aceptada en otra, de lo contrario estaríamos frente a artículos plurinormativos.

Cada artículo puede dividirse en párrafos y parágrafos. A estos es conveniente ponerle una denominación, a la que llamamos epígrafe. Estos son de utilidad para ordenar el texto, no integran la parte dispositiva y no deben repetirse.

Formación de la ley.

Las etapas para la sanción de una ley son las siguientes:

1) Iniciativa: es la facultad de proponer una ley al poder legislativo, para su discusión y sanción. En nuestro ordenamiento la tienen los legisladores y el Poder Ejecutivo.

2) Discusión: en esta etapa se produce el tratamiento y discusión de la ley por ambas Cámaras, de acuerdo al procedimiento previsto en la Constitución Provincial.

3) Sanción: es el acto por el cual el Poder Legislativo aprueba la ley.

4) Promulgación: es el acto por el cual el Poder Ejecutivo aprueba la ley y dispone su cumplimiento. La Constitución le atribuye la facultad de objetar o vetar el proyecto, en cuyo caso el mismo vuelve a la Legislatura para evaluar las objeciones.

La promulgación puede ser expresa (cuando se dicta un decreto para ello) o tácita (cuando se guarda silencio o no devuelve el proyecto a la Legislatura dentro de los diez días de recibido)

5) Publicación: es el acto por el cual se hace conocer la ley a la comunidad, mediante la publicación en periódicos de anuncios oficiales (Boletín Oficial), aunque muchas otras veces se difunde en otros medios de comunicación masiva. Esta etapa es importante ya que las leyes no son obligatorias sino después de su publicación.

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO EN EL SENADO JUVENIL

Etapas

1- Comprensión del tema y búsqueda de información

Una vez elegido el tema, deberá buscarse asesoramiento respecto del mismo, recurriendo para ello a organismos de asesoramiento de las Cámaras: Información Parlamentaria, Referencia Legislativa, como también a personas que sean idóneas en el tema, en bibliotecas, internet, en instituciones referida a la temática elegida.

También debemos recurrir a los antecedentes de la normativa a tratar, los mismos se encuentran en la **legislación**, ya sea normas derogadas o vigentes, de origen nacional provincial o de derecho comparado (derecho vigente o derogado en otros países); en la **doctrina**, esto implica buscar bibliografía sobre el tema, opiniones e investigaciones de expertos, de diferentes organizaciones, de universidades, etc., que traten sobre el mismo y en la **jurisprudencia**, esto es, fallos concordantes que traten la cuestión. También se debe tener en cuenta a la costumbre.

En cuanto al proyecto a presentar, en este punto, debemos agregar:

2- Carátula (Obligatorio todos los datos)

Debe contener el nombre de la institución, domicilio, teléfono, localidad y departamento, nombre de los senadores juveniles, docente asesor, curso y año.

3- Denominación del Proyecto (Obligatorio)

Se hace de manera sintética y mediante un título; no excediendo las 10 palabras. No se lo debe confundir ni con el problema a tratar ni con la solución del mismo.

4- Introducción.

Se plantea como un breve esbozo que nos presente la problemática y la forma en que se tratará la información.

5- Objetivos. (Obligatorio)

Hay que pensar que es lo que se busca con el proyecto, cuál es su destino o efectos que se pretende alcanzar con su realización. Conforman el elemento fundamental ya que expresan los propósitos que se buscan.

No hay que confundirlo ni con la finalidad ni con los medios para desarrollar dicho objetivo.

6- Desarrollo

Se deberán desarrollar las tramas argumentales derivadas de los procesos de investigación y tratamiento de la información; previamente realizada. El mismo incluye los fundamentos y la ley.

La ley y el fundamento deben ser un todo armónico, es por esto que hay que evitar las continuas remisiones a otras leyes o las citas. La redacción debe ser clara y concisa y no debería dar lugar a diferentes interpretaciones. Recordemos que cada artículo debe contener una sola norma, de modo que pueda ser aceptada o rechazada en su totalidad, y no en parte.

Características de la redacción:

- Hoja tamaño A4, color blanco.
- Extensión: 10 como mínimo y 16 como máximo
- Tipografía: Arial, Times New Roman o Courier New, de cuerpo 12.
- Interlineado 1,5.
- Marginado: Izquierda 4, derecha; Superior e Inferior 3
- Cada hoja deberá ser numerada, contando como uno la carátula.
- Debe entregarse una copia en papel y una digital (dos diskette o un CD)

7 - Fundamentación.

- En primer lugar esta es independiente del texto de la ley.
- No debe ser formulada en el modo de VISTOS y CONSIDERANDOS.
- Aquí deben presentarse los criterios y/o razones que justifican la realización del mismo.
- Deben cumplirse determinados requisitos para que esté completo:
 - * Explicar la prioridad y urgencia del proyecto para el que se busca la solución, justificando el por qué del proyecto, cuál es la solución más adecuada o viable para resolver el problema. Para esto existen ciertas pautas a tener en cuenta a explicitar en la fundamentación del proyecto:

1) Naturaleza y urgencia del problema que se pretende resolver: aquí nos encontramos con las causas que dan lugar a la presentación del proyecto, que pueden ser de la más variada índole, como la necesidad de un servicio o su mejora.

2) Prioridad que se concede a la solución de este problema: en esta parte deben considerarse las razones políticas y las técnicas que dan lugar a ese proyecto.

3) Justificación del proyecto en sí: acá se presentan los resultados que haya arrojado la evaluación del proyecto acerca de su viabilidad, análisis, costo-beneficio, efectos e impactos, etc. Hay que concluir una síntesis de los datos del diagnóstico o estudios previos que justifican el proyecto.

En definitiva, en los fundamentos debe explicarse, con estilo libre y un lenguaje no necesariamente técnico, los motivos que lo llevan a iniciar una ley. Deben expresar de manera clara la comprobación de la necesidad de legislar frente a determinadas circunstancias políticas, sociales, económicas y analizar, punto por punto, el contenido y alcances de dicha ley.

Reglas prácticas para la elaboración de un proyecto de ley

En cuanto a los términos a emplear:

- usar siempre la palabra exacta.
- evitar los sinónimos, utilizando siempre el mismo término para referirnos a lo mismo
- evitar darle a las palabras un sentido diferente al que habitualmente tienen, y si se lo hace, definirlo.
- tratar de no sustituir sustantivos por pronombres.
- usar neologismos solamente cuando son considerados términos técnicos.
- en una reglamentación, la terminología debe ser utilizada en el texto legal de base.
- utilizar correctamente los términos técnicos, no emplearlos con diferentes significados en las diferentes partes de un texto, no utilizar diferentes palabras para designar la misma cosa. Este tipo de términos deberá emplearse cuando contribuya a una mayor precisión del texto, evitándolos en casos innecesarios.

En cuanto a los tiempos verbales:

- utilizar el presente, debiéndonos trasladar al tiempo en que la norma se aplique y no al de su realización.
- emplear el futuro solo cuando es irremplazable por el presente.
- el pasado debe ser empleado únicamente cuando nos referimos a actos anteriores a la ley.
- no usar fórmulas en futuro imperfecto del subjuntivo.

En cuanto al modo:

- es siempre preferible el modo indicativo al subjuntivo.

En cuanto a la sintaxis:

- tratar de evitar construcciones ambiguas.
- usar construcciones simples y directas.
- no utilizar frases verbales sino formas verbales conjugadas.
- hablar de manera positiva y no negativa.
- evitar el pasivo.
- utilizar conjunciones como “si” o “cuando” para encabezar las condiciones, no “que”.
- evitar frases armadas inentendibles, recordando que hay que ser lo más claros y concisos posible.
- tener una correcta sintaxis y empleo de términos técnicos y precisa utilización de adjetivos.

En general:

- si estamos realizando modificaciones a un texto legal, y estas son excesivas, es preferible derogarlo y diseñar un texto nuevo
- evitar las interminables remisiones a otros textos legales, no es práctico y perjudica la interpretación
- evitar las citas en el proyecto, recordando que lo que está fuera del texto de la ley no será aplicable
- los fundamentos del proyecto deben ser claros, concisos y precisos, para facilitar su comprensión, ser moderados en su extensión.

8- Conclusión

Nos referimos al cierre del tratamiento de la problemática, independiente de la propuesta legislativa.

9- Anexos

Aquí agregaremos encuestas, entrevistas, fotografías, recortes periodísticos, videos, etc. que hayamos utilizado en la elaboración del proyecto. Los mismos sólo serán entregados al jurado cuando queden incluidos dentro de las 16 carillas, caso contrario deberán ser expuestos por los senadores en la Instancia Oral Departamental.

10- Bibliografía (Obligatoria)

Debe constar todo el material utilizado para la realización del mismo. La misma debe ser enunciada de la siguiente manera: Nombre del libro; Autor; Editorial; Lugar de Edición; Año de Edición.

11- Índice

Debe constar los temas, hoja por hoja; desde la Carátula a la Bibliografía.

ANTEPROYECTO

Los aspirantes a senadores juveniles deberán elaborar un anteproyecto de ley, de resolución, de comunicación o de declaración; cualquiera sea el tipo de proyecto que se elija, debe reflejar una necesidad de la comunidad en la que habitan..

Para elaborar cualquiera de ellos, debemos recordar todos los puntos vistos más arriba, sobretodo los temas de la división de una ley y de la redacción del proyecto, además de tener en cuenta el contenido del mismo.

En cuanto a la estructura, una vez más, *primero los fundamentos y luego el propuesta de ley.*

Recordemos que son cinco las comisiones del Senado Juvenil:

- 1) De Desarrollo Económico y Turismo:** Dictamina sobre todo lo relacionado a la industria, comercio, producción agropecuaria, puertos.
- 2) De Salud y Medio Ambiente:** Dictamina sobre todo lo relacionado al ecosistema, salud en general, asistencia social, deporte e higiene pública.
- 3) De Seguridad:** Dictamina sobre todo lo relacionado a la educación vial, tránsito, rutas, puertos, delincuencia juvenil, violencia familiar, etc.
- 4) De Educación y Cultura:** Dictamina sobre todo lo relacionado a los Niveles: Inicial, E.G.B. 1, E.G.B. 2, E.G.B. 3 y Polimodal; y lo que se refiere a la promoción de la cultura en todas sus manifestaciones.
- 5) De Legislación General:** Dictamina sobre las cuestiones que involucran más de una temática específica.

Volviendo al tema de los proyectos, aquí nos encontramos con una breve síntesis de lo que implica cada uno de ellos y el modelo sugerido:

1) Proyecto de ley: “Se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición dirigida a dictar, reformar, suspender o derogar una ley, abolir privilegios, institución o regla general” (art. 80 del R.H.C.S.). Necesitan ser aprobadas por ambas cámaras para ser sancionados. Al igual que estos, no pueden ser motivados, debiendo ser solo de carácter preceptivo.

Modelo Sugerido:

FUNDAMENTOS

...

**LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS,
SANCIONA CON FUERZA DE:**

LEY

Artículo 1º.- Autorízase al Poder Ejecutivo a donar a la Municipalidad de, una fracción de terreno ubicada en la zona urbana de esa ciudad, con cargo a que esta lo destine al emplazamiento de una Biblioteca, Inscripto con la Partida Provincial N° y Partida Municipal N°, y que según plano de mensura registrado en la Dirección General de Catastro bajo número, se ubica en el Departamento de, Ciudad de, manzana N°, lote, con una superficie de Metros Cuadrados, dentro de los siguientes límites y linderos:

NORTE:.....

SUR:.....

ESTE:.....

OESTE:.....

Artículo 2º.- Facúltese a la Escribanía Mayor de Gobierno a realizar los trámites conducentes al efectivo traspaso del dominio del inmueble individualizado en el artículo anterior.

Artículo 3º.- Comuníquese, regístrese, publíquese y archívese.

2) Proyecto de resolución: “Se presentará en forma de proyecto de resolución, toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara y en general, toda disposición de carácter imperativo que no necesite intervención de otro cuerpo, organismo o poderes colegisladores” (art. 81 R.H.C.S.). Tienen carácter preceptivo, no debiendo ser motivados y no necesariamente deben pasar por ambas cámaras para ser sancionados. Como ser por ej. la reforma del Reglamento interno de la Cámara de Senadores o la designación de los vocales del Consejo General de Educación, la afectación de una partida presupuestaria extra para solventar campañas de prevención de alguna epidemia en un departamento determinado (como ser la hepatitis en Feliciano), la modificación de una partida// //presupuestaria para un municipio. Estos últimos dos ejemplos necesitan sanción de ambas cámaras.

Modelo Sugerido:

FUNDAMENTOS

...

LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE ENTRE RIOS

RESUELVE:

Artículo 1º: Crease la comisión bicameral de investigación de lavado de dinero en el territorio de la provincia de Entre Ríos.....

Artículo 2º: La comisión desarrollará sus labores de conformidad a las normas de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos...

Artículo 3: Regístrese, comuníquese y archívese.

3) Proyecto de declaración: “Se presentará en forma de proyecto de declaración, toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara, sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos” (art. 82 R.H.C.S.). Como ejemplo citamos: declarar de interés un congreso (año internacional de la sangre pura), o una jornada, o algún espectáculo.

Modelo Sugerido:

FUNDAMENTOS

...

**LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA
PROVINCIA DE ENTRE RIOS**

DECLARA:

De interés legislativo para esta Cámara la realización del **XX CONGRESO NACIONAL DE DERECHO**, evento que se llevará a cabo los días 4, 5 y 6 de Junio de 2004 en las ciudades de Paraná y Santa Fe.-

4) Proyecto de comunicación: “Se presentará en forma de proyecto de comunicación toda moción o proposición dirigida a interesar, recomendar o solicitar algo de otro cuerpo legislativo u otro poder público” (art. 83 R.H.C.S.). Ejemplo: pedir que un organismo público realice algún estudio o encomendar que se lleve a cabo alguna obra.

Modelo Sugerido:

FUNDAMENTOS

LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS:

Vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos, incorpore a la Aldea, del Departamento, entre las Localidades incluidas dentro del “ACUEDUCTO REGIONAL AMPLIADO DEL NORTE DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS”.-